

Santiago
18 Noviembre de 1952



El Empleo de la Contabilidad del Ingreso Nacional en la
Planificación del Desarrollo Económico

por Jorge Ahumada ^{1/}

I. Introducción

Quizá uno de los fenómenos más importantes registrados en la América Latina durante los años de postguerra es el creciente interés por los problemas del desarrollo económico y del progreso social. Sin embargo, sería cometer una injusticia contra los responsables de la política económica de nuestros países decir que antes del conflicto no se trató de mejorar las condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos. Mas es evidente que los esfuerzos prácticos realizados con miras a alcanzar estos objetivos han sido menos espectaculares que lo que se ha avanzado en cuanto a comprender que el desarrollo económico es una empresa difícil cuyo éxito depende de una cuidadosa planificación.

La esencia de la planificación es idéntica a la de cualquiera otra acción racional, esto es la cuidadosa selección de objetivos y de los medios adecuados para lograrlos. Mas ninguna acción puede ser racional a menos que se base en un sistema de principios lógicamente encadenados. El fundamento de estos principios es la experiencia. El espejo de la experiencia económica son las estadísticas, incluyendo la

^{1/} El autor es economista de la Comisión Económica para América Latina y de la Administración de Ayuda técnica de las Naciones Unidas. Sus opiniones se han beneficiado grandemente por las sugerencias recibidas del personal de la CEPAL y de los participantes en el Programa de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico de la CEPAL y de la AAT. El presente estudio, sin embargo, es de su sola responsabilidad y no representa la opinión de las instituciones en que trabaja.

/contabilidad del

10 JUN 1953

Manuel Vences

Contabilidad del Ingreso Nacional.

Los principios lógicamente encadenados necesarios para interpretar y actuar racionalmente sobre el desarrollo económico, no se han descubierto aún. Carecemos de una teoría completa y útil sobre el crecimiento, si bien no desconocemos del todo los factores que influyen en él en distintas circunstancias. Tampoco poseemos una metodología para planificar el desarrollo económico en un medio social dentro del cual deban cooperar los intereses públicos y privados. La experiencia sobre planificación nos llega principalmente de países donde la empresa privada no existe, o de países donde el interés se concentra en la estabilidad o en la distribución del ingreso. No hay duda que podemos aprender de estos ejemplos, pero, en general, los países insuficientemente desarrollados deben forjar sus propias herramientas.

Uno de los instrumentos de planificación más importantes es la contabilidad social. Su uso preciso puede ilustrarse únicamente describiendo una metodología de planificación, y es lo que se pretende hacer en este estudio. Sin embargo, en las actuales circunstancias, lo más que podemos esperar en este campo es un bosquejo muy general de ideas y sugerencias, que podrían dar fruto en caso de ser profundizadas.

II. El proceso de la Planificación del Desarrollo Económico

La planificación es una técnica, pero no hay un método único para planificar; existen tantos como sean los planificadores y los fines que se les pide alcanzar. La única característica común a todos ellos es la cuidadosa selección de los medios y fines, y la protección contra posibles inconsecuencias. El objetivo de la técnica de planificación que aquí se analiza es la obtención de la tasa máxima de crecimiento que es compatible con la estabilidad y la libertad de elección del consumidor. Se entiende por crecimiento el incremento persistente del ingreso real per capita, en tanto que la estabilidad se define como la ausencia, más allá de límites razonables, de los problemas de desempleo, inflación y balanza de pagos.

En todo procedimiento de planificación pueden distinguirse tres etapas: a) diagnóstico, b) programación y c) ejecución. En la práctica, dado que la planificación es un proceso sin fin, es imposible decir donde

/termina uno y

termina uno y dónde comienza el otro. Sin embargo, las tareas que deben realizarse en cada etapa pueden indicarse claramente.

Diagnóstico

El diagnóstico consiste en el examen de la situación económica de un país o de una región para determinar cuáles son los principales factores que influyen en la magnitud del crecimiento y obstaculizan la estabilidad económica. Esto implica que el coeficiente histórico de crecimiento, experimentado durante un período adecuado de tiempo, debería medirse y compararse con un patrón de crecimiento deseable o potencial.

Un médico que hace un diagnóstico declara que la anatomía o la fisiología de su paciente difiere de lo que se considera normal. Existe un patrón de salud médica, pero no existe todavía un patrón de salud económica. Este debe ser proporcionado por una teoría económica y, en nuestro caso, por una teoría del desarrollo económico. Según se ha indicado ya, carecemos todavía de dicha teoría, pero los pocos elementos que poseemos y un profundo conocimiento del paciente, nos permitirán formarnos una opinión aceptable de lo que debe ser el patrón. Además, la anatomía y la fisiología humanas cambian mucho menos con el tiempo que la anatomía y la fisiología económicas; debemos conocer no sólo lo que es hoy en día, sino lo que probablemente sea en el futuro previsible. El diagnóstico sin un pronóstico explícito es incompleto.

No nos ocuparemos aquí de los elementos teóricos que poseemos, sino que haremos una breve referencia a las informaciones que se requieren para entender mejor al paciente.

En primer lugar, es esencial contar con largas series de cifras sobre ingreso nacional total y per capita y sobre otros conceptos similares. Estas series deberían ser más largas que un ciclo económico completo y deberían comenzar de preferencia a mediados del decenio de 1920-29, prestando en ellas debida atención al problema de la eliminación de los efectos de los cambios de los niveles de precios. Estas series se necesitan para tres fines: a) para medir el crecimiento económico; b) para determinar ciertas relaciones funcionales fundamentales, tales como los coeficientes de consumo de ahorro y de importación, y c) para usarlas, entre otros, como patrones de eficiencia de la política económica.

En segundo término, las cifras sobre ingreso nacional por origen

/industrial son

industrial son esenciales para efectuar un diagnóstico correcto de los problemas del desarrollo. J. Schumpeter ha dicho que el desarrollo económico es un proceso que consiste esencialmente en hacer cosas viejas en forma nueva, es decir, en cambiar la estructura industrial de las fuentes de ingreso. La comparación intertemporal de los cambios en el origen del ingreso da una idea por demás clara de la dirección del desarrollo y de las perspectivas que hay abiertas para nuevos cambios. Cuando las cifras correspondientes se comparan con la mano de obra y la riqueza reproductiva empleadas en cada actividad económica, se obtiene un excelente cuadro de la eficiencia con que se utilizan los recursos.

También se requiere un sistema de cuentas sociales que cubra un número determinado de años. La información principal que los planificadores obtienen de dichos sistemas de cuentas es la composición de la inversión y la proporción en que contribuyen a su financiación los particulares, los negocios, el gobierno y el resto del mundo. Además, las cuentas sociales suministran datos sobre la importancia relativa de los diferentes sectores dentro de la economía y sobre ciertos rubros, tales como los pagos de transferencia o los subsidios e impuestos directos, que desempeñan un importante papel en la determinación del nivel de ingreso y en la destinación de los recursos. El hecho de que las cuentas deben siempre saldarse y que el equilibrio se logra mediante cambios en el empleo, los precios, la redistribución del ingreso y la tenencia de activos extranjeros, las hacen útiles como prueba de la consistencia interna de la política económica en general, y de los planes de desarrollo económico en particular. Tal es la función de los llamados Presupuestos Económicos Nacionales.

Naturalmente, las cifras de ingreso nacional excluyen la gran masa de la producción que no alcanza a los consumidores finales. Esta corriente la constituyen todas las transacciones entre industrias, tales como las materias primas, los combustibles y la energía y otros bienes intermedios utilizados como insumos (inputs). Para el diagnóstico y la planificación, es importante un amplio conocimiento de esta corriente. El Profesor Leontief, de la Universidad de Harvard, ha ideado un método para estudiar las corrientes interindustriales, mediante un cuadro de entrada doble, cuyos encabezamientos son las industrias o grupos de industrias que comprende

/toda la economía. 1/

toda la economía.^{1/} Cada línea horizontal del cuadro contiene el producto, de cada grupo industrial y cada columna vertical, los insumos. En esta forma, las líneas indican hacia qué industrias va el producto de cada actividad y, por consiguiente, las columnas indican de donde reciben sus insumos. Las cifras del cuadro permiten calcular los coeficientes de insumo-producto y utilizarlos para estimar las necesidades de productos intermedios, dado un cambio en la demanda de bienes terminados.^{2/} El uso adecuado de los coeficientes de insumo-producto se ilustrará junto con la presentación de la metodología. Sin embargo, es interesante citar aquí a G.F. Loeb, a propósito de la importancia de los planes detallados que se basan en el análisis de las corrientes inter-industriales:^{3/}

- "1. Las consecuencias de proposiciones y pronósticos detallados relativos, por ejemplo, a los subsidios, las garantías de precios agrícolas, la coordinación de tráfico, la financiación de las inversiones, el desempleo estructural en industrias específicas, pueden analizarse mejor mediante un plan detallado basado en un plan macro-económico.
2. Sólo con planes detallados es posible presentar estimaciones valederas de la producción, el consumo, las importaciones y exportaciones de muchas industrias específicas.
3. Las incompatibilidades que no pueden descubrirse en el plan macro-económico se descubren en los detallados.
4. Es más fácil comparar los planes con las realidades y estudiar las diferencias."

Otra clase de información concreta que se necesita para la planificación exitosa del desarrollo económico se refiere a la disponibilidad de recursos, incluyendo los naturales, la riqueza tangible renovable - tal como la maquinaria y el equipo, los edificios y los caminos -- y la mano de obra.

1/ W. Leontief, The structure of the American Economy, 1919-1939, Oxford University Press 1951. También W.D. Evans and Martin Hoffenberg, The Inter-Industry Relations Study para 1947, Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo, mimeografiado, 1951.

2/ Técnicas más sencillas de insumo-producto se han utilizado en Holanda desde 1920 y las famosas "cifras de control" desarrolladas por el Gosplan no son sino coeficientes de insumo-producto.

3/ F. Loeb, Experience with Input-Output Analysis in the Netherlands, estudio presentado a la Conferencia sobre Relaciones de insumo-producto celebrada en 1950.

La preparación de inventarios de recursos naturales es una tarea que, por lo general, no se encarga al estadígrafo, quien debe proporcionar sí las cifras sobre riqueza renovable y sus cambios, lo mismo que sobre población y mano de obra. Las cifras sobre riqueza renovable constituyen excelentes índices del crecimiento económico cuando no existen datos sobre ingreso, y sirven asimismo como comprobante de las cifras sobre formación de capital que provee la contabilidad del ingreso nacional. Además, el concepto de coeficiente de capital derivado de esta información - la relación entre el producto y la riqueza renovable es de uso amplio en la planificación del desarrollo económico, principalmente como un índice de eficiencia en la asignación de los recursos y como un medio de estimar las necesidades de inversión. En lo que respecta a la mano de obra, el economista necesita datos sobre crecimiento de la población, migración, natalidad, mortalidad, cambios en la distribución por edad y sexo, empleo y profesión.

Por último, el estadígrafo debe suministrar al economista estudios sobre los presupuestos de los consumidores y secundarlo en la preparación de estudios de mercado para productos específicos y de la capacidad de producción instalada en las diferentes ramas de la actividad económica.

La existencia de toda la información a que acaba de hacerse referencia no solucionará todos los problemas de los planificadores. Los problemas económicos no se solucionan cuantificando parámetros. Sin embargo, con la ayuda de las pocas y un tanto burdas herramientas suministradas por la teoría, el analista puede dar una respuesta relativamente satisfactoria a ciertos problemas planteados por el diagnóstico, tales como: a) por qué razones el crecimiento efectivo es inferior al potencial, y b) cuáles son los factores que actúan sobre el sistema que puedan, en el futuro previsible aumentar o reducir la diferencia entre el crecimiento efectivo y el potencial.

El crecimiento potencial es la tasa máxima de crecimiento que es sostenible, dadas las limitaciones institucionales y de recursos de la economía. El diagnóstico nos da ideas más o menos precisas acerca de si el crecimiento podría ser más rápido que el que muestra la historia. Su determinación cuantitativa es la tarea que corresponda al proceso de planificación.

El examen del punto b) nos lleva al problema del pronóstico. No existe en el campo de la economía problema en el cual el economista se sienta más incómodo. El pronóstico constituye la fuente principal de su /complejo de inferioridad

complejo de inferioridad científica, aunque tal sentimiento se atenúa algo apenas uno comprende que todo diagnóstico envuelve a mirar a través de una bola de cristal. En la ausencia de relaciones que tengan validez de permanencia en el tiempo, no puede haber diagnóstico.

El problema del pronóstico consiste en determinar el grado de permanencia y la probable magnitud y dirección de los cambios en los parámetros importantes. No es necesario poder predecir con la precisión de la ciencia natural cuáles serán estos cambios. Basta con poder reducir el número casi infinito de casos posibles a un número manejable de acontecimientos probables. En otras palabras, el pronóstico es un método mediante el cual escogemos una serie de hipótesis de trabajo razonables. La gente práctica sabe, aunque intuitivamente, que el pronóstico es inevitable y cuando formula un proyecto de desarrollo no vacila en prever los precios, los costos y la demanda. Por consiguiente, parece claro que no importa cuán débiles sean las bases del pronóstico, exponerlas en detalle es preferible a dejarlas escondidas en cláusulas vagas.

En el comienzo mismo del proceso de planificación uno se enfrenta al problema de la proyección. Lo primero que debemos averiguar es si las fuerzas que actúan en una economía durante el período del plan, por lo general cinco años, van a traducirse en tendencias deflacionarias o inflacionarias. Para esto, partimos del hecho evidente que para que se mantenga la estabilidad, la oferta y la demanda globales deben crecer con el mismo ritmo. Si la oferta o la capacidad de producción de una economía se expande a un ritmo menor que la demanda, aparecerá una tendencia inflacionaria que provocará un alza de los precios, cambios en la distribución de los ingresos o pérdidas en los activos internacionales, en la medida que sea necesario para igualar ex-post la oferta y la demanda. Sólo cuando se conoce la probable magnitud del desequilibrio es posible preparar un programa de desarrollo que pueda solucionar al mismo tiempo los problemas de crecimiento y estabilidad que están indisolublemente unidos.

El hecho evidente que la oferta y la demanda no crecen necesariamente con el mismo ritmo ha sido racionalizado por los economistas observando que la oferta o capacidad es función de la inversión neta, en tanto que la demanda es función de los cambios en el nivel de las inversiones de un período a otro. Las principales limitaciones de esta teoría residen

/en que no toda

en que no toda inversión crea capacidad y en que no todos los gastos creadores de capacidad, como la educación técnica, se incluyen en la inversión. Por otra parte, la demanda crece no sólo como consecuencia de un aumento de la inversión, sino también como consecuencia de cualquier aumento de los gastos de consumo que no haya sido inducido por el ingreso del período anterior. El mejor ejemplo de gastos autónomos de consumo lo constituyen los de los gobiernos. Estas limitaciones hay que tenerlas presentes para seguir el curso de esta exposición, ya que no se hará mención explícita de ellas.

La proyección de la capacidad del sistema

Se han sugerido o desarrollado varios métodos para proyectar la capacidad de producción. Todos parten de la hipótesis que la función de producción que describe la economía no variará durante el período de proyección, o que cambiará en un sentido previsible.

En 1950, el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos publicó una proyección de la capacidad de la economía norteamericana para 1954. La función de producción empleada por el Consejo podría resumirse como sigue:

$$(1) \quad P = f(p, h)$$

siendo P el Producto Nacional Bruto, p la productividad por hombre-hora y h , el número de hombres-hora de trabajo. La productividad por hombre-hora se proyectó hasta 1954 extrapolarando la tasa secular de crecimiento observada con anterioridad. El número de hombres-hora se proyectó a base del crecimiento previsible de la población, de los cambios en la composición por edades y suponiendo un porcentaje "normal" de desempleo fraccional. ^{1/}

Domar ^{2/} ha sugerido que la función de producción de Douglas-Cobb podría dar buenos resultados. Según Douglas y Cobb, la función de producción en las industrias manufactureras sería la siguiente:

^{1/} Annual Economic Review, Council of Economic Advisors, enero de 1950.

^{2/} Evsey D. Domar, The Theoretical Analysis of Economic Growth, An Econometric Approach, Proceedings of the American Economic Association, 1952. Véase también P. Samuelson, Dynamic Process Analysis, A Survey of Contemporary Economics, Edited by Howard Ellis, The Blakiston Co., Filadelfia, 1949.

$$(2) \quad P = L^j C^k$$

siendo L la fuerza de trabajo, C el acervo de capital, y j y k la productividad marginal de cada uno de los factores. ^{1/}

Sin embargo, en su artículo Domar prefiere emplear la función de producción siguiente:

$$(3) \quad dP = I \cdot \beta$$

siendo dP el incremento del Producto, I la inversión neta y β el coeficiente marginal de capital. ^{2/}

La función de producción usada por el Consejo supone que la influencia de todos los factores que afectan la capacidad de producción se reflejan en la productividad de la mano de obra y que los cambios en la productividad muestran en el tiempo un comportamiento bastante regular. Domar, en cambio, supone que los factores que influyen en la capacidad se reflejan en la productividad del capital. La función Cobb-Douglas ocupa un lugar intermedio entre ambas. Los estudios de Kuznets, Goldsmith y otros demuestran que el coeficiente promedio de capital también se comporta en forma bastante regular en períodos largos. El coeficiente marginal sufre grandes e inestables fluctuaciones anuales, pero esto no debe preocuparnos por ahora.

El método del Consejo puede emplearse para contestar la siguiente pregunta: ¿qué se necesita en materia de política económica para alcanzar un fin determinado? En el caso del Consejo dicho fin es el mantenimiento de la tasa secular de crecimiento del Producto. La función de Domar podría utilizarse también para contestar la misma pregunta, puesto que si conocemos previamente el aumento del producto (dP) que queremos obtener, dada la relación capital-producto, queda determinado el monto del capital necesario.

1/ P.H. Douglas, "Are there Laws of Production?". The American Economic Review, Marzo de 1948.

2/ Algunos economistas, como es el caso nuestro, denominan coeficiente de capital a la tasa producto-capital, pero otros emplean esa expresión para referirse a la relación capital-producto. La ecuación (3) es una tautología en el sentido ex-post, pero no en el sentido ex-ante, que usamos aquí.

Puede encontrarse un excelente análisis del significado teórico de la ecuación en W. Fellner, The Capital-output Ratio in Dynamic Economics, Money, Trade and Economic Growth, The MacMillan Co., 1951.

Pero supongamos que deseamos preguntar cuál es la tasa probable de crecimiento del Producto suponiendo que la actual política económica no variará substancialmente. En cualquier caso, debería primero resolverse este punto, por cuanto las políticas o los cambios de política, que se requieren para alcanzar un objetivo determinado dependen en gran medida de lo que puede ocurrir en ausencia de esas políticas. El procedimiento del Consejo no puede emplearse para contestar a nuestra segunda pregunta puesto que la tasa de crecimiento ex-post del Producto dependerá a la vez de la oferta total y de la demanda total y en la función de la demanda no entra ninguno de los elementos de la función de producción usada por el Consejo. ^{1/}

Por otra parte, la inversión afecta a la oferta y a la demanda. Conforme lo hemos señalado ya, la oferta es una función del monto absoluto de la inversión neta; la demanda es una función de los cambios de nivel de la inversión y de la propensión a consumir. Para obtener el equilibrio los valores ex-ante del aumento de la oferta deben ser iguales al aumento de la demanda. Esta condición puede expresarse en la siguiente ecuación

$$(4) \quad I\beta = dI \cdot k$$

siendo dI el aumento del monto de la inversión entre un período y otro, y k el multiplicador. Naturalmente, el factor demanda de la ecuación debería contener no sólo el aumento de la inversión, sino también todo incremento en los gastos de consumo que no pueda considerarse como una función del nivel de ingresos. Los gastos gubernamentales en bienes y servicios caen en esta categoría. Si los incluimos junto con la inversión k reflejaría la función de consumo de los individuos. Para estimarla, se necesitan las cifras sobre ingreso personal disponible.

En consecuencia, si queremos encontrar los valores que satisfacen la ecuación (4), debemos emplear la función sugerida por Domar. Para ello es necesario encontrar algún camino para proyectar la inversión. Podría suponerse que la inversión es una función de la tasa de incremento del Producto y que, por consiguiente, depende en gran medida de los efectos del acelerador. En ese caso podríamos proceder a continuación como lo

^{1/} Domar, op. cit.

el Consejo, o sea, proyectar el incremento del producto partiendo de los aumentos de la mano de obra y de la productividad, y estimar después el monto de la inversión requerida para obtener el aumento del Producto proyectado. Por otra parte, se puede suponer que la inversión es autónoma y aceptar la teoría Keynesiana de la eficiencia marginal del capital. Aun cuando ésta podría ser la posición teórica más correcta, no existe manera de proyectar la eficiencia marginal del capital. Una tercera posición, más ecléctica, consistiría en suponer que la inversión es una función de las utilidades previstas y que éstas dependen en gran medida de las utilidades presentes. En los Estados Unidos se han establecido relaciones muy estrechas entre la inversión y el nivel de las utilidades. ^{1/}

Sin embargo, en una economía en que el sector público y el comercio exterior desempeñan un papel de la más alta importancia, no podría emplearse ninguno de los métodos sugeridos sin considerables modificaciones. En primer término, la inversión gubernamental muy poco es lo que tiene que hacer con las utilidades, pasadas o presentes. En segundo lugar, los cambios en los términos del intercambio afectan el nivel del producto real y por consiguiente pueden modificar seriamente la inversión si el acelerador es un factor importante. Aun si el acelerador no juega papel alguno, los cambios en la capacidad para importar (exportaciones reales) afectarán la eficiencia marginal del capital, mediante influencias psicológicas y cambiando la productividad del capital (el coeficiente del capital). Además, si el país carece de una industria de bienes de capital bien desarrollada, influirá en la inversión a través de la disponibilidad de divisas.

Si los cambios de la capacidad para importar afectan la inversión directamente o a través del Producto, es algo que requiere mayor estudio. Es muy posible que una variación en los términos del intercambio afecte a la inversión más que al Producto, pero que un cambio en el quantum de las exportaciones modifique el Producto en forma más directa que la inversión. La importancia de esta cuestión debe decidirse sobre bases pragmáticas..

^{1/} Si se desea conocer otros métodos de proyección de la inversión, pueden consultarse en: Fellner, W. The Long-Term Projection of Private Capital Formation: The Rate of Growth and Capital Coefficient", estudio presentado a la Conferencia sobre Ingreso y Riqueza celebrada en 1951.

Para verificar la validez de nuestra suposición de que el Producto las inversiones son afectados por la capacidad para importar, se han preparado algunas estimaciones preliminares de unos pocos coeficientes de correlación, que abarcan diferentes períodos desde 1925, para Brasil, Cu México y Chile. ^{1/} Los resultados varían entre 0.88 y 0.99. Es verdad las magnitudes del coeficiente no prueban la validez de la suposición, p permiten confiar en las proyecciones del producto o de las inversiones b en las correspondientes líneas de regresión. Además, esto no significa en todas las circunstancias la variable independiente debe ser únicamente la capacidad para importar. Emplearemos aquí esa suposición sólo en beneficio de la sencillez de la exposición.

El empleo de la capacidad para importar como variable independiente para estimar ya sea las inversiones o el Producto, entraña la proyección del quantum de las exportaciones y de los términos del intercambio.

La proyección del quantum de las exportaciones es asunto que depend en gran medida de estudios de mercado de productos determinados. Si las exportaciones de un país no constituyen una gran proporción de las cantida de cada mercadería que afluyen a los mercados internacionales, el problema consiste en estudiar las condiciones que afectan su producción interna. El Salvador, por ejemplo, no tendría grandes dificultades para aumentar las ventas de café en el extranjero, salvo en lo que respecta a los factores que influyen en su producción interna. Cuba, por el contrario, aun cuando no tendría dificultad para ampliar su producción de azúcar, se encontraría con un mercado limitado. La demanda de azúcar en los mercados de consumo importantes parece estar determinada principalmente por el crecimiento de la población y muy poco por los cambios en los ingresos per capita. En el caso como éste, hay que solucionar también la cuestión de cómo los países importadores llenarán sus necesidades recurriendo a otras zonas productoras.

La proyección de los términos del intercambio es, naturalmente, mucho más difícil. Sin embargo, si los centros económicos importantes del mundo mantienen el pleno empleo y no ocurren acontecimientos excepcionales, como una guerra, es posible que los precios relativos, considerados en grupos,

^{1/} En cada caso se tomó el producto o la inversión per capita..

/variarán tanto

variarán tanto como en el ciclo. En todo caso, un estudio cuidadoso de las condiciones en que descansan la oferta y la demanda de cada bien da mucha luz sobre los probables movimientos de precio.

Una vez que se ha proyectado la capacidad para importar, el producto o las inversiones pueden estimarse a base de las relaciones del pasado. Si la ecuación de regresión da un mejor ajuste para el Producto, puede calcularse la inversión suponiendo que la tasa de inversión es constante, o suponiendo como constante el coeficiente de capital. Si se sigue el primer método, basta aplicar a las cifras del Producto proyectado la tasa histórica de inversión. En el segundo caso será necesario determinar el acervo o riqueza renovable correspondiente a cada cifra del Producto. La inversión estará representada por las diferencias entre los acervos de un año a otro. Si el coeficiente de correlación para la capacidad para importar y la inversión es mayor que el que corresponda a la capacidad y al Producto, una vez que se proyectan las cifras de la inversión, puede obtenerse el Producto suponiendo también una tasa constante de inversión o un coeficiente de capital constante. Evidentemente, puede que sea necesario tratar de combinar valores variables de estos dos parámetros.

La proyección de la demanda de la ecuación oferta-demanda

En el estudio del Consejo de Asesores Económicos que hemos mencionado, la demanda se proyectó partiendo del hecho que la demanda global debe ser igual a la suma de la inversión privada, la inversión extranjera neta, los gastos del gobierno y los gastos de los consumidores. La inversión privada en equipo y plantas no agrícolas se estimó a base de lo que se requería para alcanzar el volumen proyectado de productos no agropecuarios. Las inversiones agrícolas se basaron en las tendencias anteriores, mientras que la inversión en habitaciones se calculó teniendo presente la necesidad de solucionar la escasez de viviendas. La inversión extranjera neta y los gastos gubernamentales se proyectaron a base de las políticas públicas anunciadas. Los gastos de los consumidores se calcularon estableciendo la diferencia entre el Producto Nacional Bruto proyectado suma de las inversiones, privadas y extranjeras, y de los gastos gubernamentales.

Podría seguirse un procedimiento parecido si se partiera de una proyección del producto utilizando la función de producción de Domar. El monto de la inversión que entra en la demanda, sería la diferencia entre la inversión que entra en el cálculo de la oferta y la inversión en el período precedente.

/A continuación habría

A continuación habría que estimar los gastos del gobierno. Esto podría hacerse a base de las tendencias pasadas o de las políticas anunciadas. Los gastos de los consumidores podrían estimarse a base de la función del consumo que describa satisfactoriamente a la economía. ^{1/} El ingreso sobre cuya base se proyectarán los gastos de los consumidores dependerá entonces de la magnitud de los cambios en los gastos de gobierno y en las inversiones, por un lado, y del multiplicador, por otro. En el estudio presentado por el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos, no se hace referencia especial al multiplicador, porque los gastos de los consumidores se estimaron por diferencia. Pero este último procedimiento deja a uno en el aire con respecto a las magnitudes probables de las divergencias entre lo que los consumidores deberían gastar para absorber la diferencia y lo que realmente estarían dispuestos a gastar.

Quizá en una economía abierta la función del consumo debería estimarse únicamente en lo que respecta a los productos nacionales, excluyendo los de bienes de consumo importados. Esto daría un multiplicador mucho más pequeño. Pero el procedimiento no indicaría la influencia probable de los efectos inflacionarios o deflacionarios sobre la balanza de pagos. Parece mejor emplear la función de consumo general y examinar después qué proporción de los ingresos disponibles se gastará en bienes importados.

Hacia un programa por aproximaciones sucesivas

Supongamos que al estudiar un país determinado hayamos encontrado que las inversiones proyectadas para un año dado son iguales a 100; que son 15 unidades más altas que en el período precedente; que el coeficiente del capital es 0.5 y que el multiplicador es 5. En estas condiciones, la oferta tenderá a aumentar en 50, en tanto que la demanda global aumentará en 75. Indudablemente habrá una presión inflacionaria que

^{1/} Duesenberry y Nodigliani han encontrado que la función de consumo en los Estados Unidos puede describirse satisfactoriamente por medio de una correlación retardada entre los gastos de consumo de las personas y el ingreso disponible, pero tomando en consideración la influencia de los máximos de ingreso del pasado.

abrará que corregir. Con respecto a la tasa probable de crecimiento del producto, nada puede decirse todavía debido a que el desequilibrio, que se indica en la proyección, puede aumentar o disminuir la tasa del crecimiento a corto plazo.

En el caso citado, la primera etapa de la elaboración de un programa económico debería ser encontrar la manera de asegurar la estabilidad. Esto no significa que la tasa de crecimiento será descuidada o necesariamente sacrificada, al contrario, uno de los objetivos del plan es aumentar al máximo el crecimiento. Si se aspira a asegurar la estabilidad reduciendo la tasa de inversión, puede decirse que ese crecimiento será sacrificado, pero, según veremos, la reducción de la tasa probable de inversión es un arma a la que se recurre en última instancia.

Preparación del plan de ahorros

El primer paso para lograr la estabilidad sería investigar los medios para aumentar la tasa de ahorros, es decir, para reducir la magnitud del multiplicador. Hasta no hace mucho, los economistas consideraban que el principal determinante del volumen de ahorros era la tasa de interés. La revolución keynesiana hizo variar este punto de vista y generalizó la idea de que los ahorros los determinan el nivel de ingresos y su distribución. Después de la guerra, la teoría keynesiana también fué puesta en cuarentena, arguyéndose que los ahorros dependen no del nivel de ingresos sino de la posición relativa de los individuos en la escala de distribución de los ingresos.^{1/} Esta controversia no ha terminado aún, pero la tasa de interés parece haber desaparecido definitivamente de la arena. Su derrota significa que las posibilidades de aumentar el volumen de los ahorros voluntarios son un tanto limitadas. Sin embargo, existen todavía algunas posibilidades dignas de exploración.

Para determinar las mejores políticas que pudieran asegurar un aumento de los ahorros, es necesario establecer la importancia relativa de las diferentes fuentes de ahorros y los factores que influyen en ellas. La cuenta consolidada de capital del sistema de cuentas nacionales proporciona

1/ Véase J. S. Duesenberry, Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour, Harvard Studies, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1949.

la información básica general sobre ahorros nacionales. Por ejemplo, en Chile los ingresos de la cuenta consolidada de capital en 1949 tuvieron la siguiente composición porcentual: ahorros personales, 2 por ciento; ahorros de los negocios, incluyendo utilidades, depreciación y otras reservas, 53 por ciento; superavit gubernamental en cuenta corriente, 36 por ciento; e inversión extranjera neta, 9 por ciento. Estas cifras indican la gran importancia del gobierno como fuente de fondos para inversión y la proporción insignificante de los ahorros personales.

La información derivada de la cuenta consolidada de capital debe complementarse con otros datos relativos a la composición de los ahorros y desahorros brutos de las personas. Es sabido que las cifras sobre ahorros personales que aparecen en la cuenta de capital representan la diferencia entre los ahorros y desahorros brutos de los individuos. Los principales renglones incluidos en los ahorros brutos son generalmente las compras de bonos y acciones, las reservas en las compañías de seguro de vida y en las instituciones de seguridad social, y los depósitos de ahorro en las instituciones bancarias. En cuanto a los desahorros, los rubros principales consisten en préstamos comerciales, hipotecarios y bancarios. El examen de las magnitudes relativas de los distintos rubros que constituyen los ahorros y los desahorros brutos, da una idea de la política que puede dar el mejor resultado para aumentar el total de los ahorros personales netos. Podría ser, por ejemplo, que los créditos comerciales o bancarios a los particulares han aumentado demasiado, reduciendo así los ahorros personales netos. En tal caso, la política más adecuada para elevar el nivel de los ahorros netos, podría ser la restricción de los créditos de consumo. Es claro, la restricción de dichos créditos puede afectar la composición de los ahorros brutos de los negocios, tendiendo a redistribuir los fondos de los negocios disponibles para la inversión en favor de la financiación de los créditos a los consumidores. En consecuencia, al recomendar cualquiera política que influya en cualquier rubro de los ahorros o desahorros personales, deben tenerse en cuenta las reacciones secundarias de dicha política. Otros renglones que pueden ser eficaces en algunos casos son las reservas de las compañías de seguros de vida. En Chile, por ejemplo, el valor de las primas de seguros de vida descendió del

12 por ciento del Ingreso Nacional en 1940 a sólo 6 por ciento en 1949. Indudablemente esta disminución se debió, en gran medida, al proceso de inflación, pero también parece haber tenido influencia una política de altos impuestos a los seguros. Las compañías de seguros deben pagar impuestos equivalentes al 21 por ciento del valor de la prima durante el primer año y 11 por ciento de la prima después.

La información proporcionada por la cuenta consolidada de capital debería completarse también con un análisis de los usos y fuentes de los fondos de inversión de los negocios. Las fuentes más importantes de fondos de los negocios son las utilidades no distribuidas, las reservas de depreciación y otras, las emisiones de bonos y acciones y los créditos bancarios e hipotecarios. Los principales usos de los fondos de los negocios son las compras de plantas y equipo, la acumulación de inventarios, las reservas líquidas en Caja y los depósitos bancarios y los créditos de consumo.

Las reservas para depreciación y las utilidades no distribuidas pueden aumentarse mediante una política impositiva adecuada. La política de reservas para depreciación es afectada en gran medida por la legislación fiscal relativa a los impuestos sobre los ingresos de los negocios y sobre las utilidades excesivas. En tal caso, debería escudriñarse la legislación impositiva con el fin de poner de manifiesto sus efectos. Domar ^{1/} ha sugerido que una política de depreciación basada en el método de "línea recta" daría por resultado, en condiciones de estabilidad de precios, una acumulación de reservas mayor a la que sería necesaria para financiar los reemplazos. El exceso podría emplearse para financiar la expansión. Con respecto a las utilidades no distribuidas, es sabido que numerosos países gravan las utilidades distribuidas con tasas elevadas, en tanto que en algunos casos se eximen totalmente de impuestos a las utilidades no distribuidas.

La otra fuente importante de ahorros nacionales que podría aumentarse es el superavit de la cuenta corriente del gobierno. A veces uno se siente tentado a pensar que en los países insuficientemente

^{1/} Domar, op. cit.

desarrollados el superavit de la cuenta corriente del gobierno es la herramienta más efectiva para aumentar los ahorros nacionales. Hay que examinar a este respecto dos cuestiones. La primera se refiere a las posibilidades que pueden existir para aumentar el superavit reduciendo los gastos en cuenta corriente, y la segunda, a las posibilidades de elevar la carga tributaria, es decir, la relación entre los impuestos y el ingreso nacional.

No nos detendremos a examinar la primera de estas cuestiones, limitándonos a expresar la convicción de que las posibilidades aparentes en casi todos los países insuficientemente desarrollados son estimulantes. Las objeciones que generalmente se invocan contra medidas de esta naturaleza son de que son impopulares y políticamente impracticables, debido a que provocan el desempleo. Sin embargo, la racionalización del sector público debería considerarse como un instrumento para satisfacer la inevitable expansión futura de los servicios públicos sin aumentar los gastos. Este sistema no debe considerarse como un medio para reducir el nivel actual de gastos.

Medir la posibilidad de aumentar el superavit aumentando el rendimiento de los impuestos equivale a determinar la capacidad del país para soportar impuestos. Es éste un asunto que los economistas nunca han querido encarar francamente.

La capacidad óptima de un país para soportar impuestos dentro de un marco institucional determinado está dado por aquella tasa de carga tributaria, que resulta en un nivel máximo de los ahorros nacionales totales sin provocar desequilibrios globales. Un aumento del total de impuestos puede tener efectos inflacionarios o deflacionarios, o bien puede no tener efectos globales sino sólo reducir el nivel total de los ahorros.

En un país empeñado en un programa de desarrollo económico, los peligros deflacionarios de un aumento de la carga tributaria son insignificantes, pero los peligros inflacionarios son grandes. Surge una inflación de origen impositivo a través de la traslación de la carga tributaria de un sector de la economía a otro, mediante la presión por mayores salarios y jornales, por un lado, y la presión por la expansión del crédito por otro. Naturalmente, en la medida en que es posible

/mantener un control

mantener un control estricto del sistema bancario no puede haber una inflación de origen impositivo, pero el problema consiste precisamente en que esas instituciones tienen, lo mismo que los edificios, una capacidad limitada para resistir la presión del ambiente.

Los efectos de la tributación en la estabilidad y los ahorros depende en gran medida de la composición y distribución de la carga. Es sabido que el gobierno japonés financió en gran parte el desarrollo del país absorbiendo las utilidades obtenidas mediante la introducción de mejoras técnicas en la agricultura. Si los productores agrícolas japoneses hubiesen tenido una posición de monopolio, o si los trabajadores hubiesen estado sindicados, habrían estado en condiciones de trasladar la carga hacia otros sectores, iniciando un proceso inflacionario, que habría hecho que el mecanismo impositivo perdiera su eficiencia. La fórmula japonesa puede dar buenos resultados en un país donde la agricultura se encuentra técnicamente atrasada. El rendimiento de los impuestos agrícolas, o de los impuestos que se aplican a cualquiera otra actividad cuya productividad pudiera mejorarse rápidamente, podría financiar un programa de mejora técnica en esa actividad y dejar un saldo para financiar la expansión de otros. Donde la tierra abunda, o no se explota en forma intensiva, los impuestos que encarecieran su tenencia podrían ser progresivos y actuar como substitutos del impuesto a la renta, que es tan difícil de administrar cuando se aplica a sectores no industriales.

No se trata aquí de estudiar las ventajas y desventajas de todos los sistemas impositivos posibles. Por esta razón, y para dejar el tema, debemos referirnos al problema de la flexibilidad estructural del sistema impositivo. Un sistema impositivo tiene una estructura flexible si, dada una tasa tributaria, los rendimientos de los impuestos aumentan más rápidamente que el ingreso nacional. Es lo que ocurre cuando la base del impuesto tiene una alta elasticidad con respecto al ingreso nacional y si las tasas son progresivas. La ventaja de un sistema impositivo flexible reside en su capacidad para aumentar la carga impositiva lentamente sin revisar las tasas, de manera que tiende a producir superavit automáticamente. Si uno de los objetivos del programa de desarrollo en sus primeras fases es el de obtener un lento aumento de la tasa de ahorro, la flexibilidad tributaria es esencial.

/Cuando el análisis

Cuando el análisis de todas las fuentes potenciales de ahorro que pueden aumentarse está terminado, es necesario examinar su efecto neto sobre el nivel total de los ahorros. Según lo que ya hemos dicho, el aumento de la tributación o el estímulo de algunas formas individuales de ahorro puede afectar desfavorablemente a otras. Esto debe tenerse presente cuando se hace el balance final de las cifras.

Supongamos que después de un cuidadoso examen del problema, se llega a la conclusión que en caso de tomarse determinadas medidas (medidas que habría que detallar), podría aumentarse los ahorros en un porcentaje determinado. Pero los porcentajes no son suficientes, necesitamos estimar el volumen de los ahorros. Para ello podemos partir de las cifras sobre el Producto de la primera proyección. La tasa histórica de ahorro aplicada a esas cifras y modificada de acuerdo con las sugerencias contenidas en el plan de ahorros, nos dará el volumen de ahorros de la primera aproximación.

Preparación del plan de inversiones

Una vez que se tiene lista la primera aproximación del plan de ahorros, se prepara una segunda proyección del Producto, sobre la base de un volumen de inversiones igual a los ahorros probables sugeridos en el plan de ahorros, pero manteniendo todavía la relación histórica capital-producto. Esto acercaría más la demanda y la oferta proyectadas, pero ya sea que se logre hacerlas coincidir o no, habría que proceder a preparar la primera aproximación al plan de inversiones. La finalidad de este plan es, primero, investigar el destino que habrá que dar a las inversiones para satisfacer la demanda probable de bienes y servicios individuales; luego, comprobar si las necesidades totales de inversión, conforme lo determinen los cambios en la estructura de la demanda, concuerdan con el volumen de la inversión supuesta para el cálculo de segunda proyección del Producto y, finalmente, determinar la medida en que puede mejorarse el coeficiente de capital. Esta es la parte más importante y más difícil de todo el esquema.

Para estudiar el destino de las inversiones es necesario primero tener una idea de los cambios probables de la estructura de la demanda que ocurrirán, como consecuencia del desarrollo. Para ello, podemos partir del hecho que cada actividad de una economía distribuye su producci

/entre los

entre los siguientes grupos de consumidores: a) consumidores particulares; b) el gobierno; c) negocios en cuenta de capital; d) otros países, y e) industrias en cuenta corriente. Los primeros cuatro grupos se conocen como consumidores finales y el último, como compradores intermedios.

El valor total de los grupos b), c) y d) ya lo conocemos, puesto que los hemos utilizado para proyectar el Producto. En consecuencia, necesitamos sólo determinar el valor de las ventas a los consumidores particulares y a otras industrias en cuenta corriente, o transacciones inter-industriales. Una vez que tenemos el valor total de cada grupo, podemos proceder a estimar su estructura. En una primera aproximación, el valor total de las ventas a los consumidores particulares se obtiene restando del Producto total proyectado todos los demás renglones que componen los Gastos Nacionales Brutos, que conocemos.

Sin embargo, el estudio de la demanda no basta para nuestro propósito, pues no todo el consumo se satisface con fuentes de abastecimiento nacionales, ni toda la producción interna se destina al mercado nacional. En una primera aproximación, puede suponerse que el componente importado de cada grupo de los grupos de consumidores finales se mantendrá al mismo nivel relativo que el registrado en el pasado inmediato. Más adelante, después de analizar las posibilidades existentes para mejorar el coeficiente de capital, y después de analizar los medios de que se pudiera disponer para resolver los problemas de balanza de pagos que pudieran surgir, es posible determinar hasta qué punto se puede reducir o aumentar la proporción de bienes procedentes del extranjero.

El análisis de la estructura probable de la demanda privada de bienes de consumo y servicios puede hacerse empleando el concepto de elasticidad-ingreso de la demanda. Por supuesto, el número de problemas que este método plantea es enorme. En primer lugar, sería materialmente imposible medir la elasticidad-ingreso de cada uno de los bienes de consumo y servicios. Una solución sería clasificar los bienes de consumo en grupos homogéneos. Podrían necesitarse dos clasificaciones: una basada en la elasticidad-ingreso, y la otra, con relación a la función de la producción. Para la agrupación según la elasticidad-ingreso, puede aprovecharse la experiencia general en materia de coeficientes de elasticidad. Por ejemplo, sabemos que la demanda por algunos alimentos energéticos es inelástica al ingreso, en tanto /que la demanda

que la demanda por protefiras es elástica. El hecho de que en los países insuficientemente desarrollados el consumo por lo general presenta una estructura simple, podrá ayudar al analista. En Chile, por ejemplo, el 79 por ciento del gasto total de los consumidores se destinó en 1949 a alimentación, la vivienda y el vestuario.

Otro de los problemas difíciles que debe enfrentar el analista es la falta de series estadísticas fidedignas sobre consumo de productos para un período largo. En este caso, el coeficiente de elasticidad puede estimarse a base de estudios sobre presupuesto de los consumidores o de comparaciones internacionales, es decir, comparando los ingresos y el consumo per capita de un artículo determinado en un gran número de países y ajustando el coeficiente resultante a las condiciones particulares del país que se estudia.

Por último, aun si se dispone de datos estadísticos, sería necesario resolver buen número de problemas relacionados con los efectos sobre el consumo de los controles de precio, racionamiento y cambios en los gustos de los consumidores, que tienen poco que ver con los precios relativos o los movimientos del ingreso. Aquí, como en cualquier otro aspecto de la política económica, el buen juicio desempeña un papel importante.

La estructura o composición de la demanda en lo que respecta a las compras gubernamentales puede estimarse a base de los programas del gobierno, y la estructura de las exportaciones se determina mediante el estudio de la capacidad para importar.

Con respecto a la estructura de las inversiones, no se puede determinar mientras no se conozcan las necesidades de productos intermedios, y estas últimas no pueden establecerse sin antes calcular los productos intermedios que requieren las inversiones. Para evitar este impasse, se podría estimar primero los productos intermedios que se usaron en la producción de bienes finales destinados al consumo de las personas y del Gobierno en cuenta corriente, y estimar en seguida la destinación de las inversiones en estas esferas. A continuación podrían determinarse los productos intermedios para ese monto de inversiones. El error introducido por este método sería pequeño debido a que gran parte de las inversiones la constituyen bienes de capital suministrados por el extranjero.

/La mejor manera

La mejor manera de estudiar la demanda probable de productos intermedios, incluyendo artículos tales como cemento, hierro, energía, transporte, etc. es el análisis inter-industrial o de insumo-producto, a que nos hemos referido. Sin embargo, dado el presente estado de nuestras estadísticas y nuestra falta de equipo, el empleo de este procedimiento queda descartado. La única disyuntiva es proceder a un estudio exhaustivo de los usos y fuentes de los 20 o 25 productos intermedios más importantes, incluyendo el transporte y la energía. Si se conocen la demanda de productos finales y los coeficientes de insumo de los productos intermedios, pueden determinarse las necesidades totales de productos intermedios.

El paso próximo consiste en determinar otros medios sustitutivos para satisfacer la demanda individual y calcular la inversión necesaria para ponerlos en práctica. Se comenzaría con un análisis de la capacidad instalada al comienzo del período de planificación, para investigar en qué medida la demanda creciente puede satisfacerse sin nuevas inversiones en maquinaria y equipos. Al hacerlo, habría que tomar en consideración que durante el período de planificación llegarían a sazón ciertas inversiones realizadas antes de la iniciación del plan; mientras que otras inversiones hechas durante el período de planificación empezarían a rendir en una fecha ulterior. También hay que tomar en cuenta que la economía puede presentar embotellamientos que, si son eliminados, permitirán aumentar la producción en las industrias afectadas sin inversiones tan grandes como las que se requerirían si tales embotellamientos no se eliminaran. La presencia de embotellamientos la descubre el analista cuando está preparando el diagnóstico. Por ejemplo, alguien que estudie los problemas agrícolas en un país latinoamericano determinado, verá que la capacidad de riego instalada podría permitir regar una zona mucho mayor, pero que no es posible debido a que la legislación en vigencia no lo permite.

Sólo después de determinar la estructura probable de la producción, estimar la capacidad instalada y haber tomado en consideración los efectos de los embotellamientos existentes, se están en condiciones de empezar el estudio de las posibilidades de aumentar los coeficientes del capital. Semejante mejoramiento entraña la comparación de varios medios técnicos disponibles y la selección de los más adecuados para satisfacer una necesidad dada en una magnitud dada.

/Al comienzo de

Al comienzo de la operación de un plan de desarrollo, es materialmente imposible analizar los medios sustitutivos de producción para cada uno de los bienes y servicios requeridos por la economía. Por esta razón, se necesitan algunos criterios para seleccionar, para el estudio, los productos o actividades más importantes. Se puede pensar que en aquellos campos en que la expansión de la producción corre a cargo de los intereses privados, la autoridad planificadora no necesitará preocuparse del problema de seleccionar técnicas. Si así fuera, la selección se limitaría a las técnicas aplicables a los proyectos públicos y el problema sería mucho más fácil de resolver. Desafortunadamente, la experiencia demuestra que, por razones de orden económico y social, en los países insuficientemente desarrollados los empresarios no siempre aprovechan las técnicas más económicas disponibles.

Puede ser un criterio de selección para el estudio la magnitud del coeficiente del capital de cada producto y la proporción de la riqueza renovable que se le dedica. Sabido es que el coeficiente del capital de los transportes, comunicaciones, energía y vivienda son los más bajos.^{1/} Además, estas industrias absorben la mayor parte de la riqueza renovable total. Cualquiera medida que permita elevar el coeficiente del capital en estas actividades dará por resultado satisfacer una mayor demanda con una inversión de monto más reducido.

Otro criterio para determinar la necesidad de estudiar cualquiera actividad específica puede ser la proporción de ingreso nacional que ella genera. Si una proporción importante del ingreso nacional se genera en una actividad, aun si su coeficiente de capital es alto y la elasticidad de la demanda es baja, el aumento absoluto de la demanda del producto de esa actividad será elevado y, por consiguiente, el monto de la inversión necesaria para satisfacer la demanda también será elevado.

El estudio de las técnicas sustitutivas para desarrollar actividades determinadas entraña dos tipos de análisis, además de los ya mencionados: primero, la preparación de proyectos de inversión específicos, y segundo, la comparación de las ventajas y desventajas de diferentes técnicas de producción.

^{1/} Esta es la razón por la cual es esencial promover una revolución técnica en las técnicas de la construcción.

Los proyectos individuales de inversión son necesarios para comparar las ventajas de las distintas técnicas de producción y para determinar el monto de la inversión que se necesita, dentro de las circunstancias imperantes, para satisfacer la demanda proyectada para cada bien.

En términos generales, una técnica es superior a otra según sea el objetivo que se persiga. El objetivo que persiguen los empresarios privados son mayores utilidades; por consiguiente, desde este punto de vista, la mejor técnica será aquella que produzca las mayores utilidades con el capital disponible, tomando debidamente en cuenta el riesgo, y excluyendo toda consideración de orden personal y social. El criterio privado de prioridad podría definirse como la tasa, "valor del producto-valor del insumo", o tasa beneficio-costo, como se la llama generalmente. La inversión que asegure la mayor tasa beneficio-costo será la mejor desde el punto de vista del productor particular, puesto que sería la que permita obtener la utilidad máxima. Este criterio puede aplicarse tanto en la selección de técnicas para la producción de un artículo determinado, como para elegir entre inversiones en diferentes productos, puesto que al empresario no le importa de donde provienen sus utilidades.

En cambio, la sociedad tomada en su conjunto se interesa por elevar al máximo el valor agregado por unidad de insumos de todas las clases. La relación entre ambos es el criterio social básico que hay que utilizar para distribuir los recursos entre los distintos usos o productos, pero no es un buen criterio para elegir entre varias técnicas para producir un bien determinado. En realidad, el valor agregado no es sino el costo de la mano de obra y de los insumos de capital; por lo tanto, suponiendo que los insumos de materia prima fueran constantes, aquellas técnicas que mostrasen la tasa valor agregado-insumo más alta, serían las más ineficientes. Por esta razón, la tasa beneficio-costo es también el mejor criterio social para elegir las técnicas.

Una vez que se han preparado los proyectos sobre las técnicas sustitutivas y se han comparado las tasas beneficio-costo, se escogería aquella técnica que diese la tasa más alta. Sin embargo, en la práctica no siempre nos interesa escoger la técnica que permita utilizar en la forma más eficiente todos los recursos tomados en conjunto, sino aquella que es la más eficiente en el uso del factor más escaso. Por esta razón,

/las tasas

las tasas beneficio-costo de capital y beneficio-costo de mano de obra también deberían calcularse y emplearse.

Se ha dicho con frecuencia que la expansión o la creación de una industria permitirá ahorrar cierta cantidad de divisas. Esto puede hacer pensar que el criterio de costo-beneficio que estamos analizando es aplicable al examen de la comparación de las ventajas de obtener un producto mediante divisas o mediante su producción directa. Como veremos, esto es incorrecto.

Según la orientación tradicional del análisis del beneficio-costo, el beneficio de un producto importado se mide por su valor c.i.f., mientras que su costo es igual al costo total de producción de las divisas necesarias para adquirir ese producto en el extranjero. En otros términos, la tasa beneficio-costo de un artículo importado es la tasa beneficio-costo de las exportaciones marginales. ^{1/} La tasa costo-beneficio beneficio-costo de las importaciones debe medirse utilizando en el numerador el valor de la producción interna de dicho sustituto, a los precios del producto importado, y en el denominador, el costo de producción del producto de la manera corriente. De este modo, la comparación entre lo que podría parecer dos técnicas distintas para producir una mercadería dada se transforma en la comparación de las ventajas relativas de una inversión entre dos productos diferentes. Como sabemos, el análisis de costo-beneficio no es adecuado para este último propósito, y debiendo usarse en cambio el criterio del "valor agregado por unidad de insumo". El uso de este último criterio reduce la importancia de la rentabilidad como elemento de juicio en el problema de la sustitución de importaciones. ^{2/}

El análisis de las técnicas substitutivas de producción puede indicar que es necesario dedicar un monto dado de los recursos de inversión

^{1/} Las exportaciones marginales son las que disminuyen cuando la tasa de cambio mejora en un pequeño porcentaje.

^{2/} Sin embargo, la importancia de la rentabilidad no desaparece totalmente, debido a que el interés del empresario privado lo constituye una rentabilidad y no el valor agregado total. Por lo tanto, si parece conveniente desarrollar un sustituto para un artículo importado por ser de alto valor agregado, aunque no de rentabilidad elevada, puede ser necesario protegerlo ya sea mediante subsidios o tarifas.

a mejorar la eficiencia en el uso del capital en las industrias ya establecidas, pero puede suceder que el monto total de las inversiones creadoras de eficiencia que es recomendable sea de tal magnitud, que no queden recursos para aumentar la capacidad de producción. Por ejemplo, puede estimarse que las fábricas de cemento existentes necesitan ser reequipadas con maquinaria moderna para que puedan rebajar sus costos de capital, pero el proceso de reconversión puede no dejar recursos para aumentar la producción de acuerdo con el volumen requerido. En este caso, debe recordarse que la expansión de la industria para satisfacer la demanda proyectada tiene prioridad sobre la creación de eficiencia. ^{1/} El monto total de inversiones destinadas a un producto dado debería distribuirse entre las que crean eficiencia y las que crean capacidad, de tal manera que se obtenga la máxima economía de capitales.

Una vez que se han elegido las técnicas de producción, se determina el monto de las inversiones necesarias para cada uno de los productos estudiados. Habría todavía un gran número de productos, o grupos de productos, para los cuales, como hemos dicho, no se hará un estudio específico. En estos casos, el monto de la inversión requerida puede estimarse aproximadamente usando el coeficiente de capital histórico de cada producto.

La inversión total dada en el plan de inversión puede ser igual, mayor o inferior al volumen de inversión usado en la segunda proyección del Producto. Es muy improbable que esa inversión sea mayor debido a que uno de los objetivos del estudio es reducir las necesidades del capital y la medida en que sean inferiores será una indicación del éxito en la elaboración del plan de inversiones. Si tiene éxito, entonces será necesario volver atrás y hacer una nueva o una tercera proyección del producto, verificando sus efectos sobre la demanda global, la composición de la demanda y así sucesivamente. Los ajustes sucesivos, cada uno de ellos más pequeño que el anterior, permitirán por último alcanzar las tasas planificadas de crecimiento que son compatibles con la clase de

^{1/} Este problema puede que no sea muy importante, porque en muchos casos las inversiones que crean eficiencia, también crean capacidad.

estabilidad que hemos definido. Naturalmente, en algunos casos uno puede encontrarse frente a la disyuntiva de decidir entre la reducción de la tasa de crecimiento de la inversión y un alza en los precios u otros síntomas de desequilibrio, al menos durante los primeros años del plan. Es muy probable que esta sea la situación en un país con una larga experiencia inflacionaria.

Pruebas de consistencia interna

En el proceso de ajuste del ingreso y del producto globales, también lograremos que los ahorros y las inversiones totales coincidan y, por lo tanto, que la oferta global de bienes de consumo sea igual a la demanda global de los mismos. Además, la distribución de la inversión se compara con los cambios proyectados en la estructura de la demanda. Es éste uno de los principales requisitos para la consistencia interna. La consistencia interna significa que las necesidades y las disponibilidades de bienes y servicios, individualmente considerados, coinciden, o sea, que no hay escaseces de ninguna especie. Pero también significa que los componentes de cada uno de los principales sectores de la economía tienen magnitudes razonables.

En lo que respecta a la comprobación de la consistencia específica, conviene expresar todo el plan de inversiones en términos de necesidades reales de recursos, tales como toneladas de acero y cemento, capacidad de transporte, kilovatios-hora, miles de unidades de divisas y hombres-hora de las diferentes especializaciones. Las necesidades de mano de obra pueden incluirse en un presupuesto especial de mano de obra, indicando la disponibilidad total, la localización y las especialidades, y las necesidades totales. Si el presupuesto de mano de obra demuestra que los recursos son incompatibles con la expansión proyectada de la producción, puede ser necesario introducir mejoras técnicas para ahorrar fuerza de trabajo, y si los ajustes indispensables son relativamente importantes, puede ser necesario volver atrás nuevamente y revisar todos los cálculos anteriores.

Hay que examinar también el contenido real del plan de ahorro. Estamos acostumbrados a considerar que los ahorros lo constituye un conjunto de unidades homogéneas, lo que es correcto cuando nos referimos a los ahorros financieros, pero no a los ahorros reales. Un programa de inversiones

/requiere un cuerpo

requiere un cuerpo complejo de unidades heterogéneas y, si queremos evitar desequilibrios específicos o embotellamientos, debemos estar seguros que nuestra política de ahorros permitirá la liberación de los factores reales o instrumentos de producción necesarios para el programa de inversiones. Por ejemplo, en los Estados Unidos las industrias agrícola y pesquera necesitaron en 1947, 0.0202 dólares de energía (carbón, gas y electricidad) por cada dólar de ventas a los consumidores finales, en tanto que la industria de bienes raíces (real state) necesitó 0.0662. Si la energía hubiese sido uno de los factores requeridos para un programa de inversiones, una política de ahorros financieros, que influyera más en la demanda de bienes raíces que en la demanda de productos alimenticios, habría sido más efectiva. Si el programa de inversiones requiere divisas, será necesario examinar si la política financiera acarreará un aumento de las divisas disponibles para inversión. No basta por lo tanto cuidar que el total de las reservas financieras disponibles cubra el valor total de las reservas que van a utilizarse en el plan de inversiones. También es necesario investigar si su composición coincide.

Las pruebas de consistencia inter-sectoriales entrañan la elaboración de un sistema de cuentas nacionales aplicable al Producto proyectado, o en otras palabras, el traslado del plan a un Presupuesto Económico Nacional.

Como sabemos, las cuentas sociales se presentan generalmente como un conjunto de cuentas para los siguientes sectores: negocios privados, jefes de familia o consumidores, el gobierno, el resto del mundo y la cuenta consolidada de capital. En un esquema simplificado, los renglones que aparecen en la cuenta consolidada de los negocios serían los siguientes:

<u>Ingresos</u>	<u>Gastos</u>
1. Ventas de bienes de consumo y servicios a las personas	5. Salarios y jornales
2. Ventas al gobierno En cuenta corriente En cuenta de capital	6. Intereses y rentas
3. Ventas a los productores en cuenta de capital	7. Dividendos
4. Ventas netas al extranjero	8. Utilidades no distribuidas y otras reservas
	9. Impuestos indirectos

/Conocemos el

Conocemos el renglón 3) puesto que se estimó para proyectar el Producto. El 2) puede obtenerse fácilmente puesto que los gastos de gobierno también se usaron en la proyección del Producto. Para calcular las compras del gobierno al sector de los negocios, bastará deducir de los gastos totales del gobierno la parte correspondiente al pago de salarios y jornales, cuya proporción puede considerarse constante.

La estimación de los renglones 1) y 4) ofrece problemas más difíciles. En primer lugar, porque hasta ahora nos hemos ocupado sólo del Producto y no de la cantidad total de bienes y servicios disponible en la economía. Por eso no podemos obtener el renglón 1) substrayendo del Producto Nacional la inversión y los gastos totales del gobierno. La substracción dará el renglón 1) más el renglón 4). En segundo lugar, para estimar el renglón 1), debemos conocer primero la magnitud de los pagos de ingreso a las personas.

El total de pagos de ingresos a las personas incluye los jornales y salarios pagados por el sector de los negocios privados y por el gobierno, los ingresos de capital pagados por los negocios y los pagos de transferencias. Según se ha señalado, los salarios del gobierno pueden considerarse como una proporción constante de los gastos públicos totales. Los salarios y jornales del sector de los negocios pueden estimarse suponiendo que crecerán con el mismo ritmo que el Producto, es decir, que no habrá cambios en la distribución funcional del ingreso. Para estimar los ingresos de capital de las personas, debe partirse de la misma suposición, de que la distribución del ingreso no cambiará. Sin embargo, aun si la distribución del ingreso no cambia, la proporción de los ingresos de capital efectivamente percibidos por las personas dependerá de la política de distribución de los dividendos. Si esta política depende en gran parte del nivel de ingresos de los negocios, como lo han sugerido algunos escritores, será posible determinar los ingresos de capital distribuidos sólo después de investigar las ventas del sector de los negocios a las personas, pero esto no puede saberse a menos que se conozca la política de reserva de ese sector. Para romper este círculo vicioso, se puede suponer que los negocios seguirán financiando con sus propios fondos la misma proporción de las inversiones totales que antes, aunque corregida por cualquier efecto o medida sugerida para aumentarla que pudiera haberse incluido en el plan de ahorros.

Estimar los ingresos personales originados en los pagos de transferencia

/no constituye un

no constituye un problema, por cuanto varían muy poco de un año a otro.

Una vez que se han estimado los ingresos pagados a los individuos, es necesario determinar cuanto absorberán los impuestos directos y cuanto se dedicará al ahorro personal. Los impuestos directos pueden estimarse como una función de los pagos de ingreso a las personas y los ahorros personales, como una función de los ingresos disponibles. En ambos casos, debe tomarse en consideración la influencia de las medidas propuestas en el plan de ahorros. En seguida pueden obtenerse por diferencia los gastos de consumo personales.

Para calcular el renglón 4) necesitamos las cifras correspondientes a los bienes de consumo importados que adquieren las personas. Esto puede estimarse recurriendo a la propensión histórica a consumir bienes importados. La variable independiente sería el total de gastos de consumo. Las importaciones totales de bienes de consumo por particulares, las importaciones del gobierno y las importaciones de bienes de capital se suman para obtener los gastos de mercancías en el exterior. Los otros renglones de la partida de gastos de la balanza de pagos en cuenta corriente podría estimarse como una función de los pagos de mercancías, exceptuando los servicios del capital extranjero, con respecto al cual hay que buscar algún otro criterio.

De los gastos del sector de los Negocios, quedan por estimar únicamente los impuestos indirectos. Estos pueden obtenerse como una función del Producto, corregida por los efectos de las medidas previstas en el plan de ahorros.

Como lo indica el examen que precede, se han determinado todos los renglones de las otras cuentas sectoriales. Así, los rubros de saldo de las distintas cuentas, o sea, las utilidades no distribuidas y las reservas de los negocios, los ahorros personales, el superavit del gobierno en cuenta corriente y la inversión extranjera neta, deben sumar la inversión total. En caso contrario, es necesario hacer un ajuste, ya sea revisando la política impositiva propuesta o utilizando cualquier medio que pudiera convenir. Además, si aparece un déficit en la balanza de pagos será necesario examinar si pueden obtenerse empréstitos extranjeros para financiar el déficit, o si éste pueden soportarlo las reservas internacionales. De no ser así, sería necesario volver atrás nuevamente y revisar el plan de inversión con el fin de promover un mayor grado de

/substitución de

substitución de importaciones.

El proceso de aproximaciones sucesivas termina sólo una vez que obtenemos un sistema de cuentas perfectamente saldadas.

III. Observaciones finales

Terminamos así un viaje hecho, como si dijéramos, en avión a propulsión a chorro sobre el escabroso territorio de la planificación del desarrollo económico. El bosquejo del mapa que hemos hecho de ese territorio, no sólo plantea un mayor número de preguntas que de respuestas, sino, además, excluye los trazos fundamentales de algunos problemas importantes, tanto generales como específicos.

Veamos en primer lugar cuáles son los problemas específicos importantes que se han omitido. El principal es el de la salud pública y la educación, al cual los planificadores "importados" dan tanta importancia. ¿Podemos juzgar estas políticas y hacer recomendaciones para que se les asignen cantidades dadas de recursos sobre bases estrictamente económicas, y usando como criterios las tasas de valor agregado o de costo-beneficio? Sin duda, no. Sin embargo, si bien es cierto que la metodología propuesta no ofrece solución concreta a esa cuestión, no es menos cierto que puede ayudarnos a resolverla al dejar en claro el hecho de que el crecimiento social debe proceder armónicamente. En otras palabras, pone de manifiesto que la máxima cuantía posible de recursos que podrían destinarse a gastos sociales no es necesariamente la óptima.

También dejamos sin tocar cuestiones como la de la localización de la actividad económica, el escalonamiento de las inversiones en el tiempo y la escala de los proyectos. La razón de que las hayamos omitido reside en que nos preocupa principalmente el problema de la coordinación general de la política económica. La localización, el escalonamiento en el tiempo y la escala de los proyectos han sido objeto de mayor atención que la coordinación.

Entre los problemas de carácter más general que omitimos, quizá el más importante es el siguiente: ¿cómo vamos a inducir a los inversionistas privados a actuar de acuerdo con las orientaciones sugeridas en el plan? La respuesta general es, naturalmente, mediante la "zanahoria y el látigo". En otras palabras, con impuestos y racionamiento, sobre todo de divisas, por un lado, y de subsidios, por otro, incluyendo los créditos bancarios,

/que podrían

que podrían actuar al mismo tiempo como zanahoria y látigo. El plan no estará terminado mientras no se haya confeccionado un programa detallado de crédito bancario, impuestos, política comercial y política de comercio exterior. Tenemos dos excusas para habernos desentendido de estos factores en este estudio. En primer lugar, nuestro objetivo principal es subrayar la demanda de estadísticas. En segundo término, no existen generalizaciones acerca de esas políticas que no sean suficientemente conocidas. Podríamos agregar que el plan fija objetivos concretos para esas políticas y una vez aclarados los objetivos, se ha recorrido la mitad del camino.

Otro punto importante es el mecanismo administrativo. Se ha dicho muy cuerdamente que un plan no es bueno mientras no se le haya aplicado con éxito; no puede aplicarse ningún plan sin un mecanismo administrativo apropiado. ¿Deberíamos preparar nuestros planes tomando las facilidades administrativas tal cual existen, o deberíamos incluir su mejoramiento entre los objetivos del plan? Como de costumbre, parece que la mejor es la solución intermedia. En relación con el mecanismo de planificación mismo, basta recordar que la función planificadora no es ni una función política ni ejecutiva. Las Agencias de planificación no pueden ser ni cuerpos deliberantes ni oficinas ejecutivas.

Por último, uno no puede menos que extrañarse de que para países que están tan poco desarrollados desde el punto de vista estadístico, se proponga una metodología que exige gran acopio de información estadística, histórica e inmediata. Hay tres respuestas a esta objeción. En primer lugar, no tiene por qué seguirse el método de pe a pa. Hay cabida para muchas podas. ^{1/} Su ventaja principal reside en que proporciona una armazón para considerar los problemas. En segundo lugar, en la América Latina existe más información estadística que la que podría sugerir un estudio de las publicaciones existentes. La dificultad está en que muchos de los datos yacen en algún rincón de los archivos. Por último, los gobiernos latinoamericanos desempeñan un papel de primerísima importancia. En muchos casos, la inversión pública representa la tercera

^{1/} Para una versión menos ambiciosa de esta metodología, véase: Manuel Bravo Jiménez, Planeación Económica, México, 1951, Manuscrito.

parte del total, y esto no refleja íntegramente el peso cualitativo del sector público. Es tiempo que comprendamos que donde quiera que esto exista, el desarrollo económico y, en general, la política económica no puede guiarse por corazonadas o por improvisaciones, por brillantes que sean. Hay que dar a las estadísticas y a los estadígrafos el lugar que les corresponde.