

POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS *

Benjamin Higgins

(Profesor de Economía de la Universidad de Texas)

De todas las ramas de la economía tradicional, las que son de mayor aplicación a los países subdesarrollados son las políticas monetaria, fiscal y de cambio de divisas, tendientes a estabilizar la economía. Pero aun aquí, no obstante, existen diferencias entre las causas de las fluctuaciones en los países adelantados y en los subdesarrollados, y se necesita de cierta precaución al aplicar esas políticas a los países subdesarrollados.

La teoría de las fluctuaciones económicas, que sirve de base a las prescripciones de las políticas monetaria y fiscal contemporáneas, supone que la principal causa de las fluctuaciones es la inestabilidad de la inversión privada. Ésta se considera como dependiente en cierta forma de la tasa de incremento del ingreso o gasto nacional. A la relación se le denomina con el término de “acelerador”. A su vez, los gastos de consumo dependen del nivel de la inversión y de la magnitud del “multiplicador”, el que está determinado por la “propensión marginal a consumir”. La tasa acelerada de incremento de los gastos genera inversiones, y éstas generan un incremento en los gastos. Sin embargo, la naturaleza de la relación entre los gastos de consumo e ingreso es tal que cada incremento de ingreso, causado por un incremento inicial de la inversión, trae consigo un incremento más pequeño en los gastos de consumo. Existe una tendencia para que la expansión de los gastos de consumo sea menor. Cuando es así, la inversión tiende a disminuir, y cuando la inversión disminuye también disminuirá el consumo. Aquí se encuentra la génesis del descenso. Las interacciones del “acelerador” y del “multiplicador” causan fluctuaciones en el ingreso y la ocupación.¹

Sin embargo, existen relativamente pocos países subdesarrollados en donde las fluctuaciones en la inversión privada, como respuesta a los cambios en el gasto interno, son el principal factor de las fluctuaciones económicas. La inestabilidad de las economías subdesarrolladas puede por lo general atribuirse a uno de dos factores: a las fluctuaciones de la producción como una consecuencia de la variación de las lluvias, y a

* La invitación que hicimos al profesor Higgins para que colaborara en el aniversario de EL TRIMESTRE ECONÓMICO se cristaliza en este número de la revista. El trabajo es una versión revisada de uno de los capítulos de su próximo libro *Economic Development: Problems, Principles and Policies*, que será publicado en la primavera de 1959 por W. W. Norton and Co. El capítulo correspondiente se publica con el permiso de los editores.

¹ Por supuesto, la afirmación anterior está muy simplificada; pero no se puede ir al detalle de la teoría de los ciclos económicos de los países adelantados en este lugar. En relación con el problema, véase la magnífica presentación de James Deussenberry, *Business Cycles and Economic Growth*, Nueva York, 1958.

las variaciones de la demanda por exportaciones. La inestabilidad de estos dos tipos requiere políticas de una clase distinta de las que se necesitan para contrarrestar las fluctuaciones de la inversión privada.

FLUCTUACIONES EN LOS PAÍSES DE ZONAS ÁRIDAS

Existen cientos de millones de personas en el mundo cuyos ingresos dependen principalmente del volumen de lluvias durante la temporada de siembras. La mayor parte del Medio Oriente y norte de África, la mayor parte de Pakistán y la India y algunas regiones de América Latina podrían incluirse dentro de la "zona árida". En ésta, el ciclo de lluvias puede ser el principal factor de las fluctuaciones del producto, del ingreso y la ocupación.

La semejanza de la configuración de los ciclos de lluvias al ciclo "jugar" (7 a 11 años), de los países adelantados se ha destacado desde hace tiempo por los economistas. Jevons prestó atención a esta correlación en su trabajo presentado en 1875 a la Asociación Británica y lo desarrolló en *Investigations in Currency and Finance* algunas décadas más tarde.² Una presentación más cuidadosa de la teoría del ciclo de las lluvias fue presentada por H. L. Moore.³ Estas teorías han sido descartadas por los economistas de los países adelantados, que las consideran ingenuas y totalmente inadecuadas como explicación de las causas de las fluctuaciones de esos países. Sin embargo, en vista de la violencia de las fluctuaciones económicas de los países subdesarrollados de las zonas áridas, y de la evidente relación de esas fluctuaciones con los ciclos de lluvias, puede que sea tiempo de revisar esas teorías en relación con los problemas de estabilización de tales países.

Jevons parecía tener la opinión de que su teoría se mantenía o no de acuerdo con la correlación que existiera entre los ciclos de las manchas del sol y las fluctuaciones económicas. Así, en *Investigations in Currency and Finance*, escribió:

Mientras que escribía mi trabajo para la Asociación Británica en 1875, estaba muy desconcertado por el hecho de que las fluctuaciones económicas pudieran difícilmente reconciliarse con un período de 11.1 años. Ciertamente, si partimos de 1825 y añadimos una y otra vez 11.1 años, obtenemos 1836.1, 1847.2, 1858.3, 1869.4, 1880.5, que muestran una discrepancia gradual creciente en relación con 1837, 1847, 1857, 1866 (y ahora 1878), que son los verdaderos años de las crisis. Para explicar estas discrepancias fui tan lejos hasta formar una hipótesis más bien fantástica de que el mundo

² Véase H. Stanley Jevons, "The Causes of Unemployment", *The Contemporary Review*, vol. XLVI, julio-diciembre de 1909; e *Investigations in Currency and Finance*, Londres (MacMillan), 1909.

³ Henry Ludwell Moore, *Economic Cycles: Their Law and Cause*, Nueva York (Macmillan), 1914, y *Generating Economic Cycles*, Nueva York (Macmillan), 1923.

de los negocios pudiera ser un cuerpo constituido en forma de tal modo mental, como lo hubiera sostenido John Mills, hasta ser capaz de vibrar en un período de 10 años, en tal forma en que en cualquier momento pudiera arrojarse en la oscilación por causas físicas en intervalos de 11 años. Sin embargo, la publicación subsiguiente de las investigaciones de J. A. Broun, tendientes a mostrar que el período solar es de 10.45 y no de 11.1 (*Nature*, vol. XVI, p. 63) situó el problema dentro de un enfoque muy diferente, y superó las dificultades. Así, si consideramos el trabajo de John Mills *Synopsis of Six Commercial Panics in the Present Century* y excluimos a 1866 como ejemplo de un pánico prematuro de 1815 a 1857, encontramos que los cuatro ciclos que ocurrieron durante 42 años, dan una duración media de 10.5 años, lo que es una aproximación notablemente cercana al período solar de Broun.⁴

Sin embargo, como economistas, estamos justificados al ignorar el problema de si los ciclos de lluvias están asociados o no con las manchas solares. Podemos tomar los ciclos de las lluvias como dados, y preguntarnos en qué forma las fluctuaciones de las lluvias pueden generar fluctuaciones en el ingreso y la ocupación. La propia estructura teórica de Jevons era muy sencilla. Ocupado como estaba con las fluctuaciones de su propio país, afirmaba sencillamente que la sequía de las colonias conducía al hambre y a la consecuente reducción de las importaciones de los bienes manufacturados Británicos, especialmente los textiles, y que tenía repercusiones en la economía del país materno.

Sin embargo, probablemente no debíamos atribuir totalmente las fluctuaciones de cada década al comercio con la India. Es completamente posible que África tropical, América, las Indias Occidentales y aun el Levante estén afectados por las mismas influencias meteorológicas que ocasionan el hambre en la India. Así pues, son las naciones que comercian en mayor medida con esas partes del mundo, y *que dan largos créditos a sus compradores*, las que sufren más de esas crisis. Holanda era más vulnerable hace un siglo; Inglaterra lo es más actualmente; y Francia participa también generalmente, junto con algunas de las ciudades alemanas comerciantes. Pero no tengo la seguridad de que estas crisis de cada diez años se extiendan con igual severidad a países como Austria, Hungría, Suiza, Italia y Rusia, que disponen comparativamente de un volumen menor de comercio exterior. Aun cuando se ven afectadas, lo son en forma indirecta por los lazos de amistad que mantienen con las grandes naciones comerciales... En este caso, nuevamente, algunos pueden burlarse de la necedad de aquellos que teorizan acerca de semejantes cosas incongruentes como las fábricas de algodón de Manchester y los campos de arroz del Indostán. Pero para aquellos que van más al fondo del problema, la relación es evidente. La "baratura" de los alimentos permite a los pobres labriegos hindúes un pequeño margen de ganancia que pueden gastar en nuevos vestidos; y el pequeño margen, multiplicado por la vasta población de la India Británica, para no mencionar

⁴ W. Stanley Jevons, *Investigations in Currency and Finance*, MacMillan and Co. Londres, 1909, p. 206.

China, produce un notable cambio en la demanda de los bienes de Lancashire.⁵

En tanto que el análisis de Moore era en cierto modo más sofisticado, él también le atribuyó decisiva importancia a las correlaciones estadísticas; su elaboración de la teoría de Jevons fue principalmente estadística. El principal argumento de Moore fue que los ciclos de lluvias traen fluctuaciones en los rendimientos de las materias primas, y que éstos, a su vez, originan fluctuaciones en sus precios. La mala temporada de lluvias significa altos precios de las materias primas, lo que a su vez presiona las utilidades de las manufacturas y conduce a una declinación de la inversión industrial y a una baja general. Las malas cosechas pueden también traducirse en un incremento de los salarios reales (supuesta una gran flexibilidad de los salarios monetarios) y una baja consecuente en las utilidades y la inversión. Moore estaba satisfecho de que con la introducción apropiada de adelantos y retrasos, esta explicación de las fluctuaciones se adaptara a los hechos.

En tanto que debiera dedicarse mucho más estudio al proceso mediante el cual se generan tales fluctuaciones, no puede haber duda de la violencia de las fluctuaciones en el ingreso y la ocupación de los países de las zonas áridas, ni de su relación con los ciclos de lluvias. El efecto del impacto es claro y directo; cuando no hay cosecha, no hay nada que pueda hacer la población rural, y puede no haber semilla que sembrar en la siguiente cosecha. En el sector ganadero de la economía de Libia y de otras economías semejantes, la sequía significa la muerte de los animales y la desocupación de aquéllos, que carecen de cualquier fuente de ingresos.

Independientemente de lo inadecuada que pudiera ser la "teoría de las lluvias" con respecto a las fluctuaciones, no existe ninguna duda de su importancia en los países subdesarrollados de las zonas áridas, especialmente en aquellos que carecen de petróleo. El monzón es importante en la India, no sólo para la producción agrícola, sino también para la inversión industrial; tanto los costos de los salarios como de las materias primas tienden a ser menores cuando las cosechas son buenas.

Cuando los ciclos se generan del lado de la oferta, se requiere un diferente tipo de política de estabilización de la sugerida por la política fiscal ortodoxa. En estos casos la baja no se inicia por un exceso de oferta efectiva sobre la demanda efectiva, y el problema no puede remediarse a través de medidas monetarias y fiscales elaboradas con el propósito de mantener la demanda efectiva. Por el contrario, la demanda puede exceder a la oferta, y si los bienes no se obtienen a través de las importaciones o de las existencias, puede presentarse la desocupación y la inflación. Bajo condiciones de sequía ningún volumen de gasto interno puede mantener el

⁵ *Ibid*, pp. 212 y 215.

producto del sector privado de la economía. Un problema de principal importancia en condiciones de sequía en semejantes países es simplemente mantener la oferta física de alimentos.

En Libia se hizo frente a esta constelación de problemas mediante el establecimiento de la Agencia Pública de Desarrollo y Estabilización de Libia. Esta agencia tenía un doble propósito: 1) el almacenamiento de cebada (el principal alimento en Libia) y la acumulación de reservas de divisas extranjeras en los años de fuertes lluvias, que permitieran las ventas de las existencias y las importaciones (si eran necesarias) en los años de sequía; y 2) la planeación y ejecución de un programa de desarrollo. La Agencia recibe sus fondos (directa o indirectamente) en la forma de donaciones de los gobiernos extranjeros. Así pues, se logró mantener automáticamente la reserva de divisas extranjeras necesarias para expandir los gastos de desarrollo en tanto que se mantuvo la reserva legal en ciento por ciento con respecto a la moneda. En los años de sequía el programa de desarrollo puede "nivelarse" * para ofrecer ingresos monetarios y ocupación. La cebada puede comprarse gracias a esa reserva de ingresos y si es necesario también a través de las importaciones. Los gastos de desarrollo acelerado en sí mismos incrementan la oferta monetaria; pero se crean automáticamente las reservas necesarias. A medida que se venden las existencias de cebada la oferta monetaria se reduce nuevamente, aliviando la carga sobre las divisas extranjeras y éstas pueden utilizarse para incrementar el desarrollo o las importaciones. Así pues, se proveen simultáneamente los alimentos, los ingresos monetarios y los empleos en una forma que es consistente con el mantenimiento de la estabilidad.

Cuadro 1. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PREGUERRA ^a DE LAS PRINCIPALES MERCANCÍAS PRIMARIAS EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

(clasificados en orden creciente de precios)

<i>País</i>	<i>Principales exportaciones y porcentaje de las exportaciones totales</i>	<i>Total de las mercancías especificadas (porcentaje del total)</i>
<i>África:</i>		
Congo Belga	Semillas y aceite, 7; algodón, 12; cobre 26; estaño, 6	51
Egipto	Semillas y aceites, 6; algodón, 77	83
África Ecuatorial Francesa	Semillas y aceites, 11; algodón, 18; madera, 40	69

FUENTE: Naciones Unidas: *International Commodity Stabilization*.

^a El año de preguerra es 1938 en la gran mayoría de los casos; en otros las cifras utilizadas corresponden al período más cercano del que se pudo disponer.

* El autor utiliza la frase can be "telescoped". [T.]

<i>País</i>	<i>Principales exportaciones y porcentaje de las exportaciones totales</i>	<i>Total de las mercancías especificadas (porcentaje del total)</i>
<i>África Occidental</i>		
Francesa	Cacao, 10; semillas y aceite, 56; café, 7	73
Costa de Oro	Cacao, 29	29
Kenia y Uganda	Sisal, 5; algodón, 42; café, 13; té, 6	66
Madagascar	Granos, 5; café, 32; carne, 7; cueros y pieles, 5	49
Nigeria	Cacao, 17; semillas y aceite, 47; pieles y cueros, 5; estaño, 15	84
Rodesia del Norte	Cobre, 90	90
Sierra Leona	Semillas y aceites, 21	21
Tanganyika	Sisal, 38; algodón, 10; pieles y cueros, 5	63
<i>Asia:</i>		
Ceilán	Arroz, 45; madera, 7; petróleo, 25	77
China	Semillas y aceites, 6; té, 65; hule, 17	88
Burma	Semillas y aceites, 6; algodón, 13; seda en bruto, 5; huevos, 7; estaño, 5	36
Federación de Malaya	Estaño, 17; petróleo, 10; hule, 48	75
India	Semillas y aceites, 11; algodón, 13; yute, 21; té, 13	58
Indonesia	Semillas y aceites, 6; tabaco, 5; té, 9; estaño, 5; azúcar, 7; petróleo, 22; hule, 20	74
Irán	Petróleo, 73	73
Iraq	Algodón, 6; trigo, 8; cebada, 19; ganado, 5; cueros y pieles, 5; lana, 13	56
Líbano y Siria	Semillas y aceites, 12; lana, 12	24
Filipinas	Semillas y aceites, 26; azúcar, 44	70
Tailandia	Arroz, 47; madera, 6; estaño, 23; hule, 14	90
Turquía	Algodón, 7; tabaco, 27; lana, 5;	39
<i>América Central, incluyendo México y el Caribe:</i>		
Barbados	Azúcar, 50	50
Honduras Británica	Madera, 55; plátano, 14	69
Costa Rica	Cacao, 8; café, 49; plátano, 28	85
Cuba	Tabaco, 10; azúcar, 70	80
Dominica	Semillas y aceites, 21; plátano, 10	31
República Dominicana	Cacao, 14; café, 8; azúcar, 61	83
El Salvador	Café, 87	87
Granada	Cacao, 47	47
Guadalupe	Plátano, 29; azúcar, 42	71
Guatemala	Café, 65; plátano, 27	92

<i>País</i>	<i>Principales exportaciones y porcentaje de las exportaciones totales</i>	<i>Total de las mercancías especificadas (porcentaje del total)</i>
Haití	Sisal, 9; algodón, 15; café, 50; plátano, 6; azúcar, 11	91
Honduras	Plátano, 57	57
Jamaica	Plátano, 60; azúcar, 17	77
Isla Leeward	Algodón, 15; azúcar, 66	81
Martinica	Plátano, 15; azúcar, 47	62
México	Algodón, 5; plomo, 13; zinc, 10; cobre, 5; petróleo, 9	42
Nicaragua	Algodón, 5; café, 35; madera, 6; plátano 13	59
Panamá	Cacao, 12; plátano, 74	86
Puerto Rico	Tabaco, 11; azúcar, 67	78
Santa Lucía	Cacao, 6; semillas y aceites, 16; azúcar, 48	70
San Vicente	Algodón, 29	29
Trinidad y Tobago	Cacao, 8; azúcar, 17; petróleo, 66	91
<i>Europa:</i>		
Albania	Queso, 9; ganado, 8; pieles y cueros, 14; huevos, 8; petróleo, 22	61
Bulgaria	Tabaco, 43	43
Finlandia	Madera, 26; mantequilla, 5	31
Grecia	Semillas y aceites, 6; tabaco, 50	56
Hungría	Trigo, 13; ganado, 12	25
Polonia	Madera, 17; ganado, 4; menta, 13	34
Rumania	Trigo, 10; madera, 11; ganado, 5; petróleo, 43	75
Yugoslavia	Madera, 16; ganado, 11; menta, 6	33
<i>América del Sur:</i>		
Argentina	Semillas y aceites, 13; granos, 13; trigo, 13; menta, 23; cueros y pieles, 7; lana, 9	78
Bolivia	Estaño, 71	71
Brasil	Cacao, 4; algodón, 18; café, 45	67
Guayana Británica	Azúcar, 58	58
Chile	Cobre, 48; nitratos, 21	69
Colombia	Café, 53; plátanos, 5; petróleo, 22	80
Ecuador	Cacao, 30; café, 15; petróleo, 13	58
Islas Falkland	Ganado, 7; cueros y pieles, 9; lana, 80	96
Guayana Francesa	Madera, 48	48
Paraguay	Algodón, 39; carne, 9; cueros y pieles, 9; té, 6; hule, 19	80
Perú	Algodón, 18; plomo, 5; cobre, 17; azúcar, 7; petróleo, 34	81
Surinam	Café, 7; arroz, 6; azúcar, 8	21
Uruguay	Semillas y aceites, 5; carne, 21; cueros y pieles, 10; lana, 44	80
Venezuela	Café, 5; petróleo, 92	97

FLUCTUACIONES DE LAS EXPORTACIONES

Los países subdesarrollados situados fuera de la zona árida mantienen una situación de desequilibrio principalmente porque están orientados hacia las exportaciones, y a menudo porque se concentran, además, en un campo muy pequeño de materias primas y alimentos (véase cuadro 1). En las décadas recientes, los mercados de esas exportaciones han sido en extremo inestables (véase cuadro 2). La importancia e inestabilidad de las exportaciones es el principal factor que, a través de la acción del “multiplicador” y “acelerador”, causa fluctuaciones en el ingreso y la ocupación. De acuerdo con un informe de la Comisión Económica de Asia y el Lejano Oriente, “Se ha... estimado sobre bases globales que un cambio de sólo 5% en los precios medios de las exportaciones es equivalente aproximadamente al influjo total anual de capital privado y público y las donaciones gubernamentales que concurren a los países subdesarrollados.”⁶ Durante un período de nueve años (1948 a 1956) la fluctuación real promedió de 10 a 15% para el arroz de Tailandia, el té de Ceilán, el estaño de Indonesia y Malaya y el abacá de Filipinas. Para el arroz de Burma, la copra de Filipinas y el yute de Pakistán, la fluctuación fue de 15 a 20%. Los precios del hule mostraron una fluctuación promedio de 30%. El volumen de las exportaciones de esos países mostró fluctuaciones similares en las mismas direcciones, sumándose a las muy sustanciales fluctuaciones de los ingresos provenientes de las exportaciones.

Algunos países adelantados como Australia y Nueva Zelandia están también orientados hacia las exportaciones en este mismo sentido; las exportaciones representan una proporción tan grande del ingreso nacional como el gasto gubernamental y la inversión privada combinados, y la inversión privada está relacionada estrechamente a las exportaciones. Sin embargo, las variaciones en el ingreso y la ocupación a través de los cambios en la demanda de exportaciones en los países subdesarrollados difieren en cuatro sentidos de las fluctuaciones generadas en esta forma en los países más adelantados. En primer lugar, es probable que una proporción más grande de la desocupación resultante de la contracción de las exportaciones pueda estar disfrazada, tomando la forma de un incremento en el número de personas excedentes en la agricultura. En segundo lugar, en algunos de esos países la grande reducción en las exportaciones físicas no pueden contrarrestarse por una reducción física de las importaciones sin causar un daño extremo. Tercero, los efectos secundarios del “supermultiplicador de una contracción en el comercio exterior es probable que sean menos pronunciados en los países subdesarrollados que en los adelantados. Las economías subdesarrolladas son menos interdependientes que las adelantadas y

⁶ Naciones Unidas. *Informe Económico de Asia y el Lejano Oriente*, 1957, p. 144.

las repercusiones de los cambios en el ingreso de un sector sobre la ocupación en otro no son tan marcadas. Una proporción sustancial de la población puede estar en su gran mayoría fuera de la economía de mercado, viviendo cerca del límite de subsistencia, en un nivel de autosuficiencia, con una gran proporción del comercio en la forma de trueque. El acelerador, que es el principal desestabilizador de las economías adelantadas, desempeña un papel relativamente pequeño en las menos industrializadas. La desocupación cíclica, por tanto, tiende a estar más localizada y a difundirse en forma menos rápida que en una economía industrializada interdependiente que es, por lo general, multifacética.

Finalmente, si las industrias de exportación están en manos extranjeras y las utilidades se transfieren generalmente, el ingreso interno está relativamente inafectado por fluctuaciones en las exportaciones; el principal impacto será sobre las transferencias de utilidades, las que no son parte estrictamente del ingreso interno. Las repercusiones pueden ser sentidas a través del presupuesto del gobierno por la estrecha relación entre las recaudaciones y el volumen de las exportaciones en semejantes economías. Sin embargo, la mayoría de esos países están en posición de contrarrestar las fluctuaciones en las exportaciones a través de medidas internas. Si los gastos gubernamentales se mantienen frente a una baja en la recaudación de impuestos, en tanto que las importaciones se mantienen frente a una baja en las exportaciones provenientes de las reservas creadas durante los años buenos, el ingreso interno y la ocupación pueden mantenerse completamente estables a pesar de las fluctuaciones en el mercado mundial. Como el sector exportador es a menudo relativamente intensivo de capital, representa una proporción muy pequeña de la ocupación.

¿UNA AUTORIDAD INTERNACIONAL ESTABILIZADORA DE MERCANCÍAS?

Algunos de los países subdesarrollados —en particular Indonesia, Brasil, Burma y Tailandia, cuyo ingreso nacional depende en buena medida de los mercados de exportación de materias primas y alimentos— han expresado recientemente el punto de vista de que necesitarían muy poco de la asistencia del capital del exterior si pudieran obtener un precio justo y estable para sus principales exportaciones. Podría formarse una agencia internacional, quizá bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para que llenara la función de un “fondo amortiguador” y de estabilización de los precios manteniendo los superávits en los años de exceso de producción y disponiendo de ellos en los años en que la demanda excede a la oferta a los precios “justos” fijados.

Es verdad que algunos países subdesarrollados han sufrido fuertemente en el pasado las consecuencias de las violentas fluctuaciones de los precios de las materias primas y de los alimentos. Y también lo es que si los pre-

Cuadro 2. FLUCTUACIONES ANUALES PROMEDIO, 1948-1953 Y 1953-1956

Mercancía y Región	Productos		Precios		Cantidad	
	1948-1953	1953-1956	1948-1953	1953-1956	1948-1953	1953-1956
<i>Hule:</i>						
Indonesia	40.5	19.7	a	a	14.0	5.2
Malaya, Federación de	37.7	18.6	35.8	18.8	3.4	4.0
Región ECAFE	42.6	18.5	a	a	6.0	4.8
<i>Algodón:</i>						
Pakistán	22.7 ^f	26.5	25.2 ^f	10.2	15.4 ^f	28.0
<i>Yute:</i>						
Pakistán	31.5 ^f	9.3	24.3 ^f	3.8	23.0 ^f	10.3
<i>Abacá:</i>						
Filipinas	23.5	19.4	11.5	18.6	23.0	11.3
<i>Azúcar:</i>						
China (Formosa)	28.1	19.8	23.7 ^g	2.5	46.7	17.8
Filipinas	23.8	5.1	5.6	3.4	20.9	6.6
<i>Copra:</i>						
Filipinas	30.0	10.3	23.9	10.7	13.2	14.2
<i>Estañío:</i>						
Indonesia	21.2	10.9	a	a	5.2	4.0
Malaya, Federación de	18.3	6.3	15.2	3.9	14.5	5.4
<i>Petróleo:</i>						
Borneo	20.9	6.0	13.4	1.1	12.3	5.9
Indonesia	15.9	7.3	9.9	5.2	16.5	5.3
<i>Arroz:</i>						
Burma	11.7 ^g	10.4	13.5 ^g	17.8	15.9 ^g	18.0
Tailandia	15.5	13.3	10.7	11.5	14.2	15.8
<i>Te:</i>						
Ceilán	8.4	15.0	10.5	12.6	2.9	3.4

FUENTE: Los precios de exportación son del Fondo Monetario Internacional. *International Financial Statistics*; para los productos de las exportaciones y cantidades, véase *infra*, Asian Economic Statistics.

^a La fluctuación anual se define como el cambio en el promedio de un año al promedio del año subsecuente, expresado (por razones estadísticas) como el por ciento del mayor de los dos promedios.

^b Con base en el valor de las exportaciones en términos de dólares de los Estados Unidos.

^c Excepto petróleo, para el cual se toma el precio de mercado de los Estados Unidos, todos los demás son precios de mercado en los puertos de los países exportadores o valores unitarios de las exportaciones, expresados en dólares norteamericanos. Los precios o valores unitarios de las exportaciones para 1949 son de enero a agosto solamente. Véanse los detalles en *International Financial Statistics*.

^d Para las fluctuaciones de precios véanse las cifras de la Federación de Malaya, que son aproximadamente las mismas.

^e 1949-1956.

^f 1949-1953.

^g 1950-1953.

cios de sus exportaciones se mantuvieron a los niveles a que han llegado, digamos en la cúspide alcanzada en el auge de la guerra coreana, podrían financiar —si lo quisieran— sus propios programas de desarrollo. Pero en este punto se encuentra la clave del razonamiento; la población de los países subdesarrollados, en no menor medida que la de los adelantados, suele pensar que el precio “justo” es el precio más alto de que se tiene memoria. Aún más, si los precios se mantuvieran a los niveles más altos, la Autoridad Internacional de Estabilización tendría que hacer frente al peligro de acumular continuamente un volumen creciente de existencias. Y aún sería difícil distinguir para cualquier grupo de expertos, desde el punto de vista estadístico y analítico, las contracciones cíclicas de la demanda de las tendencias descendentes a largo plazo. Y la diferenciación sería mucho más difícil si se suponen consideraciones de orden político hondamente arraigadas. Supóngase, por ejemplo, que un cuidadoso estudio demuestra claramente que el costo de producción del hule sintético muestra una tendencia descendente, en tanto que el margen de su utilización se está expandiendo. ¿Tendría la Autoridad Internacional de Estabilización la energía para insistir que, a la luz de esta tendencia el precio fijo del hule natural debería reducirse gradualmente? Si no la tiene, los países que lo producen seguirían produciéndolo para almacenarlo con la Autoridad, en lugar de hacer frente a la reorganización estructural de sus economías que la situación demanda.

La superación de las violentas fluctuaciones de los precios de las materias primas y de los alimentos a través de una agencia internacional podría contribuir en buena medida al desarrollo de las regiones subdesarrolladas. Les permitiría preparar y llevar a cabo los planes de desarrollo con cierta seguridad de que estarían impedidos para llevarlos a cabo como resultado de un colapso del mercado de sus principales exportaciones. Pero la proposición no está exenta de peligros, y la creación de una agencia semejante no daría la seguridad de conducir a las economías de las regiones subdesarrolladas a un puerto seguro, ya que éstas han mostrado una debilidad por su falta de adaptación a las tendencias claras e irreversibles a largo plazo.

ESTABILIDAD Y DIVERSIFICACIÓN

Algunos gobiernos han justificado las prácticas restrictivas del comercio apoyándose en la diversificación de sus economías con propósitos de estabilidad. De este modo, el argumento para la diversificación se coloca precisamente en su forma más errónea. Su función *no* es, principalmente, estabilizar la economía. El argumento para la diversificación, como medio de reducir la inestabilidad, surge durante un período en que la extrema inestabilidad de la economía norteamericana tendió a difundirse hacia otros países productores de materias primas y alimentos. Pero supongamos que

los Estados Unidos tienen éxito en sus propios y enérgicos esfuerzos de alcanzar un desarrollo sostenido. Supongamos también que los países subdesarrollados se diversifican hasta el punto de lograr su autosuficiencia tanto en la inversión como en la producción. La principal determinante del ingreso y la ocupación en esos países sería entonces la inversión interna. Como una parte de esta inversión tendría que efectuarse en empresas riesgosas, la inversión interna podría ser indudablemente muy inestable y, en consecuencia, la economía estaría sujeta a severas fluctuaciones. Si estas economías fueran relativamente abiertas, en tanto que la economía norteamericana fuera estable, el comercio internacional tendería a frenar las fluctuaciones económicas. La elevación del ingreso nacional (inflación) conduciría a la disminución de la exportación y a crecientes importaciones, contrarrestando, por tanto, el auge. Inversamente, la deflación podría conducir a un aumento de las exportaciones y a la reducción de las importaciones, frenando el descenso. Todo este problema necesita examinarse cuando el supuesto de que la economía dominante es inestable se reemplaza por el supuesto de que se trata de una economía estable y en crecimiento.

El principal propósito de la diversificación no es la estabilización sino que permita el crecimiento económico. Si un país desea incrementar su producto a una tasa más rápida que la expansión del mercado mundial, no puede contentarse con mantener su participación en los mercados mundiales. La industrialización es entonces una necesidad virtual. Aun los productos de las plantaciones, en donde las ventajas del suelo y del clima son más tajantes, se enfrentan a un futuro dudoso por la creciente competencia de los productos sintéticos. En el mejor de los casos, es de esperar que los productos de las plantaciones sufran una declinación gradual en su *participación* en los mercados mundiales. Este proceso no será incompatible con el crecimiento absoluto de la producción de las plantaciones; pero implica una participación decreciente de la producción de las plantaciones en la producción nacional, si es que el país ha de aumentar su ingreso a una tasa más rápida que la de expansión de los mercados mundiales. Si la productividad de las plantaciones se mantiene al mismo nivel con la productividad de la industria —si no es así es probable que pierda aún más rápidamente la competencia con los productos sintéticos—, la participación de las plantaciones en la ocupación nacional también disminuirá. La industrialización parece ser la única solución.

En resumen, no es sólo que el crecimiento equilibrado sea mejor que el desequilibrado; es más bien que esos países deben crecer en condiciones de equilibrio para poder desarrollarse. Estos países deben atravesar por una revolución agrícola, así como por una revolución industrial. Myrdal cita a Tarlok Singh, que afirma que “la expansión industrial sin una reorganización agrícola conduce a la gran mayoría de la población a un estado

de pobreza. En otras palabras, sólo podemos hacer planes en contra de la pobreza de las masas si nos proponemos crear las condiciones de una economía más eficiente y en rápida expansión tanto en la agricultura como en la industria". Y Myrdal agrega: "En la mayoría de los países subdesarrollados la mejoría de la productividad agrícola es, además, una precondition esencial para la industrialización."⁷

ESTABILIDAD Y POLÍTICA COMERCIAL

Las economías desequilibradas de los países subdesarrollados requieren, por supuesto, de políticas de comercio especiales. El dictado clásico con respecto al libre comercio estaba basado en una especie de análisis marginal de que es por completo impropio en donde el problema consiste en incluir los saltos grandes y discontinuos hacia una estructura completamente nueva y un nuevo nivel de empleo y producción. Por supuesto, dado el grado de mala asignación de los recursos que existe en los países subdesarrollados, en relación con lo que podría alcanzarse a través de ese "gran impulso", podría ser muy bien que cualquier "distorción" de la estructura precios-costos a través de la intervención gubernamental trajera un adelanto. Sin duda, la intervención planeada con propiedad debe mejorar, más que empeorar la asignación de los recursos de los países subdesarrollados.

Myrdal se muestra indiferente ante la cooperación entre los países subdesarrollados en relación con el comercio exterior. No niega que la cooperación pueda ser de alguna utilidad, pero afirma que "el campo de semejante cooperación está naturalmente limitado, ya que casi por definición las relaciones de sociedad son más normales entre países subdesarrollados y desarrollados que entre los mismos países subdesarrollados". La afirmación parece inconsistente hasta cierto punto con la insistencia de Myrdal de que debe permitirse y que aún es urgente que los países subdesarrollados se industrialicen y que adopten una agricultura más extensiva y mecanizada. De aquí no se desprende que no existan límites al grado deseable de autosuficiencia ni que la cooperación entre los países subdesarrollados sea menos natural que con los adelantados. La planeación regional entre países de Asia y África se ha quedado a la zaga. La industrialización no es equivalente a que cada país deba producir absolutamente todo; sería deseable, indudablemente, que existiera cierta integración de los planes nacionales para evitar la costosa duplicación. Por ejemplo, es probable que sea ventajoso que tanto Indonesia encargue la producción de hierro y acero a las Filipinas, como que Filipinas la surta de hule y aluminio, sin expandir su capacidad de refinación de petróleo. Los problemas de

⁷ Gunnar Myrdal, *Towards and International Economy*, Londres, 1957, p. 206.

este tipo requieren un cuidadoso estudio; pero si las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas han de ser agencias más efectivas para la planeación internacional, éste es un tipo de problema que debieran abordar bien.

Mientras tanto, la sustitución de importaciones es el camino que ofrece las mayores esperanzas para el desarrollo industrial. Tanto la elasticidad-precio como la elasticidad-ingreso de la demanda por productos agrícolas es muy pequeña, en tanto que la propensión marginal a importar de los países agrícolas es alta. En consecuencia, si se desea que los países subdesarrollados no incurran en una merma seria en el saldo de divisas extranjeras como consecuencia de sus esfuerzos para alcanzar el desarrollo, deben descubrir nuevas exportaciones o sustituir importaciones. Lo último, indudablemente, es más fácil.

El "precario balance" en el que se encuentran los países subdesarrollados, aunado al peligro de que las inversiones de desarrollo en gran escala los conduzcan tanto a la inflación como al éxodo de divisas extranjeras, es una razón más para los controles de importaciones. De entre todos los tipos posibles de restricciones de importación, los tipos múltiples de cambio están más cerca de ser "un sueño de libre comercio". La experiencia reciente de Indonesia parece apoyar esta afirmación. En 1956, gracias a un mayor volumen de anticipo de pagos y de sobretasas a las importaciones, fue posible dejar que el mercado gobernara la asignación de divisas del exterior y otorgar virtualmente todas las solicitudes de licencias de importación.⁸

Si los planes de desarrollo económico tienen éxito, las restricciones a las importaciones no suponen una declinación de las importaciones totales de los países subdesarrollados. Implican más bien un cambio en la composición de las importaciones y una limitación *en el incremento* de las importaciones a medida que aumenta el ingreso nacional.

POLÍTICA MONETARIA

Como son muy pocos los países subdesarrollados que disponen de sistemas altamente desarrollados de crédito al comercio o de mercados de capital, es una costumbre hacer a un lado la política monetaria como un arma de estabilización en estos países. Si incluimos en la "política monetaria" todas las medidas gubernamentales para incrementar o disminuir la oferta monetaria a través del sistema bancario, existen no obstante ciertos hechos que demuestran que la política monetaria puede ser muy efectiva. Los intentos de estabilización en Indonesia representan un ejemplo en este aspecto.⁹ Uno de los aspectos más interesantes de la política económica

⁸ Esta experiencia se analiza con mayor amplitud en B. Higgins, *Economic Stabilization and Development in Indonesia*, Nueva York (IPR), 1957.

⁹ Para una exposición más detallada de esas medidas véase B. Higgins, *ibid.*

de Indonesia entre 1950 y 1958 es el éxito de las medidas que se tomaron para reducir la oferta monetaria durante los dos períodos en que el Dr. Sumitro fue Ministro de Finanzas. Esta experiencia se corrobora por el fracaso de las políticas de “dinero barato” que se siguieron en el Reino Unido, los Estados Unidos, Canadá y Australia, durante el período de posguerra. Este fracaso y la vuelta a la política anterior en diferentes países, mostró que es probable que la política fiscal antiinflacionaria sea inefectiva, a menos que se apoye en una política monetaria antiinflacionaria. El caso de Indonesia es aún más dramático. Sugiere que en donde las barreras políticas y administrativas impiden llevar a cabo los propósitos de la política fiscal apropiada en una situación inflacionaria, pueden generarse poderosas fuerzas antiinflacionarias por la sola política monetaria.

Los métodos utilizados por el gobierno de Indonesia para contrarrestar la expansión monetaria fueron no ortodoxos en relación con la política del banco central de los países adelantados. Los controles cuantitativos y cualitativos que han sido una política normal de la banca central de los países adelantados no estuvieron a la disposición del gobierno de Indonesia. Los nuevos estatutos del Banco de Java, que lo colocaba como un banco central en plena madurez con el nuevo nombre de Banco de Indonesia, bajo el control de un Consejo Monetario, y con amplios poderes generales de control monetario, no entraron en vigor sino hasta julio de 1953. Aun con estos estatutos en vigor, el control a través de la política ordinaria del banco central fue virtualmente imposible. Los estatutos del Banco de Indonesia no estuvieron apoyados por una legislación bancaria general que gobernara las actividades de la banca comercial hasta 1957. Los bancos comerciales más grandes eran subsidiarios de bancos extranjeros que mantenían sus reservas en el exterior y que en consecuencia no pudieron controlarse a través de medidas ordinarias que permitieran incrementar o disminuir el volumen de las reservas de los bancos comerciales. Todavía no existe en Indonesia un “mercado abierto”, y los bancos comerciales no siguen la práctica de redescontar el papel comercial en el banco central. De acuerdo con lo anterior, durante el período en cuestión, fue necesario descansar en diferentes “expedientes” monetarios elaborados con el propósito de que se adaptaran a la estructura institucional.

En general, los “expedientes” funcionaron bien. El más efectivo de ellos fue probablemente el sistema de pagos por adelantado de divisas extranjeras. Bajo este sistema, los importadores, en lugar de que esperaran poder disponer de divisas extranjeras cuando las mercancías llegaban a las puertas de Indonesia, fueron obligados a hacer el pago en rupias cuando se otorgaba la licencia de divisas extranjeras. También tuvieron que pagar por adelantado todas las “sobretasas de importación” (gravamen especial) a las que estaban obligados. El 40% de los pagos adelantados, que llegaron a su nivel más alto a fines de 1952, mermaron la oferta

monetaria en cerca de 66 millones de Rr. El 40 % y el 75 % de los pagos por adelantado, combinados, que llegaron a su cúspide a mediados de 1953, redujeron la oferta monetaria en cerca de mil millones de rupias, o sea en cerca de 15%. Durante 1955 los pagos adelantados netos de los importadores montaron no menos de rupias 2 millones, o sea cerca del 17% de la oferta monetaria. Hasta cierto grado, las reducciones en la oferta monetaria pueden haber sido contrarrestadas por el financiamiento que los importadores obtenían de los mayoristas o, en el caso de las mercancías estandarizadas, como las bicicletas, por los consumidores. En la medida en que el financiamiento de los mayoristas o de los consumidores representó el uso de moneda o depósitos en otra forma ociosos, significó un incremento en la velocidad de circulación del dinero que pudo haber contrarrestado en cierta medida la reducción de la oferta monetaria. A final de cuentas, sin embargo, no puede existir ninguna duda de que el sistema de pagos por adelantado fue un arma poderosa que contrarrestó las fuerzas tendientes a incrementar la oferta monetaria. Quizá el ejemplo más convincente de la efectividad de esas políticas fue la reducción del precio de la rupia en el mercado negro, a pesar de las fuertes presiones tendientes a elevar el precio del oro y de las divisas extranjeras en el mercado negro. El sistema de pagos por adelantado fue admirablemente complementado por un "acuerdo entre caballeros" con los bancos, limitando el crédito a los importadores, y por la prohibición de transferir utilidades a las firmas deudoras de los bancos, lo que obligó a la liquidación de los préstamos de los bancos, de parte de las firmas extranjeras.

La experiencia de Indonesia descansa en algunos de los recientes adelantos en la teoría pura del interés, particularmente en los escritos de G. L. S. Shackle. Estos estudios sugieren que las variaciones en los tipos de interés influyen en dos formas sobre las decisiones de inversión: en las que se relacionan con las inversiones en inventarios, y en aquellas que se relacionan con inversiones en proyectos a largo plazo que son de una relativa seguridad. Las inversiones de este tipo tienen un carácter predominante en numerosos países subdesarrollados. Las manufacturas, que se caracterizan por inversiones en equipo de rápida aunque incierta tasa de obsolescencia, son relativamente poco importantes en esos países. Las principales alternativas son las inversiones en inventarios y en proyectos a largo plazo, como las de las plantaciones de hule y copra, petróleo y minería. En las condiciones actuales, el último tipo de inversión no puede considerarse particularmente "seguro" en algunos países subdesarrollados, incluyendo Indonesia. Más aún, las tasas de interés en los mercados de capital del exterior pueden ser más importantes que las tasas de interés en el país en donde la operación tiene lugar. Sin embargo, la política que permitió las transferencias de utilidades probablemente persuadió a las compañías extranjeras para obtener su capital de trabajo en el exterior y

no a través del sistema bancario de Indonesia, lo que es en sí mismo un paso antiinflacionario ya que permite un mayor volumen de importaciones con un déficit dado de balanza de pagos. Indudablemente, la política de Indonesia de "dinero escaso" tuvo éxito al mantener a las mercancías al margen de las especulaciones del mercado, lo que es una forma antiinflacionaria particularmente deseable.

Es verdad que todas las medidas monetarias de Indonesia fueron del tipo que tienen efectos sólo una vez. El impacto sobre la oferta monetaria que tuvo el sistema de pagos por adelantado amenguó a medida que desapareció el lapso entre la solicitud de divisas extranjeras y la venta de las importaciones en Indonesia. El acuerdo entre caballeros impone un límite, pero no reduce el crédito a los importadores. En forma similar, el límite sobre transferencias de utilidades de las empresas deudoras de los bancos pierde sus efectos una vez que esas deudas se han liquidado. El mejoramiento de la política fiscal no fue una cosa fácil, y todavía fue más difícil contrarrestar la inadecuada política fiscal mediante una política monetaria ingeniosa para el gobierno que sucedió al de Wilopo que para el anterior. En 1957, Indonesia introdujo finalmente el requerimiento de reservas bancarias, que debía hacerse parte en efectivo y parte en bonos del tesoro. Mediante el control de los bonos del tesoro, el banco central tiene una influencia más apegada a la ortodoxia sobre las reservas bancarias.

En general, podemos concluir que los países subdesarrollados pueden necesitar de medidas monetarias hechas a la medida, de acuerdo con su propia estructura institucional, pero que tales medidas pueden ser un instrumento efectivo de estabilización económica.

OPORTUNIDAD* DE CARÁCTER ANTICÍCLICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA CON PROPÓSITOS DE DESARROLLO

En el pasado, el desarrollo económico ha sido un poderoso factor desequilibrador. Sin embargo, la planeación apropiada puede transformar la inversión *pública* con propósitos de desarrollo en una arma de estabilización. El desempleo estructural crónico del tipo que es común en los países subdesarrollados requiere una sostenida expansión de la inversión pública y privada. Sin embargo, en donde también existe la desocupación *cíclica*, como consecuencia de las fluctuaciones de las exportaciones y la inversión privada con ella relacionada, aquélla puede ser contrarrestada mediante la oportuna (*timing*) expansión de la inversión pública en forma inversa a esas fluctuaciones.

El proceso que lleva adelante los proyectos de inversión pública con el propósito de contrarrestar la desocupación *cíclica* se le ha llamado *teles-*

* La palabra inglesa *timing* se tradujo en este caso como "oportunidad" [T.].

coping. El *telescoping* no significa desviar los recursos físicos o fiscales para poner los proyectos en operación; significa sólo contrarrestar el temporalmente bajo nivel de la inversión privada y las exportaciones con proyectos públicos de utilidad, ya incluidos en el plan de desarrollo por su alto grado de prioridad. Ni significa tampoco inflación, ya que la voluminosa inversión pública sólo reemplaza a la inversión privada. A medida que se recupera la inversión privada, el sector inversionista público puede contraerse sencillamente no empezando nuevos proyectos a medida que los primeros se terminan. El plan de desarrollo debe comprender una reserva de útiles proyectos a los niveles provincial y local que pueden ser utilizados para absorber la desocupación cíclica en caso de que sea necesario. La experiencia en otros países indica que los proyectos relativamente pequeños y los intensivos de mano de obra que se llevan a cabo principalmente por los gobiernos de la provincia y los locales tienen una mayor flexibilidad que los proyectos de pesadas construcciones llevadas a cabo normalmente por el gobierno central. Los proyectos de la provincia y de los gobiernos locales deben llenar este requisito. El enfoque filipino para la planeación del desarrollo, con la revisión anual y la adición de un nuevo año para reemplazar al que se ha terminado, permite el *telescoping* más fácilmente que un plan para un período fijo.

Tanto en los países subdesarrollados como en los adelantados existe la idea muy difundida, aunque ésta sea errónea, de que la inversión pública es un instrumento menos flexible de política de ocupación que los impuestos variables o las transferencias de pagos (como el seguro a la desocupación). No obstante, aun la experiencia norteamericana ilustra la gran flexibilidad de las obras públicas desde el lado de la expansión. La Civil Works Agency dispuso de personal diez días antes de que fuera creada y ocupó 814 000 trabajadores, como lo demuestra su nómina desde el primer día de pago. A la semana siguiente, esta cifra se había duplicado y un mes más tarde la Agencia estaba dando ocupación a cerca de 4 millones de hombres. Lo peor que podría decirse de esta notable marca es que no todos los proyectos fueron de alta prioridad; aunque esta deficiencia refleja la falta de planeación adecuada pero no la falta de flexibilidad. Desde el punto de vista de la contracción, el principal requerimiento para la flexibilidad es una suficiente dispersión de los proyectos en pequeña escala que puedan terminarse dentro de unos cuantos meses. En este caso, nuevamente, el récord de la CWA es impresionante; la ocupación disminuyó en forma tajante de 4.2 millones a fines de enero de 1934, a 2 millones a fines de marzo, cuando el programa se transfirió a FERA.

La flexibilidad de la política de ocupación tiene aspectos económicos, legales, administrativos y técnicos. Los aspectos económicos consisten en la tasa en que el ingreso y la ocupación pueden variar con un costo fiscal dado, en la ausencia de barreras legales, administrativas y técnicas. En

el aspecto político, los gastos públicos en bienes y servicios (“inversión pública”) son claramente más flexibles que los impuestos o las transferencias de pagos, por la sencilla razón de que la variación en la inversión pública afecta el ingreso y la ocupación en el mismo período de ingreso en el que tiene lugar la acción, en tanto que los impuestos variables y las transferencias variables de pagos afectan el ingreso y la ocupación sólo después de cierto período. Más aún, es probable que la propensión marginal a consumir sea mayor para la inversión pública que para los impuestos, ya que el gran volumen de la inversión pública va hacia los ingresos en salarios, en tanto que una proporción más grande de casi cualquier tipo de impuestos proviene de ingresos no asalariados. Las transferencias de pagos del tipo de las reservas familiares o de seguros de desocupación también van principalmente a los ingresos por salarios. Más aún, el período-ingreso relevante en sí mismo debe tender a ser menor para la inversión variable pública que para los impuestos variables, ya que el retraso medio entre la recepción y la vuelta a gastar del ingreso es mucho más costoso para los ingresos asalariados que para los ingresos no asalariados. Cuando todos estos factores se toman en cuenta, es probable que en términos puramente económicos, la política de variar la inversión pública pueda ser más flexible que la política de transferencias variables de pagos, y en buena medida más flexible que la variación de los impuestos. Este argumento, por supuesto, se mantiene *a fortiori* cuando la desocupación está concentrada en regiones o industrias en particular.

Por la misma característica, el apoyo en tasas variables de impuestos y transferencias de pagos para alcanzar una política flexible de ocupación debería necesitar más de una acuciosa previsión que un programa que incluye también la inversión pública variable. Para obtener los efectos expansivos (o deflacionarios) empezando al mismo tiempo en que se produjeran por incrementos (o decrementos) de la inversión pública, la decisión para reducir (o aumentar) los impuestos debería hacerse cuando menos en un período de ingreso anterior. Debe notarse también que el tipo de flexibilidad que se alcanza con tasas estables de impuestos puede ser obtenida en una política de inversión pública asegurando sencillamente que la inversión pública disminuya menos que otros componentes del ingreso nacional. Las reglas automáticas de la variación de las tasas impositivas podrían ser más efectivas, especialmente si se aúnan con transferencias de pagos variables o aun estables. (En Canadá existe en parte la política de este tipo a través del programa de prestaciones familiares.) Sin embargo, las reglas automáticas para los gastos variables se formulan de modo igualmente fácil. Ninguna regla podría ser más sencilla que la que requiere que el gobierno se haga cargo en su nómina de cualquier trabajador despedido por la empresa privada. La verdad de las propuestas para alcanzar flexibilidad sólo a través de una política impositiva es sencillamente que

si el presupuesto es sustancialmente grande, puede alcanzarse un efecto compensatorio sustancial mediante la variación de los impuestos en tanto que se mantienen estables los gastos.

Los principales requerimientos legales y administrativos para la flexibilidad de cualquier tipo de política de ocupación son dos: deben existir departamentos en todos los niveles importantes de gobierno, con facultades legales para dar todos los pasos necesarios sin ninguna demora, incluyendo la facultad para recolectar o gastar fondos; y estos departamentos deben desempeñar sus labores con personal eficiente. Esos requerimientos pueden llenarse para cualquier tipo de política; y el logro de la completa flexibilidad de cualquier política requiere que se conceda un amplio margen para que la rama ejecutiva del gobierno tome decisiones independientemente.

En forma más específica, los requerimientos para una política impositiva flexible consisten en que la rama ejecutiva del gobierno tenga facultades para cambiar los impuestos, que se establezcan los conductos para dar a conocer los cambios de los impuestos, empleando formas o instructivos, etc.; y, además, debe disponerse de algunos elementos que puedan inducir al Estado y a los gobiernos locales para que integren su política impositiva con la política federal. Los requerimientos para una política de inversión pública flexible necesita de una reserva totalmente planeada de proyectos útiles, de facultades de la rama ejecutiva para subsidiar la aceleración de los programas públicos de inversión de la federación, de los Estados y de los gobiernos locales; la adquisición previa de sitios o de amplias facultades para implantar prohibiciones, y el apoyo en la fuerza del gobierno para llevar a cabo determinados trabajos o la contratación por adelantado con "cláusula movable".

Las barreras técnicas para una política impositiva variable o una transferencia de pagos variable consisten principalmente de trabajo que debe llevarse a cabo en el papel y no son de gran importancia. Los problemas técnicos de un programa de inversión pública consisten principalmente de limitaciones de ingeniería en relación con la rapidez con que los proyectos pueden iniciarse y terminarse. Sin embargo, el programa fuertemente ponderado con proyectos de escala relativamente pequeña, que alcanza un alto nivel de ocupación rápidamente y que tiene una duración media de alrededor de seis meses, no puede suponer serias barreras técnicas a la flexibilidad. Cada mes deben madurar los proyectos iniciados con el propósito de comenzar la expansión dos meses antes; en el plazo de seis meses deberá madurar mensualmente cerca del 15 al 20% del programa total. En consecuencia, el programa total podría reducirse con facilidad simplemente dejando de reemplazar los proyectos que están madurando. Si se inician grandes proyectos de larga duración durante un descenso de la inversión privada, aquéllos debieran ser del tipo que tiene la más alta

prioridad social y que debieran terminarse tan pronto como sea posible, aun en condiciones de prosperidad.

Así pues, desde el punto de vista económico, la inversión pública es más flexible; le siguen las transferencias de pagos, y la política impositiva es la menos flexible. Desde el punto de vista legal y administrativo, todos los tipos de política podrían ser igualmente flexibles. Desde el punto de vista técnico, la inversión pública presenta los mayores problemas, pero éstos pueden superarse sin dificultad.

Los países subdesarrollados que disponen de programas ambiciosos de desarrollo, que incluyen un volumen sustancial de inversión pública, están en una mejor posición para usar la inversión pública como un arma estabilizadora en comparación con los países adelantados. Esto es así porque tales países siempre tendrán una reserva de obras públicas de gran utilidad que pueden llevarse adelante siempre que disminuya el gasto privado. Más aún, una gran parte de los proyectos debe ser de pequeña escala, del tipo intensivo de mano de obra que permite la mayor flexibilidad.

En los países subdesarrollados, sin embargo, puede existir una incompatibilidad en forma más sutil entre la estabilidad y el crecimiento. El llevar al máximo la tasa de crecimiento económico requiere una secuencia óptima de proyectos. Esta secuencia óptima puede requerir el llevar a cabo proyectos en un orden diferente del que sería más eficiente en términos de *telescoping*. Cuando se presenta este conflicto, la sociedad debe escoger entre una mayor estabilidad y un desarrollo más rápido.