

celeste

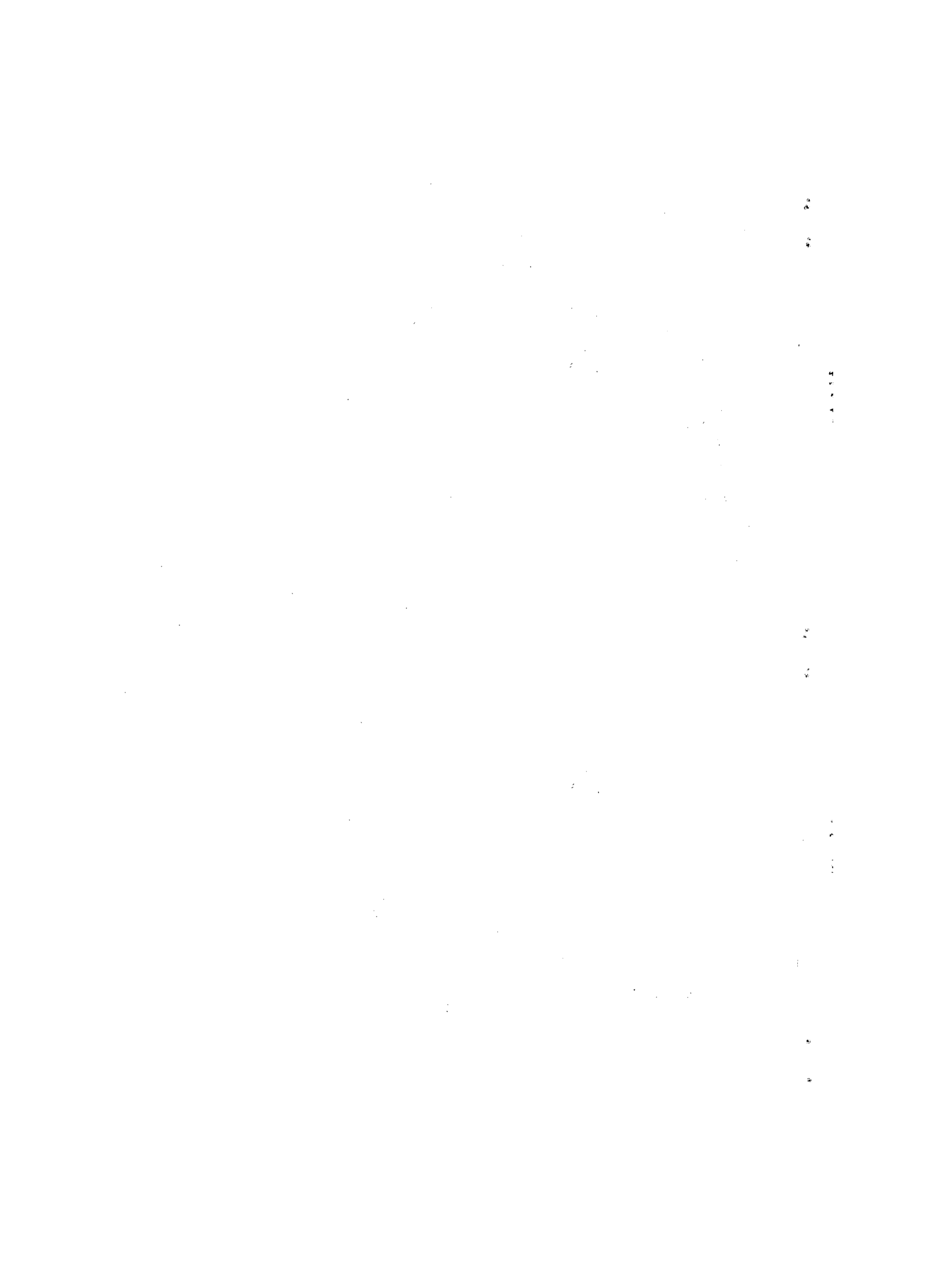
prof. daniel bitrán

Distribución interna

NOCIONES GENERALES SOBRE EL
CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y EL
PROCESO DE DESARROLLO
ECONOMICO

Serie D, N° 16

2670



I N D I C E

	<u>Página</u>
I. La población y el proceso de crecimiento económico	1
a) El tamaño de la población	2
b) La tasa de crecimiento de la población y sus relaciones con el proceso de desarrollo	3
c) Distribución por edades de la población	10
II. La posición de América Latina en el contexto mundial en lo relativo a la dinámica de su desarrollo y a la velocidad del crecimiento poblacional	12
Ritmo de crecimiento económico y crecimiento demográfico de la América Latina en comparación con el de otras áreas	13
Evolución de la población mundial	14
La población latinoamericana	15
Algunos conceptos del trabajo "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano" de Víctor Urquidí WPC/WP/1118	18
III. La contribución de la teoría económica al análisis del desarrollo	25
a) Los instrumentos del análisis económico	25
b) Los principales factores del desarrollo	27
c) Limitaciones e insuficiencias de las teorías del crecimiento	29
El análisis del desarrollo económico	33
1. Las variables estratégicas del desarrollo.....	33
2. La mecánica del desarrollo económico	38

100

I. La población y el proceso de crecimiento económico

El objeto principal de mi participación en esta parte del curso es el de exponer algunas de las relaciones que parecen más sobresalientes entre el crecimiento económico y el fenómeno demográfico, a la luz de factores condicionantes como los que se presentan o pueden presentarse en la América Latina.

En los tiempos recientes se ha acentuado el interés por estudiar el problema demográfico en función del proceso de crecimiento económico. Ello se debe al mejor conocimiento de las interrelaciones que ligan a ambas variables y, sobre todo, a la inquietud que ha suscitado la aceleración de las tasas de aumento de la población en gran parte de las regiones en vías de desarrollo, y de los problemas que esta explosión demográfica puede ocasionar en estos países. La aceptación creciente en algunos de ellos de la necesidad de una política demográfica coordinada con las directrices de la política general de desarrollo económico y social es indicativa de la importancia que se le está atribuyendo a este problema.

Las relaciones entre población y desarrollo económico son recíprocas. De una parte la población es un factor productivo de gran influencia en el volumen y ritmo de crecimiento del producto interno bruto -y por consiguiente, en el ritmo de desarrollo- y, de la otra, este último puede afectar considerablemente al crecimiento demográfico actuando principalmente sobre las tasas de natalidad y de mortalidad. A continuación se analizan con mayor detenimiento estas dos relaciones.

Cuando afirmamos que la población juega un papel importante en el ritmo de desarrollo estamos pensando en los múltiples aspectos en que esto ocurre.

La población provee la fuerza de trabajo que en combinación con los demás factores productivos -recursos naturales y capital- determinan el nivel de la producción. Desde otro ángulo, la población genera un volumen de demanda de bienes y servicios que orienta y hace posible un volumen dado de producción.

Se pueden distinguir cuatro aspectos principales que relacionan las características demográficas con el grado de desarrollo de un país en proceso de crecimiento y con su ritmo futuro de desarrollo:

- a) el tamaño de la población (concepto estático);
- b) su tasa de crecimiento (concepto dinámico);
- c) su distribución por edades; y
- d) su distribución geográfica.

a) El tamaño de la población

Con respecto al primer punto cabría preguntarse en qué sentido el tamaño de la población afecta la viabilidad del desarrollo económico de un país. La evidencia empírica y el sentido común indican que el tamaño de la población que es conveniente en un país o que puede llegar a serlo es un concepto esencialmente relativo que depende de la disponibilidad de los demás recursos productivos, de su grado de accesibilidad, de la medida en que estén siendo utilizados y del estado de la técnica.

Al menos, en teoría podría pensarse que existe una relación óptima entre población y recursos, pero la cuestión de si una población dada es superior o inferior a la que rendiría el máximo del ingreso por habitante es difícil de contestar. Una de las dificultades principales radica en que la forma de la curva que relaciona la producción con la fuerza de trabajo depende, además de los factores mencionados, de las técnicas disponibles, así como de las habilidades de la población. Así, una población puede presentar una situación de rendimientos decrecientes cuando es totalmente analfabeta mientras que después de una generación, al mejorar las condiciones educacionales una población de este mismo tamaño puede resultar de dimensión óptima.

En términos generales puede afirmarse que no se plantea en la América Latina el problema que se presenta en la mayor parte de los países asiáticos en los que la población parece ser demasiado grande con relación a los recursos disponibles. Las enormes áreas desocupadas y la gran cantidad de recursos inexplorados que existen en la América Latina son los argumentos que generalmente se utilizan para respaldar esa aseveración.

A mediados de 1960 la densidad media de la población latinoamericana era de 12 personas por kilómetro cuadrado, que se compara con 25 como promedio mundial y con una cifra de 65 para Asia; de tal manera que en términos comparativos no puede considerarse a la región latinoamericana como superpoblada, aunque como veremos más adelante este promedio oculta grandes disparidades en la distribución de la población dentro de la región. Otra calificación importante que merece hacerse es la siguiente: la densidad demográfica difiere marcadamente aún dentro de las diferentes regiones de un solo país, y este hecho puede tener importantes implicaciones. Por ejemplo, el país con menor densidad demográfica en la América Latina es Bolivia (menos de 4 personas por kilómetro cuadrado); pero la población está concentrada en la región del altiplano en donde ya existe una presión considerable sobre los recursos. La tierra es allí generalmente pobre y escasa y los niveles de ingreso son bajos. Los vastos espacios abiertos, que influyen en la baja densidad promedio del país, están ubicados hacia el este y en su mayor parte se hallan más o menos al nivel del mar. Los esfuerzos para inducir emigración hacia esas zonas se enfrentan con grandes obstáculos como la resistencia que opone la población a un cambio drástico en el medio físico que afecta consecuentemente sus condiciones de salud y da origen a otros problemas que los han hecho casi infructuosos.

Uno de los problemas básicos que se plantean al intentar utilizar más plenamente los recursos naturales ociosos a fin de dar empleo productivo a una mayor población se deriva del hecho que no existe por lo general un flujo espontáneo de población hacia esas regiones; para conseguir el desplazamiento el gobierno tendrá que construir caminos y realizar otras inversiones básicas, programas de colonización, etc., que a veces resultan muy onerosos en comparación con los resultados que se anticipan.

b) La tasa de crecimiento de la población y sus relaciones con el proceso de desarrollo

Dado que un proceso de desarrollo es un fenómeno fundamentalmente dinámico que eleva los niveles de vida por habitante, juegan en él un papel especial los cambios en la situación demográfica ya sea porque la población es uno de los factores determinantes del producto nacional total o porque su magnitud tiene una influencia decisiva en el nivel del producto por habitante.

Obviamente el impacto de la tasa de crecimiento demográfico será diferente según sea la tasa de crecimiento económico global y según las condiciones naturales del país. Es una proposición elemental que el ingreso total de un país es una función creciente del tamaño de su población, del volumen de su stock de capital y de la cantidad de sus recursos naturales.

$$Y = f(P, K, R)$$

Se deduce de aquí que las diferencias en el nivel de ingreso por habitante se deben a diferencias en la dotación de capital y de recursos naturales en relación a la población y, dados los valores de K y de R existirá, al menos en teoría, un valor óptimo de P que maximiza el ingreso por habitante.

De aquí puede deducirse también que entre dos poblaciones de igual tamaño, aquella en la que existe una proporción mayor de personas en edad activa tendrá, siendo los demás factores iguales, una producción mayor, y por lo tanto, un mayor ingreso por habitante.

Estudiando ahora el fenómeno en su dinámica podemos afirmar que para que una economía pueda proporcionar un aumento continuado en la disponibilidad de bienes y servicios por habitante es necesario que el ritmo de desarrollo exceda a la tasa poblacional. Ahora bien, ¿de qué depende el ritmo global de desarrollo? Un modelo simple de crecimiento indica que

$$K_d = P; \Delta K = I_n$$

$$\Delta PNB = I_n \cdot \alpha$$

$$\frac{\Delta PNB}{PNB} = rg = \frac{I_n}{PNB} \cdot \alpha$$

K = stock de capital

PNB = producto nacional bruto

α = relación producto-capital

rg = tasa de crecimiento económico

La tasa de desarrollo de una comunidad es función del coeficiente de inversión neta y de la relación producto-capital. En consecuencia, hay dos caminos para que una nación acelere su ritmo de progreso material: o incrementa I_n para ampliar su base productiva o mejora la productividad y/o el grado de utilización del capital instalado, factores ambos que influyen en la magnitud de α .

Una economía se halla estancada si $rp \geq rg$. (rp = tasa de incremento demográfico). En las últimas décadas, en la mayor parte de los países en proceso de desarrollo la aceleración de la tasa de crecimiento demográfico sin un aumento correlativo de las inversiones ha determinado frecuentemente situaciones de estancamiento.

Supongamos que:

$I_b = 15$ por ciento (I_b = inversión bruta)

$D = 8$ por ciento (D = tasa de depreciación)

luego:

$I_n = 7$ por ciento

$\alpha = 0.45$

$rg = 7 \times 0.45 = 3.1$ por ciento

Si la población creciera al 3.1 por ciento no habría desarrollo económico.

Aún más, es interesante distinguir dentro de las inversiones aquellas dedicadas a la infraestructura social (inversiones demográficas), que son de más largo período de maduración, de las inversiones directamente productivas. Como la tasa de ahorros es reducida en los países en proceso de desarrollo, una alta tasa de crecimiento demográfico hace necesario destinar una parte importante de éstos a las inversiones de tipo demográfico, a fin de mantener los niveles de vida existentes, quedando así un excedente pequeño para inversiones conducentes a ampliar la base económica. (Efectos de las inversiones demográficas sobre la magnitud de α ; alusión al coeficiente sectorial).

El producto bruto de la América Latina ha podido crecer en los últimos 20 años a razón de 4.5 por ciento anual, aunque según veremos luego esta tasa no ha alcanzado el 4 por ciento en promedio en los años que van corridos de la década de 1960. Pero como estos aumentos de la producción global deben ser redistribuidos entre la población total, la mejoría anual que ha recibido cada habitante ha sido apenas la tercera parte de este 4.5 por ciento (1.6 por ciento), debiéndose destinar los dos tercios restantes a mantener el nivel de vida de la creciente población. El mismo razonamiento se aplica si se piensa en determinados bienes y servicios. La producción regional de alimentos ha aumentado en alrededor de tres por ciento

anual en los últimos treinta años, pero como la población creció en alrededor de 2.7 por ciento, la mejora en la producción de alimentos per cápita es casi inexistente. Análogamente, es necesario atacar las deficiencias que existen en los servicios de salud, educación y vivienda, pero los déficit existentes son difíciles de llenar cuando la población se multiplica vertiginosamente. Por ejemplo, no obstante los esfuerzos que se han desplegado con relación al problema del analfabetismo, en la América Latina el número absoluto de analfabetos adultos - cerca de 40 millones - sigue incrementándose.

Además, como se ha visto, el crecimiento de la producción depende principalmente de la tasa de capitalización, la que a su vez está condicionada por el volumen de los ahorros. Sólo para mantener la dotación de capital existente por habitante forzosamente deberán hacerse inversiones de consideración. De acuerdo con la fórmula expuesta puede estimarse que debe ahorrarse (ahorro neto) entre seis y siete por ciento del ingreso nacional sólo para evitar que caiga al producto por habitante.

Un prerequisite ineludible para el uso más ventajoso del capital es una adecuada base educacional de la población. Por otra parte, tan sólo la absorción del enorme contingente de mano de obra subempleada requeriría el destinar a este fin una alta proporción de las inversiones.

Visto desde este punto de vista, los efectos de un acelerado crecimiento demográfico sobre el desarrollo económico serían adversos. Esta situación se acentúa cuando la población llega a un tamaño tal que, dada la técnica productiva, los recursos naturales empiezan a aparecer insuficientes. Tales temores son evidentes en algunos países asiáticos (como China, India y Japón) a tal punto que los gobiernos de esos países están llevando a la práctica políticas para frenar la tasa de natalidad. Algunas áreas dentro de la América Latina, con densidades relativamente altas, están también experimentando síntomas de una alta presión demográfica.

En otras áreas, en cambio, especialmente en las que la densidad demográfica es baja y que disponen de abundantes recursos, es más bien la falta de población la que inhibe el desarrollo económico. Con una población mayor se podrían reducir considerablemente los costos medios por habitante de servicios básicos tales como transporte, mercadeo, etc., haciendo más viable el desarrollo. Si, aún más la población se incrementa rápidamente, mejoran las perspectivas de obtener una alta rentabilidad de las inversiones y hay un incentivo

para invertir más capital. De tal manera que en algunos casos las ventajas de una población que crece rápidamente puede compensar los inconvenientes que este mismo fenómeno trae aparejados.

De otro lado, una tasa demográfica acelerada, resultado de una tasa de mortalidad en descenso y una tasa de fertilidad estable tiende a elevar la relación del número de dependientes por cada persona que trabaja, lo que a su vez hace elevar la propensión al consumo (o deprime la propensión al ahorro), al tiempo que exagera el número de niños en edad escolar.

Si bien, como se vio antes, la densidad promedio demográfica que prevalece actualmente en la América Latina dista de ser elevada y la población no parece ejercer por el momento serias presiones frente a los recursos, el problema se presenta, no obstante, debido a la aceleración que ha tenido lugar en la tasa de crecimiento demográfico. Aplicando la conocida fórmula de la tasa de interés compuesto al crecimiento poblacional se llega a resultados francamente sensacionales en períodos de tiempo relativamente cortos: si la población del Brasil continúa creciendo al actual ritmo durante 135 años, en ese punto el país tendrá una población mayor que el total actual de la población mundial, es decir, por sobre los 3 000 millones de personas.

Uno de los efectos dinámicos más importantes que se le ha señalado frecuentemente al proceso de desarrollo es el que conduce a una combinación estructural favorable de bajas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad. Esta sin embargo, puede ser una influencia a muy largo plazo, y en el intervalo la población puede multiplicarse y el desarrollo estancarse en una etapa de sobre población.

Existe otro factor dinámico del cual pueden derivarse esperanzas. La tecnología puede ajustarse al nivel cambiante de la población y a las variaciones en su tasa de crecimiento. Si el nivel tecnológico pudiera ser el reflejo de la dotación de recursos productivos y al mismo tiempo modificarse gradualmente con los cambios en la disponibilidad de los mismos en el proceso de desarrollo, este proceso sería más viable y económico que en aquellos casos en que la tecnología es rígida y es el reflejo de una dotación de recursos diferentes a la que existe en el país en el cual se aplica. Así, los efectos de una sobrepoblación con una tecnología rígida serían diferentes -y generalmente más lesivos al proceso de desarrollo-. Puede concebirse que un país que inicialmente tiene un tipo de tecnología lo ajuste gradualmente adoptando procesos de mayor intensidad de

mano de obra o de producción en menor escala, o bien reduzca el ritmo de urbanización, o dé otros pasos para ahorrar capital y pueda de esta manera hacer progresos económicos y compensar apreciablemente los efectos retardatarios de los elevados aumentos demográficos. De aquí la gran importancia de promover métodos con alta intensidad de mano de obra, en particular producción en pequeña escala, industrias rurales, trabajo de desarrollo de la comunidad, así como la difusión de maquinaria simplificada y barata.

Existe sin duda preocupación de que el desarrollo económico aumentará la tasa demográfica y resultará en una situación más difundida de miseria, más bien que en una mejora económica. Es cierto que las tasas de mortalidad se reducen rápidamente, pero no puede probarse que ello sea una consecuencia del desarrollo económico. De hecho es muy difícil establecer una correlación entre ambas variables. Las tasas de mortalidad se están reduciendo en un buen número de países subdesarrollados cuyas economías se hallan virtualmente estancadas. En realidad, podría afirmarse que en los países poco desarrollados las tasas de mortalidad declinan y, de ahí, se acelera la tasa demográfica, ya sea que haya o no desarrollo económico.

Esta interpretación pone el acento no tanto en los efectos de la tasa de desarrollo en el crecimiento de la población sino en los avances médicos y sanitarios que ocurren independientemente de los recursos económicos internos; esto último puede deberse a:

- que los avances en esta materia no son costosos, de tal manera que los recursos necesarios son relativamente pequeños, y a que
- ellos se deben en parte considerable a acciones de tipo internacional, ya sea de carácter humanitario o en la forma de asistencia técnica.

Podría pensarse que hemos entrado en una era en la que el progreso nacional y la colaboración internacional que se alcanza en materias relacionadas con la salud ha llegado a un punto en el que los dos demonios malthusianos (o los dos remedios) consistentes en hambrunas y epidemias en gran escala se enfrentan con creciente éxito.

Sin duda que es errado atribuir todos estos avances al desarrollo económico de los países en los que ocurren. Es cierto que ciertos recursos por él creados serán gastados hasta cierto punto en mejoras médicas y sanitarias, pero lo más importante es que estos cambios están ocurriendo también en zonas en donde la economía ha estado estancada.

Evidentemente que el desarrollo económico contribuirá también a mejorar los niveles de salud pública. Esta adición se hará a través de más profundas mejoras sanitarias y en parte a través de una mejor nutrición, vivienda y en general de mayores ingresos por habitante. Una mejor nutrición permitirá sobrevivir a un mayor número de personas, posibilitará que trabajen más personas que de otra manera estarían enfermas, o que trabajen en forma más regular aquellas que lo hacían en forma intermitente y por fin permitirá elevar la productividad de otras que ahora podrán trabajar más intensamente.

Existe a este respecto un hecho digno de mención; la ayuda internacional y, en general, las mejoras en el conocimiento y la tecnología médicas actúan con mucho mayor énfasis en la prevención de la muerte que en la creación de la salud. El llamado que produce una tasa alta de mortalidad es más dramático y directo que el que emana de bajos niveles de salud conducentes a una escasa productividad y así a un círculo vicioso en los países en proceso de desarrollo.

Sin duda que un análisis hecho a sangre fría llevaría a la conclusión que para el desarrollo económico sería más beneficioso si los programas de salud dedicaran toda su atención a la creación de mejores condiciones de salud, y a la prevención de la muerte sólo en aquellos grupos que están en edad productiva -sin reducir la muerte en las edades mayores-. Sin necesidad de llegar a este canibalismo que causaría mayores muertes en la población improductiva, la política económica y de salud pueden hacer mucho por restablecer el equilibrio entre la prevención de la muerte y la mejora de los niveles de salud.

Volviendo al tema que nos preocupaba acerca de las relaciones entre el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, el crecimiento de la población y las necesidades de inversiones, cabría preguntarse qué parte de aquel 7 por ciento de ahorro neto podría aplicarse a fines de desarrollo económico después de descontadas las inversiones que suponen mantener el nivel del capital por habitante. Probablemente nada. Si la tasa de aumento demográfico es de 2.6 por ciento (ritmo similar al que se registra en promedio en los países latinoamericanos) y mantenemos el supuesto de la relación producto-capital de 0.45 (esta relación se reduciría considerablemente si se computaran como inversiones los gastos en educación y salud pública) con ese coeficiente de ahorro sólo se lograría una tasa del 3.1 por ciento para el producto bruto total y de sólo 0.5 por ciento por habitante.

Sin duda que este cuadro se presenta bastante sombrío, pero deben formularse algunas calificaciones. Se está asumiendo que el aumento de la población, si bien está requiriendo un capital adicional, no contribuirá por sí mismo a la producción, y, así, a la formación de capital. Esto parece ser muy pesimista, aún en los países más desarrollados, en los que existe una alta dependencia de técnicas con alta intensidad de capital, se ha encontrado que la mano de obra adicional, aún sin un aumento del capital, resulta en un aumento de consideración en la producción, si bien este es menos que proporcional al aumento de la población. (Un estudio realizado para los Estados Unidos^{1/} muestra que un 1 por ciento de aumento de la mano de obra de ese país, manteniendo el capital y el estado de la tecnología constante lograba un aumento de 0.7 por ciento en la producción). Así, hasta cierto punto el aumento de la población, ayudará a crear su propio equipo. Esto es especialmente cierto en ciertas actividades tales como las rurales y la pequeña industria y artesanía.

En segundo lugar, no es necesariamente cierto que la producción puede sólo aumentar a consecuencia de un aumento correspondiente en la masa de capital. El progreso de la tecnología puede incrementar la producción a lo largo del tiempo sin que esto implique necesariamente un aumento importante de la masa de capital. Aún podría pensarse que el aumento de la población estimularía algún tipo de mejoras tecnológicas.

Por otra parte se puede aumentar la producción utilizando mejor el capital existente. La red de caminos existentes puede ser suficiente para una población mayor con lo cual esta se utilizaría más plenamente. Existe exceso de capacidad instalada en diversas actividades.

Tomando en cuenta las ideas anteriores parecería claro que el aumento de la población no tiene por qué detener necesariamente el desarrollo económico.

c) Distribución por edades de la población

La distribución por edad de la población en un país en vía de desarrollo no favorece altos niveles de producción ni de formación de capital. Podría decirse que uno de los problemas de los países subdesarrollados no es tanto el que no se hacen inversiones suficientes sino más bien el que hay una gran parte de inversiones de baja productividad.

^{1/} Dynamics of Business Cycles, Tinbergen y Polak, pág. 128.

El porcentaje de la población en edad activa dentro de la población total es de 55 por ciento en la América Latina en comparación con 67 por ciento en los Estados Unidos, 60 en Europa y 56.5 por ciento en Africa. Ello estaría indicando que en la América Latina hay un 18 por ciento menos de personas en edad productiva que en los Estados Unidos, en relación a la población total de ambas regiones. Esto significa que aún si olvidamos la diferente dotación de capital, los diferentes niveles de escolaridad, los diferentes grados de eficiencia, de clima, de recursos y aislamos el factor demográfico, la producción en los países en vías de desarrollo, en este caso de la América Latina será casi un quinto inferior a la de los Estados Unidos sólo en consideración a ese factor.

En síntesis, no existe acuerdo en considerar las tendencias demográficas como un obstáculo al desarrollo económico. Por el contrario, algunos autores señalan que las presiones demográficas constituyen el argumento más urgente para acelerar el desarrollo, para transferir excedentes de población a actividades donde no estén sujetos a rendimientos decrecientes, para el desarrollo y mejora de la agricultura para que no decaiga su producción cuando se transfiera gente de esta actividad hacia otras. La experiencia de Gran Bretaña y del Japón estaría confirmando que un exceso de población contribuyó a promover la industrialización y el desarrollo económico en esos países.

Aunque la caída de la tasa de mortalidad acelerará el crecimiento demográfico, el proceso de desarrollo aumentará también la proporción de niños que sobreviven hasta una edad productiva de tal manera que aumentarán la productividad de las inversiones que se hicieron para criarlos. Si este resultado va acompañado de una disminución en las tasas de natalidad el efecto será francamente favorable.

El problema esencial es el de cómo generar una tasa de desarrollo más alta que la tasa de crecimiento de la población, pero este problema no debe confundirse con el problema del aumento de la población como tal.

Abordar el problema del lento crecimiento económico como un problema esencialmente demográfico es eludir el problema real de la falta de crecimiento.

II. La posición de América Latina en el contexto mundial en lo relativo a la dinámica de su desarrollo y a la velocidad del crecimiento poblacional

Utilizando el ingreso medio por habitante como indicador del nivel de vida se comprueba que la América Latina está muy rezagada con respecto a los países industrializados y hasta en relación con otras áreas en proceso de desarrollo. A juzgar por dicho índice, la América Latina aparecería entre la gran masa de la población mundial que vive en condiciones extremadamente insatisfactorias. Véanse algunas cifras al respecto que comparan la población mundial con el producto real generado en las distintas regiones del mundo, que han sido agrupadas en tres categorías. Los países y regiones desarrollados, entre los que se cuentan los Estados Unidos, Oceanía, Europa Occidental, Canadá, Japón y África del Sur cifien en conjunto un 20 por ciento de la población mundial y disponen en cambio del 59 por ciento del producto real mundial; los países socialistas, con 35 por ciento de la población, generan el 24 por ciento del producto mundial, y el grupo de regiones en proceso de desarrollo, entre los que se cuenta la América Latina, que poseen el 46 por ciento de la población mundial sólo disponen del 17 por ciento del producto. Los porcentajes de la América Latina son 6.8 y 4.9 por ciento respectivamente, y los de los Estados Unidos son de 6 y 29 por ciento.

No obstante la imprecisión de las estimaciones estadísticas, el ingreso promedio por habitante de la región en su conjunto se estima en unos 420 dólares, o sea 2/5 del que prevalece en promedio en Europa, 1/6 del de los Estados Unidos y quedaría por debajo del promedio mundial que se estima en unos 600 dólares. Por supuesto que este promedio encubre disparidades y en algunos de los países el ingreso por habitante se acerca a los niveles europeos, mientras que en la mayoría se acerca a los prevalecientes en Asia o África. En un extremo --y por causas distintas-- se encuentra la Argentina, el Uruguay y Venezuela (entre 800 y 1 000 dólares) mientras en el otro están Bolivia y Haití con menos de 150 dólares por habitante.

El índice del ingreso medio por habitante de cada uno de los países latinoamericanos está muy lejos de reflejar las verdaderas condiciones de vida de la región. En efecto, es característico de las áreas en vías de desarrollo una distribución extremadamente desigual del ingreso en el que un sector muy amplio de la población dispone de niveles ínfimos y un número reducido de habitantes que disfruta de un ingreso considerablemente mayor.

También se observan grandes diferencias en la distribución regional del ingreso así como en la distribución clasificada de acuerdo con la función económica que desempeñan.

Ritmo de crecimiento económico y crecimiento demográfico de la América Latina en comparación con el de otras áreas

Durante el decenio 1950-1960 el producto bruto total de la América Latina se desarrolló a una tasa media anual de 4.5 por ciento, es decir, superior a la que registraron en conjunto las economías desarrolladas (3.7 por ciento) entre las que se incluye los Estados Unidos, cuya tasa fue de 3.1 por ciento anual. Esta tasa de crecimiento latinoamericano que no resulta desmedrada en la comparación mundial se altera fundamentalmente al tomar en cuenta la variable demográfica para llegar a la tasa de crecimiento del producto per capita. En efecto, la América Latina, que registra actualmente una tasa de aumento de la población de alrededor de 2.8 por ciento anual, se sitúa a la cabeza en el mundo desde el punto de vista de la velocidad del aumento poblacional. Los países de la comunidad económica europea experimentan un crecimiento poblacional del orden del 1.0 por ciento anual, en tanto que los Estados Unidos está creciendo a razón de 1.7 por ciento. El crecimiento demográfico latinoamericano supera también los ritmos de crecimiento de otras áreas en desarrollo: Africa 2.3 por ciento y Lejano Oriente 2.3 por ciento, siempre durante el decenio 1950-1960. De aquí resulta que, no obstante la tasa aceptable de crecimiento del producto global latinoamericano, su crecimiento por habitante durante igual lapso fue de 1.7 por ciento, frente a 2.5 por ciento para el conjunto de las economías desarrolladas, 4.6 para los países de la comunidad económica europea, y 2.4 para el conjunto de las regiones en desarrollo.

Este fenómeno, de suyo grave, ha tendido a deteriorarse en lo que va corrido de la década de 1960, pues la tasa de crecimiento latinoamericana ha tendido a deteriorarse, al tiempo que la tasa poblacional parece haber experimentado un ligero aumento. De hecho el producto por habitante no ha crecido durante este último quinquenio ni siquiera al 1 por ciento.

Evolución de la población mundial

A comienzos de la era cristiana se supo que existían en la tierra entre 200 y 300 millones de personas. De acuerdo con la teoría más aceptada, tuvieron que pasar 16 siglos para que esa cifra alcanzara a 500 millones. Pero dos siglos después --hasta 1850-- se había llegado a los mil millones; y un siglo y medio más tarde, en 1960, el mundo contaba tres mil millones de habitantes. Según cálculos de las Naciones Unidas, la población mundial hacia el año dos mil puede oscilar entre 5 300 y 6 800 millones. Pero es posible que la cifra aumente a 7 400 millones si se mantiene la tasa de natalidad de 1960, y si continúan decreciendo los índices de mortalidad al ritmo observado en la década de 1950. La población de la América Latina, que actualmente promedia los 240 millones, fluctuaría en el año 2000 entre 624 y 756 millones de acuerdo con esta misma fuente.

Otro hecho que se destaca en la evolución demográfica mundial es el de la creciente urbanización. Urbanistas y sociólogos opinan que el actual crecimiento explosivo de las grandes ciudades está transformando aceleradamente las sociedades agrícolas y rurales en conglomerados urbanos. Y es que en todas partes, la gente anhela obtener las mejores condiciones de vida, las mayores oportunidades, y los mejores servicios que las ciudades pueden ofrecer.

Un reciente estudio de las Naciones Unidas revela que en 1960 alrededor de 700 millones de personas vivían en zonas urbanas de 20 000 o más habitantes; lo que significa un aumento de 35 por ciento en relación con los 537 millones que habitaban los centros urbanos en 1950. Así, mientras la población mundial crece cada año a un ritmo de casi 2 por ciento, la población de los centros urbanos registra aumentos de 3.5 a 4.5 por ciento, y en algunos casos, hasta del 8 por ciento anual. Si bien esta corriente inmigratoria significa un traslado de la mano de obra de la agricultura hacia la industria y sus actividades

afines, puede ser también algo inherente del proceso de transformación económica. Pero es también cierto que esos movimientos implican grandes inversiones en programas de vivienda, educación, servicios y creación de fuentes de empleo, que a menudo constituyen serias cargas para la economía de un país.

La población latinoamericana

La población de la América Latina parece haber crecido con mucha lentitud hasta fines del siglo XIX. Se estima que durante la segunda mitad de ese siglo aumentó apenas a razón de 1,3 por ciento al año, tasa muy inferior a la de la América del Norte (2,3 por ciento), pero ya muy superior a la del resto del mundo. Desde entonces, la expansión demográfica de la América Latina ha sido cada vez más rápida y superior a la de cualquiera otra región. La tasa de incremento anual a partir de 1960 es ya de 2,8 por ciento anual, y se proyecta a razón de 2,9 por ciento hasta 1980, cuando la población total alcanzará 364 millones, contra 206 en 1960 y 240 millones en la actualidad.

Estas tendencias contribuirán a que la proporción de población joven (inferior a 15 años) continúe elevándose y a que, por consiguiente, la relación entre la población no activa y la activa se eleve. En los últimos treinta años se han reducido considerablemente en la América Latina las proporciones de población rural y de población dedicada a actividades agropecuarias, y puede preverse que semejante tendencia continúe manifestándose, dadas las características del desarrollo económico moderno, sobre todo el proceso de industrialización.

Para tratar de explicarse la alta tasa de crecimiento demográfico latinoamericano y su aceleración en años recientes hay que tomar en cuenta diversos factores. La causa fundamental es la alta tasa de natalidad que en promedio para la región en su conjunto se ha mantenido durante la última década entre 41 y 43 por mil. Esto se explica a su vez porque las familias latinoamericanas suelen ser prolíficas, las mujeres se casan a edad temprana, la proporción de ellas en edad de concebir es muy alta. Por otra parte, la tasa de mortalidad se ha contraído de un promedio de 17-19 por mil en 1945-1950, a 13-15 por mil en 1955-1960. Esta caída ha beneficiado principalmente a los grupos más juveniles, gracias a la lucha contra las enfermedades transmisibles o derivadas de la desnutrición en la infancia. En cambio, las tasas de mortalidad correspondientes a los grupos de edad avanzados al parecer han experimentado descensos moderados.

En lo que respecta a la tasa de crecimiento demográfico, los países centroamericanos y algunos de mayor población —como Venezuela, Ecuador, México, el Brasil y Colombia, en este orden— son los que han experimentado un crecimiento más rápido. En algunos países las tasas correspondientes llegaron a aproximarse o a exceder el 4 por ciento (Venezuela y Costa Rica) en el otro extremo, sólo dos países presentan una tasa inferior al 2 por ciento (la Argentina y el Uruguay) y cuatro no alcanzan al 2.5 por ciento (Bolivia, Cuba, Chile y Haití). En los próximos años posiblemente se mantenga la tasa de crecimiento registrada en 1950-1960 (2.8 por ciento). En efecto, no se prevé una reducción del ritmo de natalidad, a no ser en los países del Río de la Plata, donde esta tendencia se inició hacia 1930, o en Cuba, donde fue más tardía. El rápido crecimiento relativo de la población urbana, fenómeno común a todos los países de la región, podría afectar negativamente a las tasas de natalidad, pero por otro lado este hecho será probablemente compensado por la disminución que todavía se espera en las tasas de mortalidad, gracias a una aplicación más amplia y eficaz de medidas sanitarias contra enfermedades que hoy son perfectamente controlables.

La población urbana ha crecido en el decenio 1950-1960 a una tasa del 4.5 por ciento, mientras que la rural lo hacía al 1.5 por ciento. Aún más, diversas investigaciones están mostrando que el proceso de urbanización se ha concentrado principalmente en las ciudades grandes. En efecto, si se consideran las ciudades con más de 1 millón, la tasa anual de crecimiento de su población se ha elevado a un 6 por ciento.

Otro de los aspectos característicos de la población latinoamericana es la elevada participación de la población infantil, hecho atribuible al tantas veces mencionado fenómeno de las altas tasas de natalidad y a la circunstancia de que la mortalidad haya estado descendiendo, especialmente en las edades jóvenes. Más de un 40 por ciento de la población latinoamericana tiene menos de 15 años. Dicha proporción oscila alrededor del 30 por ciento en países como los Estados Unidos y Canadá, y es todavía más baja en la mayor parte de los países europeos. Por otra parte, la cuota de la población latinoamericana de edad avanzada es menor que la de otras regiones. Así, mientras en Europa, Norteamérica y Oceanía asciende aproximadamente al 10 por ciento de la población total, en la América Latina las personas de 65 años o más apenas exceden

del 3 por ciento de la población total. Si se considera la población potencialmente activa (de 15 a 64 años), resulta que representa el 55 por ciento del total en la América Latina, proporción que contrasta con el 60 y 65 por ciento de los países más adelantados. Ello significa que mientras la población potencialmente activa tiene a su cargo el sostenimiento, la educación y la atención médica del 45 por ciento de la población total latinoamericana, los países europeos y americanos de mayor nivel de ingresos sólo tienen que asistir en aquellos aspectos al 35 o 40 por ciento de sus compatriotas más jóvenes o más viejos. Este rasgo de las poblaciones latinoamericanas se traduce en definitiva en un esfuerzo económico mucho más oneroso para economías que por añadidura no se encuentran en el mismo grado de desarrollo. Las necesidades de los familiares dependientes varían según la edad, pues mientras los niños en edad escolar requieren elevados gastos para atender a su educación, las personas ancianas exigen un cuidado médico que suele ser costoso. Para apreciar la carga financiera que enfrenta la región en lo que se refiere a la educación infantil es ilustrativo observar que la proporción de personas inactivas en edad escolar (de 5 a 14 años) era en 1960 aproximadamente el 68 por ciento del total de la población económicamente activa en la América Latina, mientras en Suecia dicha proporción no llegaba más allá del 34 por ciento.

A pesar de los rasgos diferentes que presentan las características demográficas de los distintos países latinoamericanos, es posible algunos aspectos comunes a la situación demográfica de la región:

- a) La tasa global de crecimiento de la población es alta;
- b) El crecimiento de las ciudades es aún más rápido;
- c) Los niños y los jóvenes predominan en la población; y
- d) Para los fines del desarrollo económico y social, la población presenta serias deficiencias en los niveles de educación y en la composición de la ocupación.

Si bien, como hemos visto, la densidad demográfica es generalmente reducida en la América Latina no cabría simplemente suponer que el crecimiento demográfico va a resultar en una transferencia gradual y espontánea desde las áreas actuales hacia otras nuevas. En casi todos los países este fenómeno envolverá el uso de otras áreas que son menos deseables o que su incorporación a

la economía es costosa o difícil; por supuesto que requerirá también el uso más intenso de las regiones en uso, lo que demandará cambios en la estructura de organización económica de esas áreas. Pero estas consideraciones no afectan el hecho fundamental al que se ha hecho referencia en el sentido de que la densidad demográfica de la América Latina es hoy en día baja y la población no ejerce aún una presión seria sobre los recursos y, por consiguiente, no constituye un factor depresivo de los niveles de ingreso. El problema surge del hecho que la población está creciendo a una tasa tan rápida que puede hacer desaparecer rápidamente esta favorable situación.

El promedio regional esconde diferencias. Algunos países tienen densidades muy bajas en el presente y, por consiguiente, tendrán menor problema en incorporar nuevas áreas. Además, hay países donde la tasa de aumento demográfico ya ha declinado; esto es cierto en la Argentina, el Uruguay y en menor grado para Cuba y Chile.

(Se exponen a continuación algunos de los conceptos del trabajo
"El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano"
de Víctor Urquidí WPC/WP/1118).

La perspectiva demográfica de la América Latina plantea problemas económicos y sociales sobre cuya magnitud y naturaleza los propios países latinoamericanos carecen de experiencia. La de otros países, en condiciones técnicas, culturales e institucionales diferentes, o que se encuentran en distinta etapa de desarrollo, tal vez tengan utilidad apenas limitada. No obstante, se pueden identificar determinadas consecuencias de una evolución demográfica rápida que son comunes a la mayoría de los países subdesarrollados y que lógicamente se ponen de manifiesto en cuanto se considera la posibilidad de acelerar el desarrollo económico.

En primer lugar, se acepta generalmente que el tipo de crecimiento demográfico por el que atraviesa la América Latina supone la necesidad de hacer mayor esfuerzo de inversión para dotar a la población ocupada del acervo de capital por persona necesario para los incrementos tradicionales de la producción por habitante. Si además, se pretendiera elevar esta con mayor rapidez, el esfuerzo de capitalización tendría que ser considerablemente mayor, pues se requeriría aumentar el capital por persona ocupada. La aceleración del incremento demográfico

eleva durante un período largo la proporción de población joven no apta para el trabajo y obliga a la comunidad a destinar mayor proporción de los recursos a inversiones cuya productividad no es directa o tiene efectos retardados, y a proveer servicios gubernamentales y privados que reducen la capacidad para realizar nuevas inversiones. Se acentúa la gravedad de los problemas estructurales que caracterizan a una economía subdesarrollada, en especial la sobrepoblación rural en áreas de muy baja capacidad técnica, y se intensifican las migraciones de zonas rurales a urbanas, las cuales redundan en subocupación urbana. Como consecuencia de lo anterior surge la necesidad de incrementar la tasa de industrialización a fin de absorber la migración interna, el incremento natural de la población urbana y la reserva de población subocupada. O sea que, en un país subdesarrollado, el mayor incremento demográfico resultante de las altas tasas de fecundidad y de las decrecientes tasas de mortalidad hace mucho más difícil la realización de un programa de desarrollo cuyos objetivos sean elevar con rapidez el nivel de vida.

En el caso de la América Latina, la experiencia histórica ha sido muy distinta a la actual. Durante la segunda mitad del siglo XIX la economía de la mayoría de los países latinoamericanos creció bajo el influjo de la demanda de productos básicos ejercida por Europa y Norteamérica. Este cuadro empezó a variar de manera perceptible después de 1920. Al mismo tiempo, se producía un crecimiento demográfico más rápido, los cambios ocurridos en la estructura de la demanda internacional comenzaron a afectar desfavorablemente a muchos productos básicos latinoamericanos. La crisis del comercio mundial de los años treinta, el descenso de la relación de precios del intercambio después de la segunda Guerra Mundial y los grandes desajustes de oferta y demanda del período más reciente han obligado a la América Latina, en lo general, a tratar de modificar sustancialmente su estructura productiva y a reorientar la aplicación de sus recursos hacia el mercado interno, en lugar de hacia el exterior. En este proceso ha desempeñado un papel singular la industrialización, a un costo tal vez grande, pero inevitable, y gracias a ello se ha absorbido una parte del incremento demográfico, se han introducido nuevas técnicas y se han creado bases más amplias para la integración económica nacional y regional. Por otro lado, el proceso de urbanización ha contribuido a generalizar los servicios educativos, que es un aspecto positivo de la migración interna.

Al mismo tiempo que se ha tenido que hacer el enorme esfuerzo moderno de industrialización, en condiciones adversas y con escasa colaboración del capital extranjero, los países latinoamericanos han tenido que atender en forma proporcionalmente mayor las demandas de servicios sociales, educativos, de vivienda y de mejoramiento urbano que requiere la sociedad contemporánea. En este aspecto la fuerte migración del campo a las ciudades no ha hecho sino intensificar los requisitos de capital, con el resultado de que no se ha hecho frente a las necesidades corrientes, y en algunos casos aún se ha perdido terreno relativo, y escasamente se satisfacen los niveles cualitativos que serían de desear.

Mientras el aumento de la población fue lento, los cambios estructurales implícitos en el desarrollo económico fueron menos urgentes, y podría sostenerse que los mecanismos del mercado, a través de los precios relativos, tanto de productos como de factores, ayudaban a producir desplazamientos suficientes, aunque no del todo eficientes. La agricultura mejoraba y se abrían comunicaciones, y un lento proceso de industrialización, limitado a algunos bienes de consumo, permitía elevar la productividad y encontrar nuevos usos a la técnica y al capital, a la vez que absorbía mano de obra. Pero en cuanto el crecimiento demográfico se volvió rápido, los mecanismos del mercado y los movimientos relativos de los precios dejaron de ser eficaces para inducir las transformaciones estructurales necesarias, y así se explica que grandes sectores rurales y no pocos sectores urbanos industriales se hayan descapitalizado o no hayan podido absorber con la rapidez necesaria capital y técnica que eleven su productividad.

La característica actual de la América Latina es la subsistencia paralela de sectores de muy alta productividad y sectores de escasa productividad, y en la transición del uno al otro se tropieza con obstáculos institucionales y sociales no fácilmente superables. Por ejemplo, en épocas anteriores podía sostenerse que era menos urgente la reforma agraria debido a que podían elevarse los rendimientos por hectárea en las tierras de cultivo de alta productividad inmediata o potencial, ya fuera en unidades grandes o en las pequeñas; pero en la actualidad, con el incremento demográfico, se ha extendido de tal manera la agricultura de subsistencia, frecuentemente en áreas marginales de escaso potencial productivo, que no son concebibles la transformación de la agricultura y el incremento del nivel de vida rural sin la realización de reformas sustanciales

al sistema de tenencia de la tierra, a la organización de la producción agrícola al sistema de comercialización, a la educación rural, etc. Todos estos son fenómenos sociales e institucionales que no se producen por el simple funcionamiento de los mecanismos del mercado.

Del mismo modo, el desarrollo industrial no responde ya, como antes, a la sola conveniencia de producir artículos en los cuales haya obvias ventajas de localización, o en que el menor costo de la mano de obra haga posible competir directamente con productos importados similares. La industrialización latinoamericana de la actualidad, impuesta en gran parte por las dificultades de balanza de pagos derivadas de la crisis de los mercados externos y de las consecuencias de los patrones modernos de consumo, supone medidas proteccionistas y estímulos directos, inclusive la construcción de empresas industriales del estado, todo lo cual relega a segundo plano el funcionamiento de los mecanismos del mercado y el criterio de rentabilidad privada. Hasta hace 20 o 30 años, el incremento demográfico no constituye un factor que pesara mucho en la política de industrialización; pero el rápido incremento de la población ha dado a la industrialización un nuevo argumento en que apoyarse, que es el de la necesidad de absorber en ocupación más productiva, aún a un costo social elevado, la expansión de la población en edad de trabajar.

Si se piensa en el proceso de educación y de mejoramiento cultural, es evidente que en épocas pasadas, aún con escasos esfuerzos por parte del estado estos servicios se ampliaban, y con ellos se elevaba la capacidad técnica media de la población. El panorama actual y en perspectiva es radicalmente distinto: la presión para ampliar los servicios educativos, empujada por el rápido descenso de la mortalidad ocurrido en los últimos 20 años, ha puesto en evidencia lo inadecuados que son dichos servicios, y la casi total carencia de los mismos en las zonas rurales. La industrialización exige mano de obra mejor calificada y personal técnico de alta capacidad. El empuje demográfico actual ha acentuado las dificultades en el campo educativo y hace prever que se necesitarán reformas tan radicales como lo son en el campo agrícola las reformas del régimen de tenencia de la tierra.

Otro ejemplo lo dan las necesidades de vivienda. Mientras el crecimiento fue lento y la migración a las ciudades no muy significativa, y en consecuencia la falta de vivienda no se hizo muy patente y el mecanismo del sistema de precios

respondía aproximadamente a sus necesidades. Con la mayor tasa de crecimiento demográfico y el aumento consiguiente de la tasa de formación de familias y del número de personas por familia, todo ello acompañado de números acrecentados de migrantes de bajo poder de compra a las ciudades, el mecanismo de los precios resultó insuficiente para hacer surgir la construcción necesaria. En forma creciente, la satisfacción de las necesidades de vivienda en la América Latina se ha dejado en manos del sector oficial, o implica por lo menos considerables subsidios al sector privado. Se reconoce que, a pesar de los mayores programas de construcción de viviendas en los últimos años, no se ha podido reducir el déficit acumulado en los centros urbanos, y apenas se puede hacer frente al incremento de las necesidades normales. Así, la fuerte tasa de expansión demográfica, que en muchas ciudades de la América Latina llega al 5 y al 7 por ciento anual, está planteando la necesidad de importantes reformas institucionales y técnicas en ese campo.

Generalmente se aducen argumentos en favor de la programación o planeación del desarrollo de la América Latina en función de la necesidad de hacer un uso más eficaz de los recursos, estimular la ampliación y la tecnificación de actividades que permitan reducir, a través de la sustitución de importaciones, la dependencia tradicional respecto al comercio exterior, y atender necesidades sociales básicas que la economía de mercado normalmente no satisfaría. Por otro lado las reformas institucionales y sociales, como la agraria y la educativa, suelen fundamentarse en consideraciones de justicia social y, en parte, en la perspectiva de obtener de ellas resultados económicos a largo plazo. La expansión demográfica, de la que apenas comienza a haber plena conciencia, no ha constituido hasta ahora un factor determinante y justificativo de dichas transformaciones. Es indudable, sin embargo, que a menos de que puedan alterarse apreciablemente las tendencias demográficas, éstas tenderán a pasar a primer plano y a exigir la búsqueda de soluciones con mayor intensidad.

Las consideraciones anteriores dan mayor relieve a la necesidad de, por un lado, incrementar la capacidad de ahorro interno y de inversión de la América Latina y, por otro, procurar la mayor economía posible en el uso del capital y un mayor empleo relativo de mano de obra por unidad de capital.

El nivel de vida futuro de la América Latina depende de la capacidad de los países latinoamericanos para integrar su estructura industrial, sea con recursos naturales propios o importándolos, con tal de que existan moderadas posibilidades de incrementar la exportación al resto del mundo, tanto de productos básicos como de manufacturas, y de que el proceso de sustitución de importaciones pueda llevarse adelante en forma más extensa y racional, es decir, que abarque incluso bienes de capital y, a través de la integración regional, pueda aprovechar las economías de la producción en gran escala. Además, considerada la América Latina en su conjunto, existen grandes reservas de recursos agrícolas y de productividad potencial que, a través de la integración económica/regional, pueden utilizarse en provecho de la propia región. La estructura de la demanda de consumo ha variado en los países industriales al grado de hacer descender muy apreciablemente la proporción del ingreso destinada a alimentos y, en el caso de muchos productos, de reducir en términos absolutos el consumo por habitante. Este proceso está igualmente presente en áreas de menor desarrollo como la América Latina, alentado por el gradual aumento del ingreso y por el cambio cultural implícito en la migración de las zonas rurales a las urbanas. En esta medida se aliviará parte de la presión de la población sobre la agricultura marginal y de subsistencia.

Los demógrafos parecen expresarse con considerable reserva sobre los resultados prácticos del progreso científico y tecnológico en lo que hace a rendimientos agrícolas y aún otros campos de actividad. Pero siempre y cuando se superen obstáculos institucionales y sociales todavía muy evidentes en la América Latina, no se ve por qué no haya de esperarse un gran avance técnico que redunde en mayor productividad general del capital, lo cual permitiría a su vez aumentar el capital por persona en edad de trabajar y elevar la productividad por persona ocupada.

Se afirma también que un incremento demográfico rápido, como el de la América Latina, tiende a reducir la formación del ahorro como proporción del producto bruto a cualquier nivel de éste, debido a las consecuencias inevitables que la tasa demográfica elevada tendría en el consumo. Pero esta tendencia, si es que se produce, puede atenuarse por medio de una política de redistribución del gasto en que se limite, en especial por medio de la política tributaria, el aumento del consumo de la población de altos ingresos y se transforme

así el consumo excedente en ahorro en manos del sector público, destinable a inversión productiva. Debe admitirse, sin embargo, que de cualquier manera subsiste el problema fundamental de toda economía en desarrollo consistente en elevar su propensión media al ahorro, problema cuya solución no resulta facilitada por la fuerte expansión demográfica.

Las consideraciones anteriores, con los aspectos optimistas que puedan justificadamente tener en cuanto al efecto de la tecnología, la posibilidad de elevar la productividad del capital y de la mano de obra, la influencia de la política fiscal en la propensión media al ahorro y la eventualidad de la migración a largo plazo de determinados sectores de la población latinoamericana, no invalidan, por supuesto, la tesis de que el desarrollo económico de la América Latina y la elevación consiguiente del nivel medio de vida serían más rápidos y viables si la tasa de expansión demográfica previsible fuera menor de los que actualmente se calcula, es decir, en particular si las tasas de fecundidad se redujeran. La política de control de la natalidad, que cada día parece estar más difundida, permitirá revisar durante los próximos años las actuales proyecciones demográficas. Mientras tanto, para los fines de la programación del desarrollo económico de la América Latina, las tasas demográficas que se han citado tendrán que ser tomadas en cuenta como parámetros. El tener que reconocerse su relativa constancia y su elevada magnitud no es, sin embargo, caer en un fatalismo demográfico como el que se aprecia en muchos autores e instituciones, puesto que hay motivo para considerar que la interacción de la tecnología y el cambio social e institucional podrán elevar el horizonte de la productividad del capital en forma suficiente para superar la presión demográfica inicial, siempre que se eleven las tasas de inversión y se cuente con un avance positivo en la integración económica que permitirá absorber en la industria manufacturera una parte importante de la actual desocupación o subocupación, y se cuente también con cooperación internacional en materia de comercio exterior.

III. La contribución de la teoría económica al análisis del desarrollo^(*)

a) Los instrumentos del análisis económico

A lo largo de la evolución del pensamiento económico se ha ido definiendo y precisando el concepto analítico de "sistema económico", es decir, se ha ido identificando los principales elementos que intervienen en el proceso económico y las principales categorías en que se pueden clasificar o descomponer esos elementos. A la vez, al precisar esos elementos y categorías típicas del sistema económico, se han podido establecer las relaciones de funcionalidad que la observación sugiere que existen entre dichos elementos y categorías.

Para aclarar lo anterior con un ejemplo, podría trazarse a lo largo de la evolución del pensamiento económico el concepto de producción para ver cómo este concepto se ha ido precisando a fin de llegar a distinguir los diferentes elementos -recursos naturales, capital, trabajo y técnica- que constituyen los factores responsables de la producción, para ligar funcionalmente los recursos con la producción por medio del concepto de productividad, y para distinguir también entre diferentes categorías de producción -bienes y servicios, de capital y de consumo- e incluso para llegar a definiciones diversas del concepto de producción según se requiera para el análisis: producción intermedia, valor agregado o valor bruto de la producción.

La contabilidad nacional, concebida en forma amplia para incluir no sólo la contabilidad referente al flujo anual de producción e ingresos, agregada y por actividades, sino para cubrir también la contabilidad de los recursos productivos (particularmente el capital y la fuerza de trabajo) y la de los flujos financieros, así como la de los principales sectores de la actividad económica, constituye sin duda la expresión más acabada de ese instrumental analítico-descriptivo que la ciencia económica ha ido construyendo y que le permite dar a conocer la realidad económica a través de la medición de categorías significativas desde el punto de vista analítico.

(*) Versión parcial de los apuntes sobre Teoría y Programación del Desarrollo Económico de Jorge Ahumada.

De esta manera no cabe duda que se ha llegado a un grado grande de perfección en cuanto al estudio de la "anatomía" del sistema económico, aún cuando por cierto es todavía inmenso el trabajo empírico que queda por hacer en los países poco desarrollados para llegar a una descripción medianamente adecuada de la realidad objetiva de tales países, expresada cuantitativamente.

Por otra parte, todavía falta mucho para la construcción de una teoría del desarrollo de los países poco desarrollados, es decir, para el conocimiento de la "fisiología" o funcionamiento del sistema. Los economistas han construido en el pasado modelos de funcionamiento y de crecimiento de la economía capitalista sobre la base de identificar como fundamentales en el proceso de crecimiento algunos de esos elementos y categorías del sistema económico a que hemos hecho referencia, y de suponer determinadas relaciones de funcionalidad entre ellos. Esos modelos, construidos como reflejo abstracto de una determinada época y sociedad, y de sus problemas de crecimiento, no incluyen necesariamente los mismos elementos que nosotros consideraríamos indispensables en toda explicación del desarrollo de nuestros países; por otra parte no supondrán necesariamente el tipo de relaciones funcionales que encontramos actualmente en nuestras economías subdesarrolladas.

Con todo, un examen retrospectivo de las ideas de los principales exponentes del pensamiento económico que se han ocupado del desarrollo nos permite identificar una serie de elementos que en casi todos ellos constituyen factores claves para la explicación del proceso. Por otra parte, incluso es posible detectar algunas relaciones funcionales que también parecen persistir no obstante las diferencias de enfoque y de época. Lo que es más difícil encontrar es la definición precisa de esas relaciones funcionales a través de una función matemática explícita.

Con todo, será difícil que en la construcción del modelo de desarrollo de los países poco desarrollados se pueda dejar de tener en cuenta esos elementos y esas relaciones funcionales que la evolución del pensamiento económico nos ha dejado como herencia. Es obvio que habrá que reajustarlos a las realidades de la época y que habrá que introducir nuevos elementos y relaciones funcionales para corresponder a la exigencia de explicar la realidad actual.

En las próximas secciones resumiremos primero esos elementos fundamentales de todo modelo de crecimiento para luego mostrar su insuficiencia y la necesidad de algunos elementos y categorías analíticas adicionales.

b) Los principales factores del desarrollo

Aunque el pensamiento neoclásico y el keynesiano y postkeynesiano lo ignoran casi completamente, los clásicos muestran en todos sus modelos una preocupación muy grande por el problema de la dotación de recursos, y particularmente de los recursos naturales, que en su caso significaba simplemente la tierra cultivable. No interesaba tanto la magnitud absoluta de tierra disponible, sino que ello interesaba en relación al volumen de la población y en cuanto a su ritmo de crecimiento. En otras palabras, los clásicos destacaron el problema de la presión de la población sobre los recursos tanto en términos estáticos -la densidad de población- como en términos dinámicos -la capacidad de los recursos para sustentar un creciente nivel de vida.

En este último sentido destacaron el problema de la combinación y complementaridad de los factores productivos, señalando que si uno de ellos era fijo ello imponía un límite al crecimiento por la operación de la ley de rendimientos decrecientes. Esta apreciación fue el origen de la importancia que en todos los autores y escuelas de pensamiento se ha dado al fenómeno del avance de la técnica productiva.

El progreso técnico o las innovaciones técnicas han constituido un elemento clave en todas las teorías del desarrollo ya que a través de él se producen los incrementos en la productividad o potencialidad de los recursos productivos, hasta el extremo que el avance de la técnica puede llegar a reemplazar las deficiencias que un país pueda tener en alguno de sus recursos fundamentales.

La importancia que se ha asignado en el proceso de elevación de la productividad -que es el fenómeno que sustenta todo el proceso de elevación de los niveles de vida- al avance de la técnica, ha llevado naturalmente a destacar tres elementos que están íntimamente asociados al proceso de introducción de la técnica moderna: la acumulación del capital, la función del empresario innovador y el grado de adiestramiento y capacitación de la población.

La acumulación de capital ha venido a constituirse en realidad en la piedra angular de todo modelo moderno de crecimiento, no sólo porque es el vehículo de la innovación técnica -todo avance técnico se materializa en definitiva en un bien de capital o en un instrumento de producción concreto- sino también porque en una economía moderna toda la producción se realiza por intermedio de dichos bienes de capital o instrumentos de producción. Por consiguiente, la acumulación de capital, y el nivel técnico que conlleva, constituyen la determinante de la productividad y de la capacidad productiva, particularmente en aquellos casos en que el factor relativamente escaso es precisamente el capital.

El aprovechamiento adecuado del capital está en parte determinado por las destrezas y capacidades de la mano de obra que lo instala y lo opera, así como por los que dirigen el proceso productivo. Esto ha llevado en la mayor parte de los autores a señalar la importancia de la educación como factor del desarrollo, aunque en general este factor no se haya incorporado explícitamente en sus modelos.

Por otra parte el acento que se ha puesto en la acumulación de capital ha permitido destacar la importancia de los procesos de ahorro e inversión y de los individuos que en la comunidad realizan en último término las decisiones de invertir, es decir, las decisiones de acumulación y en consecuencia también las decisiones de innovación técnica.

Schumpeter es quien ha destacado con más vigor y en forma más clara las funciones preponderantes que cumple en el sistema capitalista el empresario innovador, el agente productivo fundamental de la comunidad. Sus tareas son evidentemente claves para el progreso económico desde el momento que en él se resumen los aspectos relativos a la organización de la producción, a la asignación de los recursos entre usos alternativos y a la introducción de innovaciones técnicas.

La preocupación de los autores clásicos por los límites a que tendía el crecimiento del sistema capitalista llevó a destacar por una parte la importancia trascendental del progreso técnico, pero permitió también a algunos autores -particularmente Smith, Ricardo y Marx- comprender la significación que tiene la amplitud del mercado como factor que permite la acumulación y los incrementos de productividad.

Las consideraciones sobre la amplitud del mercado llevaron precisamente a los neoclásicos a hacer sus aportes más significativos a la teoría del desarrollo al destacar las economías internas y externas que podían obtenerse dentro de mercados suficientemente amplios y los efectos que ello tiene sobre la productividad del capital. Por otra parte, ello llevó también a destacar la importancia que desde este punto de vista tiene la distribución del ingreso y el nivel real de los salarios, determinado en gran medida por la productividad y la producción agrícola, así como por el excedente de mano de obra.

Otro factor que aparece en todas las teorías de crecimiento es la población, sea simplemente para destacar el problema de la dotación relativa de recursos, para confrontar el crecimiento demográfico con la disponibilidad del recurso tierra, o para mostrar la influencia estimulante del crecimiento demográfico sobre la demanda.

Convendría finalmente señalar que un supuesto que parece estar implícito en toda la escuela de pensamiento clásica, incluso en Marx, y desde luego en todos los modelos formulados después del 1900, es el funcionamiento más o menos perfecto del sistema económico capitalista en cuanto a las funciones de los mercados, a la movilidad de los factores productivos, etc. En otras palabras, todas las teorías del desarrollo suponen implícitamente el tipo de sistema capitalista formulado explícitamente por los neoclásicos. Esto se refiere particularmente al funcionamiento de los mercados, como mecanismos relativamente eficaces de asignación de los factores productivos.

c) Limitaciones e insuficiencias de las teorías del crecimiento

El recuento de factores fundamentales del desarrollo que se destacan en la literatura sobre este tema muestra un conjunto de elementos que sin duda tendrán que estar presentes en todo intento de interpretación del proceso de desarrollo de los países poco desarrollados. Sin embargo, es obvio que la lista es incompleta, que ningún modelo construido sobre la base de los factores señalados podría explicar satisfactoriamente el subdesarrollo.

Una primera omisión absolutamente clave es la que se refiere al comportamiento del estado o del sector público en el proceso de desarrollo, no sólo en cuanto se refiere a su participación directa en las transacciones económicas sino también, y tal vez principalmente, por lo que atiende a su acción indirecta, a través de la política económica.

En todo el siglo y medio de evolución del pensamiento económico que va desde los mercantilistas hasta Keynes, no se concibe de hecho la participación orientadora del estado en el proceso económico, salvo la notable excepción de las tarifas aduaneras. Esto confirma la observación anterior en el sentido de que en todo ese largo período, tanto partidarios como críticos del sistema capitalista estaban fundamentalmente de acuerdo en que éste funcionaba adecuadamente cuando las fuerzas económicas tenían ocasión de expresarse libre y espontáneamente en el mercado. Por consiguiente, en ninguno de los modelos examinados encontramos referencia alguna a la acción orientadora que podría caber al estado en el proceso de desarrollo económico.

La política de desarrollo económico está de hecho totalmente ausente del pensamiento económico hasta que este problema se plantea en los países poco desarrollados. El conjunto de doctrinas que forman la política económica moderna -la política monetaria, la política fiscal, la política de salarios, etc.- es en su origen enteramente ajena al problema del desarrollo; responde casi exclusivamente a los objetivos de la ocupación plena y de la estabilidad monetaria y cambiaria. Su aplicación al caso de los países poco desarrollados sufre pues de dos deficiencias decisivas: en primer lugar, que los objetivos que tales políticas persiguen no coinciden necesariamente con los objetivos primordiales del desarrollo económico; en segundo lugar, que dichas políticas se derivan y son aplicaciones de modelos estáticos de equilibrio, de modo que no corresponden ni analíticamente al enfoque que requiere el problema del desarrollo ni prácticamente a las condiciones institucionales y estructurales que presentan las economías subdesarrolladas.

La realidad del mundo moderno, y particularmente de los países poco desarrollados nos confronta con sistemas económicos mixtos, en los que coexisten una economía de mercado muy imperfecta con un sector estatizado bastante amplio. Esto plantea problemas concretos de política económica que la teoría del desarrollo económico ha desconocido por completo.

Un segundo elemento que está presente indisolublemente con el subdesarrollo actual, y que también es casi enteramente ajeno a las preocupaciones de los autores que hemos examinado, es el que se refiere a la influencia del comercio internacional y de los movimientos internacionales de capital en el desarrollo económico

de los países poco desarrollados. Como se ha explicado anteriormente, al cotejar las condiciones históricas en que se ha dado el desarrollo en dichos países, queda perfectamente claro que la incorporación del progreso técnico y del sistema capitalista moderno en estos países se llevó a cabo inicialmente por intermedio de la inversión extranjera y la exportación de alimentos y materias primas. El desarrollo de sectores especializados de exportación fue en todos estos países el núcleo originario del proceso de desarrollo, y la forma en que el progreso técnico y las formas modernas de producción se propagaron -o no se propagaron- al resto de la economía, así como la evolución del propio comercio exterior, han sido factores determinantes en la formación de las estructuras subdesarrolladas características de nuestros países.

Este tipo de estructuras características del subdesarrollo actual -especialización en unos pocos productos primarios de exportación, discrepancias enormes de productividad entre sectores de la actividad económica, coexistencia de formas modernas y altamente capitalizadas de producción con estructuras productivas tradicionales y primitivas, mercados internos de productos y sobre todo de factores escasamente integrados, nivel medio de ingreso relativamente elevado en contraste con una estructura productiva muy primitiva, etc.,- no están por cierto presentes en las teorías del desarrollo que hemos heredado. Aquellos modelos fueron contruidos con un grado muy elevado de agregación, suponiendo en el fondo un sistema económico relativamente homogéneo. Los modelos de explicación del subdesarrollo actual no se conciben en cambio sino en términos de la desagregación sectorial. Sólo así es posible comprender el problema de la transformación estructural que está planteado a los países subdesarrollados, y los consiguientes obstáculos, resistencias y trabas de todo orden que se oponen a la propagación del progreso técnico a todos los sectores y niveles de la actividad económica.

Esto último trae a la luz factores de tipo institucional, social y políticos arraigados en aquellas estructuras productivas primitivas. La superación de actitudes, valores e instituciones sociales resistentes al cambio, la propia formulación de la política de desarrollo, la ruptura de las barreras que la estratificación social opone al ascenso del tipo de individuos que han de organizar y dirigir el proceso de cambio, todo ello y mucho más sería necesario para lograr la aceleración del desarrollo. Pero el medio social, y particularmente ciertos grupos tradicionales que verían afectada su situación privilegiada no presentan en general

una actitud favorable hacia aquellas transformaciones, que son parte del propio desarrollo. Poco o nada nos dicen los formadores del pensamiento económico sobre esto, aparte de destacar la importancia de un medio social favorable al desarrollo como condición del desarrollo. El pensamiento neoclásico intentó incluso relegar estas consideraciones fuera de la provincia de las preocupaciones del economista. Si se aceptara esta posición, la mayor parte, y por cierto la parte más fundamental del problema del desarrollo, quedaría excluida de la problemática que el desarrollo plantea al economista.

Hay finalmente otra característica del mundo subdesarrollado de hoy que no podría dejar de tenerse en cuenta. Es el hecho de que los países subdesarrollados de hoy lo son porque coexisten con países desarrollados. Como se señalaba al definir el concepto de desarrollo, este es esencialmente comparativo, no puede definirse sino en relación a los países desarrollados. El proceso histórico de formación de un centro mundial de países industrializados y de elevado nivel de ingreso, rodeados de una periferia de países subdesarrollados, condiciona y enmarca el problema del subdesarrollo actual como enteramente diferente al que enfrentaron aquellos países ahora desarrollados en períodos anteriores. Concretamente, esta situación tiene gran influencia sobre las características del comercio internacional, sobre los movimientos internacionales de capital, sobre los hábitos de consumo y de ahorro en los países de la periferia, sobre las innovaciones técnicas que se introducen en estos países, y sobre muchos otros factores determinantes del proceso de desarrollo, entre ellos principalmente la propia política económica.

Este somero examen crítico de las aportaciones a la teoría del desarrollo nos revela en resumen las siguientes deficiencias o limitaciones: escasa consideración al papel del estado y de la política económica; insuficiente preocupación con la influencia del comercio exterior y la inversión extranjera en la estructuración de los países subdesarrollados; elaboración de modelos de desarrollo excesivamente agregados que no permiten apreciar el proceso de transformación estructural inherente al desarrollo; insuficiente preocupación con las condiciones institucionales y las características del medio social como determinantes del grado de aprovechamiento de los recursos productivos, del funcionamiento de los mercados, de la promoción de los agentes innovadores, etc.; formas en que la existencia de países desarrollados condiciona el desarrollo de los países periféricos.

El análisis del desarrollo económico

1. Las variables estratégicas del desarrollo

Debe comenzarse por reconocer que el análisis económico no puede "explicar" el desarrollo económico ya que éste es parte de un proceso de cambio social más amplio, que no puede enmarcarse en las categorías estrechas del análisis económico tradicional. No obstante, es obvio también que el análisis económico debe permitir un enfoque de las facetas económicas de ese proceso de cambio social, de manera que, si bien no puede explicar el cambio en sí, puede sin embargo verificar algunos de los mecanismos económicos del cambio social, es decir, identificar las relaciones estables y características que se producen entre las principales variables y categorías del sistema económico cuando éste crece.

Vamos a partir en nuestro enfoque de la ecuación de crecimiento de Domar, que nos indica que el ritmo de crecimiento del producto bruto está determinado por la relación producto-capital y la tasa de ahorro neta. En otras palabras, el crecimiento depende de la proporción del ingreso corriente que la comunidad no consume y del efecto que la inversión de esos ahorros tiene sobre la productividad del capital. En consecuencia, habría que plantearse tres cuestiones fundamentales: de qué depende que una determinada proporción del ingreso corriente no se consuma; de qué depende que el ahorro así logrado se materialice en inversiones, es decir, en adiciones a la capacidad productiva; y qué factores determinan la productividad que tendrán esas adiciones a la capacidad productiva.

En cuanto al nivel de la relación producto-capital, habría que señalar en primer lugar que se trata de un promedio de todo el sistema económico, que sintetiza relaciones producto-capital de niveles muy diversos en los diferentes sectores de la actividad económica. En consecuencia, el coeficiente de capital promedio de la economía dependerá del nivel de los coeficientes sectoriales y de la importancia relativa de cada sector. Los movimientos del coeficiente del capital dependerán no sólo de que aumente o disminuya la relación producto-capital de cada sector, sino de los cambios en la importancia relativa de los sectores de alta o baja productividad del capital. Estos cambios en la importancia relativa de los diversos sectores productivos están determinados en gran medida,

como veremos más adelante, por el propio nivel y ritmo de desarrollo de la economía, y es relativamente escasa la influencia que sobre ello puede tener, al menos a plazo corto o mediano, la política económica.

De mayor interés desde este punto de vista son los factores determinantes de los coeficientes de capital sectoriales. En términos generales puede afirmarse que el nivel de la relación producto-capital depende básicamente de tres elementos: el grado de utilización de la capacidad productiva instalada, la forma en que se combinan los factores de la producción existentes y la medida en que se adoptan nuevas combinaciones de factores (innovaciones técnicas). Las posibilidades de obtener aumentos en la productividad del capital dependerá entonces de que se pueda intensificar la utilización del capital existente y de que se adicione nuevo capital que introduzca combinaciones productivas cada vez más eficientes.

La utilización del capital existente puede ser deficiente por dos razones principales. En primer lugar, porque la demanda efectiva sea insuficiente de manera que parte de la capacidad productiva permanece ociosa; el remedio en este caso es evidentemente un incremento en el nivel general de la demanda. En segundo lugar, porque las combinaciones de factores en uso no permiten o no persiguen un aprovechamiento máximo del capital disponible. Es el caso por ejemplo de una empresa monopólica que obtiene un lucro máximo trabajando en condiciones de subutilización de la capacidad; o de la utilización de equipos cuya escala de producción supera en mucho el tamaño del mercado; o de la utilización de técnicas de alta densidad de capital que no se justifican si se consideran los costos sociales de oportunidad; o en general de instituciones o sistemas de organización tradicionales que permiten un alto grado de irracionalidad y desperdicio en el uso del capital existente. Las imperfecciones del mercado y los sistemas de organización tradicionales son en gran parte los elementos responsables de este tipo de situaciones, y a la política económica corresponderá la tarea de lograr la eliminación del desperdicio y la irracionalidad.

La adición de nueva capacidad productiva que permita introducir en el sistema productivo nuevas combinaciones de factores de mayor productividad depende fundamentalmente de la ampliación de los mercados, ya sea en el sentido de una expansión de la demanda existente interna o externa como en el sentido de la diversificación de la demanda global.

Nos referiremos ahora brevemente a los factores determinantes de la tasa de ahorro. Para ello conviene también comenzar por desagregar el análisis y señalar que debe estudiarse por separado el ahorro de las personas, el de las empresas y el del gobierno.

Es bien conocido y aceptado que el nivel del ahorro personal depende fundamentalmente del nivel de ingreso de las personas. Cuando el nivel del ingreso es muy bajo la provisión de los elementos indispensables al sustento, al abrigo y a la vivienda absorberá todo el ingreso percibido y no habrá ahorro. En cambio cuando el nivel del ingreso es suficientemente elevado para abastecer adecuadamente las necesidades principales del individuo, éste podrá tener interés en ahorrar una parte de su ingreso ya que ello le proporcionará un flujo adicional de ingresos en el futuro. En consecuencia, desde el punto de vista del conjunto de las personas, interesa conocer no sólo el nivel medio de ingreso sino también la distribución del ingreso, es decir, la cantidad de individuos que se encuentran en los diferentes niveles de ingreso, ya que esto es lo que determina su potencial de ahorro.

En los países poco desarrollados el nivel de ingreso es en promedio bajo, y la distribución del ingreso muy desigual. Una pequeña parte de la población recibe por lo general una proporción sustancial del ingreso. Esto parece a primera vista un factor favorable desde el punto de vista del ahorro ya que esa concentración del ingreso permitiría un nivel de ahorros más elevado que el correspondiente al nivel medio de ingreso. Sin embargo, se observa en esos países que los grupos de ingresos altos tienen patrones de consumo sumamente elevados, similares a los patrones de consumo de los países desarrollados. En consecuencia la propensión al ahorro de ese grupo es muy baja desperdiciándose el potencial de ahorro que se concentra en sus manos. Por estas razones, el ahorro personal es en general de escasa importancia en los países poco desarrollados.

El sector de las empresas es sin duda el que proporciona la parte más sustancial del ahorro a través de la retención de utilidades y de las reservas de depreciación. La condición primera para que las empresas ahorren es sin duda una tasa elevada de rentabilidad. Por otra parte, las perspectivas de expansión de la demanda y de diversificación de la demanda son también factores

determinantes. Por último, las posibilidades de obtener beneficios adicionales mediante la introducción de innovaciones técnicas constituye otro factor de trascendencia.

En una economía poco desarrollada el papel dinámico que le corresponde a la empresa está limitado en dos formas principales. Por una parte, una gran proporción de las empresas constituyen negocios de tipo familiar en que las decisiones de ahorro e inversión muchas veces no se toman en función de los intereses de la empresa como tal, sino de las necesidades o aspiraciones de consumo de la familia propietaria. Este es particularmente el caso en la actividad agrícola. Por esa misma razón, y porque la mayoría de las empresas son de escasa dimensión económica, estas empresas tampoco presentan condiciones favorables para la adopción de innovaciones técnicas.

La capacidad de ahorro del sector público, es decir, el superavit en cuenta corriente del gobierno, constituye otra parte sustancial del ahorro en los países poco desarrollados. Para determinar los factores que explican el nivel del ahorro público habría que examinar los elementos determinantes del nivel de los ingresos públicos corrientes y de los gastos públicos corrientes.

Con respecto a los ingresos, lo principal son obviamente los ingresos tributarios. Estos dependen del nivel y distribución de la carga tributaria y de las características estructurales y funcionales del sistema tributario. Dadas esas características, el monto de las recaudaciones públicas depende del comportamiento de los elementos del sistema económico que constituyen la base del sistema tributario.

En cuanto a los gastos corrientes del estado, a pesar de ser enorme la cantidad de factores determinantes que intervienen, podría afirmarse en síntesis que su nivel depende de la magnitud que haya adquirido todo el sector público y la maquinaria estatal. En efecto, la "capacidad instalada de producción de servicios públicos" que ha ido desarrollando el estado en respuesta a las exigencias de la comunidad es lo que en definitiva exige al estado incurrir en una serie de gastos corrientes para mantener esos servicios en operación. Las responsabilidades de este tipo que el estado asume son en buena medida una compensación a las deficiencias que presenta el mecanismo del mercado para satisfacer ciertas necesidades que no logran expresarse en el mercado con intensidad suficiente para interesar al empresario privado. Hay también casos de servicios o

empresas productivas que la comunidad no desea entregar, por diversos motivos, al empresario privado. Finalmente, el estado debe hacerse cargo de emprendimientos que están más allá de la capacidad técnica o financiera de la empresa privada. La propia condición de subdesarrollo, la mala distribución del ingreso característica de nuestros países y el grado relativamente incipiente de desarrollo de la empresa privada moderna imponen así al estado en los países subdesarrollados tareas que normalmente el gobierno no asume en los países desarrollados: prácticamente todos los servicios educacionales y de salud, una parte sustancial de la provisión de vivienda, servicios públicos urbanos, tareas de investigación, industrias básicas, etc.

De la breve descripción anterior de los factores determinantes principales de los ingresos y gastos públicos ya puede deducirse provisionalmente la conclusión de que las responsabilidades que afronta el estado en un país poco desarrollado tienden a ser proporcionalmente mayores que en el caso de los países industriales, mientras que la base económica de las recaudaciones tributarias es relativamente mucho más restringida debido al escaso desarrollo de las fuerzas productivas y al modesto nivel de ingreso de estas economías.

Examinados someramente los factores determinantes del ahorro en los principales sectores de la economía, queda por responder la tercera cuestión planteada inicialmente: el aprovechamiento del ahorro para ampliar la capacidad productiva de la economía y elevar su productividad. Este problema tiene dos facetas que conviene destacar, una se refiere a la transferencia de los recursos financieros de las unidades económicas que ahorran a las que invierten y la otra se refiere a la disponibilidad de los bienes y servicios de capital que habrán de adquirirse con esos recursos financieros.

Por lo que al primer aspecto se refiere, habría que señalar que el bajo nivel del ingreso de la gran mayoría de la población y la gran concentración del ingreso en un sector muy reducido de la población, así como el hecho de que una parte sustancial de las empresas sean de tipo familiar, impide el desarrollo de un auténtico mercado de capitales, a través del cual pudieran canalizarse fondos hacia las empresas e individuos innovadores. En otras palabras, el financiamiento de las inversiones se realiza en gran medida sobre la base de los recursos propios de las empresas y de los individuos. Ello limita grandemente la efectividad de la política económica en este aspecto y ha obligado

al estado a desarrollar mecanismos de financiamiento de largo plazo para transferir ahorros a los sectores cuyo desarrollo le interesa estimular.

En la esfera real del mecanismo ahorro-inversión es donde se presentan los problemas más serios en los países poco desarrollados. Ello se debe a que éstos carecen de un sector productor de bienes de capital o a que este sector tiene una producción muy insuficiente. De esta manera, la materialización de las decisiones de inversión depende fundamentalmente de las posibilidades de importar bienes de capital. Estas dependen de las disponibilidades de divisas del país y de las necesidades que éste tenga en materia de importación y de compromisos financieros externos. Es bien sabido que en la mayoría de los casos los países poco desarrollados se encuentran en una situación de aguda escasez de divisas, por una parte, y que por otra es frecuente que los recursos en divisas sufran fuertes fluctuaciones como consecuencia de la inestabilidad de los mercados internacionales de productos básicos. Ello significa entonces limitaciones serias y una gran inestabilidad en el proceso de inversión.

2. La mecánica del desarrollo económico

El análisis de las variables fundamentales de un modelo de desarrollo y de sus factores determinantes revela con claridad el carácter perverso y vicioso del problema del subdesarrollo. En efecto, los factores de crecimiento cuya expansión permitiría iniciar un proceso de desarrollo están ellos mismos determinados en gran medida por ese medio subdesarrollado del cual forman parte. Así, el incremento de las inversiones o la incorporación de innovaciones dependen de la expansión del mercado, pero éste es limitado por el bajo nivel del ingreso. Y el estado no puede tampoco expandir sus inversiones porque para ello tendría que elevar sus ingresos tributarios, lo que depende en último término también del nivel del ingreso nacional. Una situación de subdesarrollo tiende pues a autoreforzarse; un país poco desarrollado tiende naturalmente a mantenerse en esa situación, a menos que intervengan fuerzas exógenas que lo impulsen en otro sentido.

En el caso de los países latinoamericanos esa fuerza exógena ha sido el comercio exterior. La creación de sectores especializados de exportación mediante la utilización por parte del capital extranjero de los recursos naturales del

país para aprovechar las oportunidades que ofrecía un mercado internacional en expansión significó una elevación sustancial en la relación producto capital de la economía por introducción de una nueva combinación productiva altamente eficiente y significó también un aumento en la tasa de inversión. El aumento consiguiente en el producto generado en el país se concentró inicialmente en el sector exportador, manifestándose en una masa adicional de ingresos percibidos por la mano de obra contratada por la actividad de exportación. Estos ingresos se gastan en parte en productos importados, con lo que se desarrollan inicialmente las actividades relacionadas con el comercio de exportación e importación.

El aumento de las exportaciones e importaciones ofrece al estado excelentes bases tributarias, de modo que los impuestos de exportación y las tarifas de importación se constituyen muy pronto en fuentes importantes de recursos públicos. Estos recursos permiten al estado la ampliación de sus servicios administrativos y muy luego el estado se encuentra en condiciones de realizar inversiones para proveer a la población de servicios públicos urbanos, educacionales, de salud, etc., y para dotar al país del capital social básico de que carece. Se inicia así la construcción de las redes de transportes y comunicaciones, así como el desarrollo de la energía. En consecuencia el estado se transforma en un potente agente innovador al desarrollar toda una serie de nuevas actividades públicas y al financiarlas captando parte del incremento de productividad que se ha producido en el sector exportador.

El aumento del ingreso en el propio sector exportador y su propagación a través de las actividades del sector público pone así en marcha un proceso de incrementos sucesivos del ingreso que estimula el desarrollo de nuevas actividades y permite a la vez elevar la tasa de ahorros, dando lugar así a un mecanismo acumulativo de desarrollo. Factor fundamental en ese proceso corresponde a la transformación en la estructura de la demanda que acompaña al incremento de los niveles de vida.

De hecho, el crecimiento del ingreso por habitante se ha asociado históricamente en forma sistemática a la proliferación de la demanda de bienes y servicios para el consumo. Cuando los niveles de vida son sobremanera reducidos y el consumo de alimentos es inadecuado, como ocurre en vastas comarcas de América Latina, el primer paso hacia el mejoramiento de las condiciones de

vida consiste en ampliar la disponibilidad de los bienes destinados a satisfacer las necesidades más elementales. Sin embargo, tan pronto como ellas estén medianamente satisfechas, surgirá una demanda tanto de un mayor volumen de los bienes y servicios existentes cuanto de una mayor variedad de nuevos bienes y servicios.

En una economía que se ha especializado en la producción de bienes primarios de exportación y cuya estructura productiva interna se ha mantenido en una etapa bastante primitiva, la creciente variedad de bienes y servicios que se asocia con un nivel más elevado de vida se consigue en gran parte merced a las importaciones. La inestabilidad y falta de expansión de los mercados externos en relación con los mayores ingresos, población y demanda de importaciones del país en vías de desarrollo ha instado o aún obligado a las economías latinoamericanas a crear fuentes internas de abastecimiento de tales bienes y servicios. Los artículos que se asocian con las mejores condiciones de vida son en gran parte manufacturas, y de ahí que se haya establecido y desarrollado la industria respectiva.

El proceso había comenzado ya en los primeros decenios de este siglo en algunas partes de la América Latina, pero recibió un impulso más fuerte y sostenido después de la crisis del año 1929 y de la segunda guerra mundial. Hoy día se ha iniciado en casi todos los países latinoamericanos. Algunos, como el Paraguay, Bolivia, Ecuador y las naciones centroamericanas, se encuentran todavía en las etapas iniciales; otros, en cambio -Argentina, Brasil, México y Chile- han avanzado un largo trecho pues iniciaron este proceso hace tres o cuatro decenios.

El establecimiento de industrias que producen bienes de consumo en economías dedicadas a la producción primaria implica la necesidad de importar los bienes de capital e intermedios requeridos para establecer y trabajar las fábricas. Como las disponibilidades de divisas son más o menos limitadas, la importación de manufacturas terminadas es reemplazada lentamente por la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para producir esas manufacturas en el país. Este cambio en la composición de las importaciones sólo muestra una faz del proceso de industrialización, que en la otra se revela como un proceso de transformación de la estructura de producción de la economía. Un sector

industrial en vías de expansión acrece la demanda de combustibles, materias primas, energía, transporte, comunicaciones y servicios financieros y comerciales. Exige también obreros especializados, administradores capacitados y empresarios.

Por otro lado, como las industrias tienden a concentrarse geográficamente, en general, cerca de los mercados de consumo que proporcionan las grandes ciudades, el proceso constituye un fuerte estímulo para la aglomeración urbana. Las grandes masas de población que acuden a las ciudades aumentan la demanda -y revelan la insuficiencia- de toda suerte de servicios urbanos, desde los de vivienda, enseñanza, agua potable y alcantarillado hasta los medios de distribución de alimentos.

Así pues, el acelerado avance del sector industrial -en términos absolutos y en relación con los demás sectores de la economía- se traduce en grandes resistencias y tensiones en toda la economía, pues exige la expansión en distintos grados de la capacidad productora de todos sus sectores, a fin de atender a las crecientes necesidades de mano de obra, recursos naturales, capital y gran variedad de bienes y servicios importados y nacionales.

Queda señalado así que la industrialización tiene enormes repercusiones en toda la economía, porque exige que todos los sectores de la actividad económica avancen en determinadas direcciones y con cierta cadencia, a fin de que el propio proceso de industrialización pueda seguir adelante. Si algunas actividades no responden con prontitud a las exigencias que se les imponen, no será posible mantener el equilibrio dinámico de la economía, y en ese caso la única alternativa podría ser el estancamiento, la inflación y las crisis del balance de pagos. Dadas las características del proceso de desarrollo económico y de transformación estructural que se ha venido delineando, tendrán que cumplirse varias condiciones para asegurar el equilibrio.

La intensidad del proceso de transformación a que debe someterse la economía depende en muy gran medida del nivel y tasa de crecimiento de las exportaciones. Si existe una abundancia relativa de divisas y su ritmo de expansión es acelerado, la creciente diversificación de la demanda podrá ser atendida en parte por importaciones y en parte por un sector productivo interno que se desarrolla gradualmente, sin que la economía en general tenga que soportar una carga muy pesada. Pero si las condiciones externas son muy rigurosas -como ocurrió en

muchos países latinoamericanos en los años 30 y nuevamente en los últimos años- el proceso de transformación estructural tiene que avanzar a grandes pasos para que siga creciendo el ingreso, en circunstancias en que puede ser muy reducida la capacidad del país para importar los bienes de inversión, las materias primas y los productos intermedios que el propio proceso requiere. De ahí que pueda afirmarse que un coeficiente de importaciones amplio y creciente constituye la condición más favorable para un proceso expedito de desarrollo económico; en cambio, cuando el coeficiente de importaciones es pequeño y tiende a contraerse, el proceso de industrialización tropezará con grandes dificultades y tendrá un fuerte efecto desequilibrador. Para completar el cuadro, hay que considerar la perjudicial influencia de la inestabilidad de las exportaciones a corto plazo.

Por lo que toca a las condiciones internas, la primera y la más importante es evidentemente la magnitud del mercado interno para el cual se están estableciendo las nuevas actividades productivas. No se trata tan sólo de que los ingresos por habitante en América Latina sean bajos, sino de que se reduce considerablemente el mercado de las manufacturas por efecto de una distribución muy dispareja de los ingresos. Por otra parte, la técnica moderna ha sido creada en gran parte para los mercados masivos, de tal manera que los relativamente pequeños implican un uso muy antieconómico de equipos técnicamente avanzados, o el empleo de técnicas poco económicas y deficientes o de equipo desgastado. Este problema reviste fundamental importancia pues en la práctica impone un límite a las posibilidades de industrialización de algunos, o quizá todos, los países de la América Latina, en caso que sólo se atengan a sus mercados nacionales.

Si bien es cierto que todos los países de la región pueden mantener económicamente algunas actividades industriales, no lo es menos que el tamaño del mercado nacional determinará el grado de diversificación industrial que cada país podrá alcanzar económicamente. De ahí que la integración económica de la América Latina y la diversificación y aumento de sus exportaciones al resto del mundo tenga una importancia decisiva para que prosiga el desarrollo económico de estos países. Desde el punto de vista de un crecimiento económico equilibrado, por lo tanto, la amplitud del mercado constituye un elemento decisivo y primordial, ya que define en gran medida las posibilidades de industrialización.

Cuando el proceso está en marcha e impone fuertes demandas a los demás sectores de la economía, la reacción de éstos es el elemento crucial del proceso de desarrollo. Por ejemplo, los agricultores pueden no responder adecuadamente a la demanda de materias primas agrícolas para la industria y de alimentos para una mayor población urbana con ingresos más elevados. Cuando los países se dedican a la exportación de esos productos, la situación puede traducirse en una merma de las exportaciones, que a su vez crea dificultades de balance de pagos. En otros países, la mayor demanda podrá ser cubierta con importaciones, lo que comprometería las posibilidades de importar los equipos y otros bienes necesarios para la industrialización. Ante esta situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agrícolas será salvada con alzas de precios, toda vez que la demanda de esos productos es altamente inelástica tanto en relación a los cambios del ingreso como de los precios. Ello supondrá una reducción en el ingreso real de los asalariados urbanos, pues los alimentos absorben gran parte de su presupuesto, y también se traducirá en una menor demanda de manufacturas de su parte, pues habrá habido una modificación regresiva en la distribución del ingreso.^{1/} Sea que se otorgue o no un alza compensatoria de salarios, se habrá introducido de todos modos un factor de desequilibrio en el sistema económico que dará origen a un proceso inflacionario, llevará a dificultades de balance de pagos o, al limitar el mercado de las manufacturas, determinará el estancamiento en el proceso de industrialización y del desarrollo económico.

Se ha visto que el desarrollo significa en gran medida un proceso de integración de la economía interna de mercado. Por lo tanto requiere una red caminera, ferrocarriles, energía, sistemas de comunicaciones y otras formas de capital social básico. Esta infraestructura de capital es en gran medida inexistente o bien fue concebida para atender el mercado externo más que al interno. A medida que avanza la industrialización, pueden presentarse rémoras en esos sectores, que obstaculizarán el aumento de la producción y encarecerán los productos.

^{1/} El aumento del ingreso agrícola no será compensatorio por cuanto se concentraría en manos de un grupo reducido de propietarios rurales.

Análogamente el sistema financiero y la banca, así como los servicios públicos, no estarán preparados para asumir sus nuevas funciones dinámicas. Todo este conjunto de estructuras institucionales y económicas, rígidas y anticuadas, incapaces de responder a los requerimiento de un sector industrial dinámico y a una creciente población urbana, constituye la causa principal de las deformaciones sectoriales, las presiones inflacionarias, los déficit fiscales y de balance de pagos, así como de las tensiones sociales que tienden a aparecer durante el proceso de transformación de la economía.

A fin de impartir equilibrio a este proceso, es preciso ampliar la capacidad productiva de todos los sectores de la economía y ello supone grandes inversiones tanto públicas como privadas. En realidad, la mayor parte de la nueva inversión probablemente corresponderá al sector público, pues las necesidades inmediatas a que están condicionados los incentivos para la inversión privada son la ampliación de los medios de infraestructura anteriormente mencionados así como el establecimiento de escuelas, centros de formación vocacional e institutos de investigación.

La vivienda, la salubridad, los servicios médicos y otras obras sociales deben también atenderse a fin de mejorar la productividad y fomentar en la población en general, y sobre todo en la población activa, destrezas y disposiciones favorables al desarrollo. En grandes sectores de la población -generalmente rurales- las capacidades y calidad potenciales del pueblo se desperdician por falta de educación, mala salud, condiciones excesivamente duras de trabajo, aislamiento y rígida estratificación social.

Esta es una de las razones de la reforma agraria -romper los moldes arcaicos de tenencia de tierras y remuneración de los trabajadores- pero hay también razones más directamente económicas. En países en que la mayor parte de la superficie agrícola es de dominio privado, grandes extensiones no se aprovechan del todo o se emplean en forma abusiva, a veces destruyendo el potencial productivo de la tierra. Por otra parte, el predominio de una estructura antieconómica de distribución de la tierra, -caracterizada por el minifundio y el latifundio- y la escasez general de agricultores empresarios, se oponen a la introducción de la técnica moderna. Por consiguiente, es muy difícil elevar los rendimientos y productividad de la tierra y la mano de obra, así como lograr ese acrecentamiento de la producción agrícola tan necesario para el crecimiento equilibrado.

Se ha visto en párrafos anteriores que es indispensable una inversión cuantiosa y bien dirigida a fin de asegurar el equilibrio dinámico del proceso de desarrollo y que esa inversión debe provenir principalmente del sector público, sobre todo si ha de darse su debida importancia a las necesidades sociales. Así ha ocurrido en los países latinoamericanos que han progresado en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos generalmente no han podido conseguir suficiente financiamiento corriente para hacer frente a los gastos que supone el aumento de las inversiones y el mantenimiento de servicios públicos más amplios, y este problema seguramente también se planteará a los países cuyo proceso de desarrollo data de fecha más reciente.

Dos son los elementos principales por considerar a este respecto. Por una parte, no cabe duda de que algunos gobiernos han derrochado parte de sus recursos, sobre todo en lo que a gastos militares y pagos de transferencia se refiere. Por la otra, el sistema fiscal de casi todos los países latinoamericanos no ha rendido los ingresos tributarios requeridos para financiar los mayores gastos del gobierno. Son varias las causas, la mayoría inherentes a la estructura tributaria de esos países. En muchos países gran parte de los ingresos fiscales provienen del sector externo, ya sea por concepto de derechos sobre la exportación, tributos que pagan los exportadores o a través de los gravámenes a la importación. En el proceso de desarrollo el sector externo tiende a contraerse en relación con el producto bruto interno, en tanto que el sector público tiende a aumentar en importancia relativa. Por lo tanto, además de ser tan inestables como el propio comercio exterior, los ingresos fiscales derivados del sector externo pierden importancia relativa como fuente de entradas para el erario. Este proceso suele agravarse por influencia de dos factores: por una parte, muchos derechos de importación o hasta de exportación son de afectación específica y por lo tanto pierden su incidencia real por efecto de las devaluaciones y las alzas de los precios internacionales; por otro lado, en la cambiante estructura de las importaciones se eliminan paulatinamente los bienes de consumo fuertemente gravados, que son reemplazados por las importaciones de materias primas y bienes de capital que pagan bajos derechos de aduana o son de libre internación.

Ante un ingreso relativamente estabilizado proveniente del comercio exterior, el gobierno hace frente a mayores obligaciones y tiene que trasladar la carga tributaria desde la actividad externa a la interna. Difícilmente podría esperarse que los impuestos sobre el ingreso y la propiedad desempeñaran un papel relevante como nuevas fuentes de recaudación, pues los grupos dirigentes -precisamente los propietarios de gran parte de la tierra y los que reciben la mayor parte de la renta derivada de ella- no estarán dispuestos a recargar sus propias obligaciones tributarias si hubiera otra opción. Por lo tanto, los impuestos indirectos -cuya carga fácilmente se traslada al consumidor- han llegado a ser la fuente más importante de ingresos fiscales.

Los ingresos fiscales totales tienden siempre a quedar cortos con respecto a los gastos del gobierno a consecuencia del estancamiento relativo de las recaudaciones derivadas del comercio exterior, de la existencia de muchos impuestos específicos, de la demora entre la tasación y la recaudación del ingreso, de la frecuente ineficiencia de la administración tributaria, de la creciente regresividad del sistema impositivo a medida que se deteriora la distribución del ingreso, y de otros factores. Esta falta de elasticidad del sistema tributario tiende a acentuar su influencia regresiva, pues los gobiernos tienen que recurrir a sucesivas alzas de las tasas de tributación indirecta. Los vicios de este proceso se presentan con todos sus inconvenientes cuando la economía se encuentra en una situación de estancamiento, pues en épocas de expansión por lo menos hay al haber un elemento positivo: se amplía la base tributaria.

El proceso de desarrollo económico consiste en esencia en una ampliación de la capacidad productiva de todos los sectores de la actividad económica, aunque en magnitud distinta. Algunas inversiones deben ser efectuadas directamente por el Estado, ya sea por su propia naturaleza -carreteras, obras portuarias, servicios urbanos, sistemas de riego y avenamiento, escuelas y servicios sociales en general- o porque la iniciativa privada no se interesa, como en el caso de centrales eléctricas y ferrocarriles. Se trata entonces de incrementar los recursos del sector público y determinar el orden de prelación entre las distintas inversiones.

En algunos casos la iniciativa privada cumplirá espontáneamente la tarea de ampliar la capacidad productiva. La política económica, usando sus distintos instrumentos -monetarios, fiscales, cambiarios y de precios- podrá además impulsar al empresario privado hacia los sectores que conviene ampliar de acuerdo con las exigencias del proceso de desarrollo y hacerlo desistir de las inversiones en actividades que no merecen fomentarse.

Con todo, el crecimiento de la producción no depende enteramente de la ampliación de la capacidad productiva merced a las nuevas inversiones. A menudo sucede en la América Latina que no se aprovecha adecuadamente la capacidad existente, lo que es más frecuente cuando la tierra está muy mal distribuida o priman condiciones de monopolio. En este caso, podrá interesarle al productor cobrar un precio más alto y producir menos que lo que permiten sus medios, en vez de aprovechar esa capacidad para ampliar la producción y rebajar los precios. Cuando así acontece, la política económica deberá considerar necesariamente las transformaciones institucionales necesarias.

En otros casos, en cambio, puede ser que la capacidad productiva se encuentre plenamente ocupada, pero por defectos de organización u otras causas, la productividad de los recursos es inferior a la óptima, en las condiciones presentes. La política de desarrollo deberá propiciar en este caso medidas encaminadas a lograr un aprovechamiento más intenso y adecuado de los recursos, en vez de concentrarse en ampliar los medios de producción.

Puede suceder así que la economía no se desarrolle por falta de estímulo y que haya capacidad productiva sobrante. También puede ocurrir que determinado sector -como el de la producción agrícola- no esté creciendo y que se paralice todo el proceso de desarrollo por el grave desequilibrio que ocasiona. Es incluso posible que esta falta de crecimiento del sector agrícola tenga sus raíces en un problema de transportes o en la falta de reacción de los terratenientes ante las alzas de precios. En cada caso, se recomendaría una política totalmente distinta, en que podrían aplicarse diferentes instrumentos.

Situando este argumento en un marco de referencia más general, evidentemente los elementos estratégicos de una política de desarrollo económico serán muy distintos según ésta se aplique a una economía en rápido crecimiento o en estado estacionario; en condiciones de inflación o de estabilidad monetaria;

a una nación que ha saturado su mercado interno con sus propias manufacturas que a otra que apenas ha establecido sus primeras fábricas; a un país que tiene un sector de exportaciones diversificado y dinámico que a otro que difícilmente coloca un único producto en los mercados internacionales. Todo ello revela la gran importancia que tiene la realización de un diagnóstico de cada caso de desarrollo, es decir, de una interpretación que ponga en claro las principales fuerzas dinámicas en juego -o la ausencia de tales fuerzas- y los obstáculos de índole económica, social o institucional que se oponen al desarrollo equilibrado. Esta interpretación pragmática del funcionamiento de cada sistema es la única guía segura de la política económica.

El análisis somero de la trayectoria que ha seguido en los países latinoamericanos el proceso de desarrollo económico nos ha ido llevando insensiblemente al planteamiento de una serie de cuestiones fundamentales de política económica. No podría ser de otra manera ya que, como ha quedado demostrado, al estado ha venido correspondiendo en ese proceso una creciente participación directa, hasta convertirse en la práctica en el factor dinámico fundamental del proceso. Ello sobre todo en los casos en que el sector externo ha dejado de cumplir ese papel estimulante que le cupo en otros períodos.

La amplia participación del estado en la economía así como su extensa influencia a través de las medidas que adopta en el campo económico y social han llegado a plantear así la necesidad de una definición precisa de los objetivos que el estado se propone alcanzar. Ello se hace necesario no sólo para verificar la coherencia de esos objetivos sino también para determinar las orientaciones que han de imponerse al proceso de desarrollo y para apreciar los instrumentos más eficaces que se han de emplear en la ejecución de la política de desarrollo.

El examen que se ha realizado de la mecánica del desarrollo muestra también a las claras que se trata de un proceso de transformación estructural que afecta al sistema económico en todos sus aspectos.

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

