

ACIONES UNIDAS  
ONSEJO  
CONOMICO  
SOCIAL



RESUMEN

E/CN.12/292  
Abril 1953

ORIGINAL: ESPAÑOL

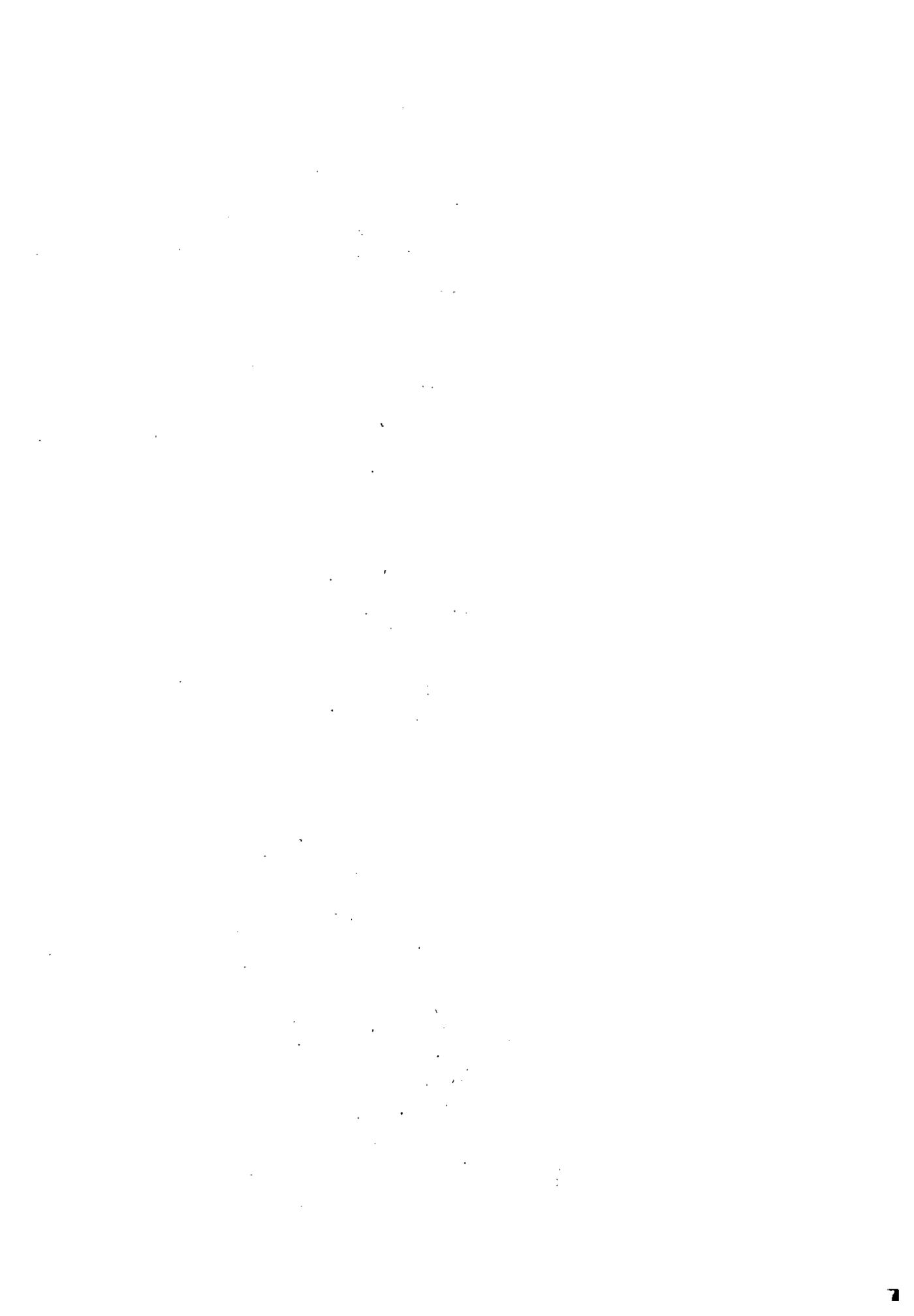
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Quinto Periodo de Sesiones  
Rio de Janeiro, Brasil  
9 de abril de 1953

RESUMEN

DEL

ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA TECNICA DE PROGRAMACION DEL  
DESARROLLO ECONOMICO



RESEÑA DEL ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA TÉCNICA DE PROGRAMACION  
DEL DESARROLLO ECONOMICO

Este estudio representa la continuación lógica del análisis del desarrollo económico de la América Latina realizado en trabajos anteriores de la Comisión Económica para América Latina <sup>1/</sup> y en el Estudio Económico de América Latina 1952 (Documento E/CN.12/291), que se presenta simultáneamente al Quinto Período de Sesiones de la Comisión, y en el que dicho análisis se ha llevado a cabo mediante una novedosa metodología. En esos trabajos se han examinado los factores positivos y negativos que han actuado en el desarrollo económico de la América Latina y se ha puesto de relieve la necesidad de acelerar ese desarrollo. Aquí se da un paso más en la misma dirección, en un primer intento de mostrar como puede acelerarse ese desarrollo a través de programas susceptibles de aplicación a las condiciones económicas y sociales de la América Latina en el momento actual. Con ese fin, se exponen los principios metodológicos que servirían para elaborar tales programas y se ilustra su aplicación a casos concretos, seleccionados como meros ejemplos.

El estudio consta de dos partes. La primera está dedicada a la exposición general de metodología y la segunda a su aplicación al caso de la economía chilena. Esta reseña se referirá exclusivamente a la primera parte. Para mayor claridad de la exposición se la dividirá en los capítulos correspondientes del trabajo reseñado.

1. Principales problemas de la técnica preliminar de programación

Se plantea aquí, en primer término, que la elaboración de programas de desarrollo no significa necesariamente un grado de intervención estatal en la economía mayor que el que existe actualmente en muchos países latinoamericanos en forma de controles de cambios, de precios, etc. Se trata, en realidad, simplemente, de acrecentar y ordenar las inversiones con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país.

---

<sup>1/</sup> Véanse El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas (E/CN.12/39), Estudio Económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1), Problemas Teóricos y Prácticos del Desarrollo Económico (E/CN.12/221).

Tal aumento y orientación de las inversiones por el Estado es compatible con una participación activa de la iniciativa privada, a la que podrían ofrecerse estímulos y recursos en un programa integrado. Para la ejecución de un programa el Estado dispone de eficaces instrumentos: la política fiscal y aduanera, la política monetaria y crediticia, los empréstitos internos y externos e incluso la participación directa en inversiones básicas que no son realizables por la empresa privada.

En seguida viene el problema de elegir las metas de un programa.

¿Con qué ritmo ha de crecer un país a fin de llegar en un cierto número de años a un determinado nivel de producción y consumo? La solución a esta pregunta está condicionada en buena medida por la experiencia anterior. Uno de los datos de esa experiencia más útil para resolver el problema de las metas es la relación que ha habido en un período reciente entre el capital existente y el ingreso. Para la América Latina en su conjunto puede estimarse que para conseguir un incremento neto de 1 por ciento en el ingreso hay que destinar un 2,1 por ciento a inversiones netas, además de las necesarias para reponer el capital existente, que se desgasta aproximadamente un 2,5 por ciento por año.

La relación indicada sirve para la elaboración de proyecciones globales que permitirían llegar a un primer cálculo de las inversiones necesarias para un cierto ritmo de crecimiento. El primer límite a las posibles alternativas de desarrollo estaría dado por la cuantía de esas inversiones. Para elevar la tasa de crecimiento habrá que aumentar el coeficiente de inversiones, y correlativamente el ahorro, comprimiendo el consumo presente. La preferencia por éste es muy fuerte y la población no acepta fácilmente cambiar sus costumbres de consumo y ahorro, salvo que varíe sensiblemente la cuantía o la distribución del ingreso. Sin embargo, la forma como está distribuido actualmente el ingreso en la América Latina permitiría un coeficiente de ahorro de los grupos de altas entradas mucho mayor del actual.

Por la razón anterior se considera necesario un complemento de capital extranjero por un período transitorio para acelerar el desarrollo. Se trata de hacer crecer más rápidamente el ingreso con el aporte de capital extranjero hasta que dicho ingreso alcance un nivel a partir del cual el ahorro propio cubra las inversiones necesarias para continuar creciendo a

/ese ritmo

ese ritmo más alto. Al tiempo necesario para alcanzar el coeficiente de ahorro exigido por la nueva tasa de crecimiento, se le llamará período de transición de un programa.

En un programa financiado en parte con capital extranjero sería indispensable restringir el crecimiento del consumo a medida que aumenta el ingreso, dedicando al ahorro una proporción mayor que antes. De lo contrario se haría indispensable continuar indefinidamente la afluencia de capital extranjero, lo que sería impracticable por la carga creciente de remesas al extranjero.

Debido a la persistencia de los módulos de consumo y ahorro, no podría esperarse que el coeficiente de ahorro suba espontáneamente. Se ha sugerido que la inflación, redistribuyendo el ingreso en favor de los grupos sociales con mayor capacidad de ahorro, lograría aumentar ese coeficiente. Pero parece ser - a juzgar por la experiencia reciente de México, por ejemplo <sup>1/</sup> - que el costo social de esa forma de aumentar el ahorro resulta exagerado en relación con el escaso grado de mejora en el bienestar de las masas que así se consigue.

Se plantea entonces el análisis de los medios de que dispone el Estado para obrar sobre el coeficiente de ahorro. La política fiscal tiene en esto uno de sus objetivos más importantes dentro de un programa de desarrollo, utilizando el impuesto tanto para alentar el ahorro de los empresarios, estimulando la reinversión de beneficios no distribuidos, cuanto para restringir el consumo de los grupos de altos ingresos. El Estado consagraría así a la inversión recursos que de otro modo se habrían entregado al consumidor. Esta es una de las claves más importantes para la eficacia de un programa de desarrollo.

Sin embargo, el crecimiento excesivo de los gastos corrientes del Estado en relación con el ingreso podría influir desfavorablemente en el coeficiente de ahorro y por lo tanto en el ritmo de crecimiento. La política de gastos fiscales no puede, pues, considerarse independientemente de los problemas de crecimiento de un país.

La eficacia de una política para aumentar el ahorro interno y las inversiones depende en muy buena medida de la distinta participación de

---

<sup>1/</sup> Estudio Económico de América Latina, 1952 (E/CN.12/291) Capítulo II.

las importaciones en el consumo y en la capitalización. Una gran parte de los bienes de capital que usa la América Latina son importados y, en general, son más difíciles de sustituir por producción interna que los bienes de consumo. En consecuencia, una política de aumentar el ahorro sin distinguir qué tipo de consumo habría que restringir podría debilitar la demanda interna de bienes de consumo y crear a la vez un exceso de importaciones. La deficiencia que surgiría internamente en el consumo sería de igual magnitud que el exceso que aparecería externamente en las importaciones.

Este es sólo un aspecto del problema más general de las limitaciones impuestas al desarrollo por la capacidad para importar. Al crecer el ingreso per capita las importaciones tienden generalmente a aumentar más que la capacidad para importar. Un programa de desarrollo requiere entonces determinar el monto de las sustituciones necesarias para lograr una cierta tasa de crecimiento del ingreso. Habría que calcular cuál será el probable crecimiento de la demanda de los bienes que se importan actualmente y el probable crecimiento de la capacidad para importar; la diferencia entre ambas estimaciones dará la cantidad de importaciones a sustituir.

La elección de los tipos de importaciones que habría que sustituir está en estrecha relación con un problema más vasto: la estimación del crecimiento de la demanda de bienes y servicios por sectores para calcular la cuantía de las inversiones necesarias en cada sector. No podría proyectarse la probable demanda futura de cada sector sin haber determinado antes la tasa de crecimiento general que se desea alcanzar. Hay que ir de lo general a lo particular, de arriba hacia abajo, para volver después a las proyecciones generales e introducir los ajustes necesarios.

Esto supone calcular coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de cada tipo de bienes y servicios de consumo, y calcular coeficientes de capital, mano de obra, energía, materias primas etc., insumidas por unidad de producto en cada actividad. Pero este cálculo no puede efectuarse separadamente del análisis de la disponibilidad de la mano de obra y su productividad, realizado en un trabajo anterior de la Comisión. 1/

Se indicó en ese estudio que hay dos etapas en el desarrollo económico y la asimilación de la técnica. En la primera etapa hay un excedente de mano de obra en las actividades primarias. Al desplazarse la población de esas actividades hacia otras de mayor productividad aumenta la productividad media en toda la economía. En la segunda etapa, agotado el sobrante virtual de mano de obra, ya no hay grandes desplazamientos ni aumentos de productividad por la mera transferencia de mano de obra.

La América Latina en su conjunto está en la primera etapa; en consecuencia, el factor limitativo al desarrollo es la disponibilidad de capital, no la de mano de obra. Esto es una razón básica para elaborar programas de conjunto, y no programas parciales. No sería posible proponer un aumento de la productividad por hombre en la agricultura sin considerar la forma de reabsorber la mano de obra que la agricultura no podría retener. Tampoco sería posible acelerar el desarrollo industrial sin saber la cantidad de mano de obra que podría extraerse de la agricultura y de los servicios personales.

El problema consiste en determinar la distribución de la mano de obra por actividades, indicando la magnitud, el origen y el destino de las transferencias de población ocupada, dado el crecimiento de la demanda por sectores y el probable aumento de productividad que podría lograrse elevando la densidad de capital.

La solución del problema, dado que el capital es el factor limitativo, consistiría en alcanzar el incremento máximo de producto por unidad de capital para la economía en su conjunto, aun cuando no se alcanzara este resultado en todos los sectores. Esto se explica debido a que hay tres formas de aumentar la productividad del trabajo. En la primera, el producto por hombre crece más que la densidad de capital, debido a un aumento del producto por unidad de capital. En la segunda, el producto por hombre crece en proporción a la densidad de capital, manteniéndose constante el producto por unidad de capital. En la tercera, se aumenta la densidad de capital pero, descendiendo el producto por unidad de éste, por lo que el producto por hombre crece menos que la densidad. El cuadro anexo indica las tres formas.

Tres tipos esquemáticos de posible evolución de la productividad

	Capital por hombre	Producto	
		Por hombre	Por uni de capital
Primer tipo			
	1.000	500	0,50
	2.000	1.500	0,75
Incremento	1.000	1.000	1,00
Segundo tipo			
	1.000	500	0,50
	2.000	1.000	0,50
Incremento	1.000	500	0,50
Tercer tipo			
	1.000	500	0,50
	2.000	800	0,40
Incremento	1.000	300	0,30

El progreso técnico ha permitido históricamente a los empresarios reducir costos aumentando la densidad de capital aun cuando el producto por unidad invertida se redujese. El aumento resultante de la productividad del trabajo contribuyó a la larga a elevar el nivel general de salarios y a acelerar el aumento de densidad de capital en todas las ramas de la economía.

La escasez de capital en los países subdesarrollados exigiría en cada sector productivo inversiones de mayor producto por unidad de capital que las correspondientes a otros países, aun cuando no fuese tan alto el producto por hombre, pues sólo así se conseguiría el máximo de ingreso con una inversión dada para el conjunto de la economía.

No siempre es dable encontrar alternativas de este tipo, porque la investigación tecnológica de los países en donde el capital es abundante está orientada a la economía de mano de obra antes que a la de capital.<sup>1/</sup>

La misma escasez de capital no permite el efecto dinámico que el empresario tuvo históricamente al provocar la elevación de los salarios.

<sup>1/</sup> Véase Problemas Teóricos y Prácticos del Desarrollo Económico (E/CN.12/221).

Por lo tanto, el desarrollo espontáneo no conduce a una distribución del capital que permita el máximo de producto, de donde se deduce la importancia que corresponde al Estado en la orientación de las inversiones.

El criterio para determinar en qué ramas debe llevarse a cabo la sustitución de importaciones es el mismo que se acaba de exponer: habrá que elegir aquéllas que representen más alto producto por unidad de capital.

Todo lo anterior demuestra que el análisis de la productividad es de importancia primordial en un programa de desarrollo. Aquí, y en materia de ingreso, es en donde se requiere un esfuerzo más sostenido de elaboración y análisis de los problemas de desarrollo económico.

En algunos casos, las soluciones alternativas que se presentan en la elaboración de un programa de desarrollo se plantean en términos estrictamente económicos. En otros intervienen elementos de carácter político y social. El papel de la técnica es presentar con objetiva imparcialidad las diversas alternativas, lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos, dejando la decisión final a las autoridades encargadas de la ejecución del programa. Esta neutralidad de la técnica de programación no sólo es recomendable para deslindar funciones, sino también porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran.

## 2. Algunas proyecciones generales derivadas de la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo

Se juzgó aconsejable tomar un caso concreto - el de Chile - para aplicar los métodos esquematizados antes. No es propósito de la Comisión elaborar un programa de desarrollo de este país, sino formular una serie de proyecciones para ilustrar los problemas fundamentales que podrían tratarse con la técnica de programación, ya que Chile es un ejemplo interesante de país cuyo crecimiento podría acelerarse si se obrara con eficacia sobre los factores limitativos. En seguida, se analiza a grandes rasgos el caso de Brasil, que será estudiado con más detalle en el futuro, para lo cual la Secretaría Ejecutiva de la Comisión ha concertado un arreglo con el nuevo Banco de Desarrollo Económico.

Antes de pasar a los casos chileno y brasileño, hay que examinar

/algunos aspectos

algunos aspectos del posible desarrollo de la América Latina en su conjunto. Cuál ha sido y podría ser su tasa de crecimiento en parangón con regiones más desarrolladas; cuál es y podría ser su esfuerzo de capitalización, y a cuánto tendría que ascender en un período inicial y transitorio el aporte de capital extranjero; cómo se presenta y se presentará probablemente el factor limitativo del comercio exterior y cuál sería la dirección probable de los cambios estructurales de la economía que tendrían que operarse para alcanzar una mayor tasa de crecimiento; qué incrementos de productividad del trabajo exigiría esta tasa de crecimiento, dado un determinado aumento de la población activa, y cuáles serían los desplazamientos de la agricultura a otras actividades; y finalmente, qué nuevas complicaciones añade la inestabilidad de los países latinoamericanos a la tarea de programación.

En primer lugar, hay que precisar si ha sido satisfactoria la tasa de crecimiento de América Latina y decidir cuál es el criterio para determinar si lo ha sido o no.

Entre 1925 y 1951 el ingreso bruto de la América Latina creció a un 4,7 por ciento anual, que corresponde a 2,5 por ciento per capita (Gráfico 1.) Este crecimiento corresponde al registrado por los Estados Unidos entre 1869 y 1883. Pero la simple comparación de tasas carece de perspectiva histórica. El crecimiento norteamericano es el desarrollo capitalista en su forma más típica: proceso gradual de acumulación de capital e innovaciones técnicas. En cambio, en América Latina el desarrollo es un proceso de asimilación de la técnica existente, y no tiene que seguir necesariamente las mismas etapas ni tener la misma duración. Además, la asimilación ocurre en distinto grado en las formas de consumo y en las de producción. Dicho de otro modo, se aprenden las nuevas formas de consumir con mucho más celeridad que las formas de producir: de donde surgen tensiones económicas y sociales que sólo podrían aliviarse con la aceleración del desarrollo.

Teniendo en cuenta que el ingreso per capita de la América Latina es en 1952 de 245 dólares (a precios de 1950), el ritmo actual de desarrollo no permitiría alcanzar un nivel de 665 dólares (equivalente a un tercio del ingreso per capita en Estados Unidos) en menos de 40 años. Una posible aceleración del desarrollo que elevase la tasa de inversión de 16,5 por

ciento a 20 por ciento exigiría 25 años.

Para conseguir esa aceleración sin restringir el consumo se requeriría capital extranjero. La magnitud de ese capital dependería de la forma en que creciera el coeficiente de ahorro propio. A título de ejemplo pueden presentarse dos casos hipotéticos. En el primero el coeficiente de ahorro aumentaría de 16,5 por ciento a 20 por ciento entre 1953 y 1960, en el segundo se duplicaría el período de transición y la necesidad de capital extranjero duraría hasta 1967. En el primer caso se requerirían 15.400 millones de dólares de 1950 (2.200 millones de dólares por año); en el segundo 44.000 millones (3.140 millones por año).

Proyecciones del ingreso bruto y el consumo por persona del coeficiente de ahorro propio

Años	Ingreso	Consumo		Coeficiente de Ahorro propio	
		Primer caso	Segundo caso	Primer caso	Segundo caso
1953	255	213	213	16,5	16,5
1960	337	270	276	20,0	18,0
1967	445	356	356	20,0	20,0

Tasa media anual de crecimiento del ingreso bruto y del consumo por persona

Períodos	Ingreso bruto	Consumo	
		Primer caso	Segundo caso
1953-1960	4,1	3,4	3,8
1960-1967	4,1	4,1	3,7
Después de 1967	4,1	4,1	4,1

En el primer caso, como se ve en el cuadro, el crecimiento del consumo es más lento hasta 1960, pero más rápido en los siete años siguientes, lo que prueba las ventajas de un mayor ahorro inicial. Esto es tanto más importante si se tiene en cuenta que un mayor aflujo de capital representaría una carga más pesada de servicios que habría que remitir al /exterior. En

exterior. En efecto, suponiendo que la tasa de rendimiento de capital extranjero fuese 7,5 por ciento, las remesas de utilidades e intereses absorberían a partir de 1960 el 27,6 por ciento de la capacidad de pagos en el exterior de la América Latina, en el primer caso, y el 50 por ciento en el segundo caso. Aun en el supuesto de que la tasa de rendimiento fuese 5,5 por ciento, esas remesas mermarían la capacidad de pagos en 20 por ciento en el primer caso y en 31 por ciento en el segundo, afectando severamente la capacidad para importar.

La disparidad de ritmos de crecimiento entre la capacidad para importar y el ingreso obliga, como se indicó antes, a sustituir importaciones por producción interna. Esta exigencia de sustituir se ha hecho sentir notablemente en los últimos años en la América Latina, debido a que la capacidad de pagos en el exterior ha crecido entre 1946 y 1952 apenas 28 por ciento en tanto que el ingreso bruto se duplicó. Analizando las tendencias anteriores de sustitución y las perspectivas actuales se observa que el margen sustituible en bienes de consumo se ha reducido bastante (en algunos países está casi agotado) y que las dificultades mayores para sustituir radican en el petróleo y los bienes de capital. Los cuadros siguientes dan una idea de esa situación.

Proporción media en el total de importaciones

Períodos	Bienes de consumo	Bienes de capital	Materias primas	Combustibles
1926-1929	47,6	33,1	13,1	6,2
1946-1952	33,2	38,5	17,7	10,6

Coefficientes de importaciones con respecto al ingreso disponible

Períodos	Bienes de consumo con respecto al consumo	Bienes de capital con respecto a las inversiones	Materias primas con respecto al consumo	Combustibles con respecto al consumo
1926-1929	11,8	52,1	3,2	1,5
1946-1952	5,8	34,6	3,1	1,9

/Proyectando el

Proyectando el crecimiento probable de la capacidad para importar y de las importaciones latinoamericanas en los próximos 25 años se llega a la conclusión de que no podrían crecer más de 2,2 por ciento anualmente, aun manteniéndose la relación de precios de intercambio de 1952. Si el ingreso creciese un 4,5 por ciento, las importaciones sólo constituirían en 1977 un 5,5 por ciento del ingreso bruto, contra 15,0 por ciento en 1946-52 y 21,3 por ciento en 1925-29. Aquí está uno de los obstáculos mayores al desarrollo económico, por el esfuerzo de sustitución que exigiría y que podría actuar en desmedro del producto por unidad de capital. Podría argüirse que ese coeficiente de importación es semejante al de los Estados Unidos en los años veinte, pero hay que tener en cuenta no sólo las condiciones favorables del desarrollo de ese país en esa época, sino también un hecho institucional de la mayor importancia. Si los Estados Unidos pudieron reducir tanto la importancia relativa de su comercio internacional se debió al aprovechamiento de sus grandes potencialidades en el ámbito libre de un dilatado territorio. El desarrollo económico fué acompañado de una fuerte integración. En cambio, el desarrollo económico de América Latina se está realizando en compartimentos estancos y es posible que algunos países vayan acercándose a una etapa en que la limitación de sus mercados interponga un serio obstáculo a la intensificación del crecimiento.

Otro de los obstáculos más serios al desarrollo latinoamericano futuro es la relativa lentitud del crecimiento de la producción agrícola. Aun cuando es baja la elasticidad-ingreso de demanda de alimentos (se estima que es de más o menos 0,6 para América Latina en su conjunto), un aumento anual del ingreso per capita de 4,1 por ciento durante los próximos veinticinco años exigiría aumentar tres veces la producción agrícola actual.

El problema de aumentar la producción agrícola en la medida indicada no sería de meno de obra. Por el contrario, en la medida en que aumentara la densidad de capital y la diferencia de producto por hombre en la agricultura y otras actividades se achicara, la proporción de población activa en la agricultura tendería a descender. Suponiendo que la productividad por hombre en la agricultura aumentase 4,3 por ciento

/anualmente en los

anualmente en los próximos 25 años, esa proporción podría descender de 58 a 41 por ciento. Esto significaría que la población activa en la agricultura sólo pasaría de 33,1 millones en 1952 a 40 millones en 1977 en tanto que la población en otras actividades aumentaría de 24,9 millones a 57,5 millones.

Las proyecciones globales y por sectores son, como se ha dicho antes, interdependientes, y para realizarse con cierto grado de precisión tienen que elaborarse previsiones anuales de inversiones e ingreso generado para todos los sectores de la economía. Surge aquí la duda de la posibilidad de lograr ese crecimiento regular y ordenado frente a la continua inestabilidad de las economías latinoamericanas. La respuesta está en elaborar un tipo de programas que sean flexibles y tengan en cuenta los principales factores de inestabilidad, sobre todo los de origen externo. Entre ellos se puede observar el papel dominante de la relación de precios de intercambio, que ha influido notablemente en el coeficiente de inversiones, como se observa en el gráfico anexo. (Lámina 3)

La influencia de la relación de intercambio en el coeficiente de inversión se ha debilitado debido en parte al desarrollo interno y en parte al hecho de que la proporción de las remesas de utilidades e intereses del capital extranjero invertido en la América Latina ha disminuido en relación al ingreso bruto.

Los factores exteriores también influyen en el grado de aprovechamiento del capital a través de los cambios en la demanda y la variación de las inversiones. En el gráfico anexo se ve cómo el producto por unidad de capital cae violentamente durante la crisis para levantarse en la recuperación; el descenso de actividad antes de la segunda guerra trae consigo un nuevo emporamiento. Pero la escasez de bienes de capital en la guerra y el fuerte incremento de la demanda por la presión inflacionaria y la necesidad de sustituir importaciones obligó a emplear con gran intensidad el capital existente y el producto unitario llega a alcanzar y superar el nivel anterior a la crisis. De 1945 en adelante hay una caída que se debe en buena parte al fuerte incremento de las inversiones y a otros factores que han permitido contar con un margen holgado de capacidad sin utilizar, con desmedro del producto por unidad de capital.

Un programa que responda a las peculiaridades de la economía latinoamericana deberá por lo tanto ir estrechamente unido a medidas que atienden lo más posible las consecuencias de la inestabilidad exterior. Un programa no sólo debe proponerse la meta general de lograr una tasa de desarrollo tan elevada como fuese practicable, sino también a que este desarrollo sea regular y ordenado, con el mínimo de fluctuaciones. Una política compensatoria de inversiones públicas jugaría aquí un papel muy importante. De igual modo la acción internacional puede contribuir eficazmente al mismo fin, tratando de dar también carácter compensatorio a los movimientos internacionales de capital, que hasta hoy han tendido a acentuar las fases de prosperidad y depresión.

### 3. La aplicación de las proyecciones generales

Las proyecciones generales para América Latina no han tenido otro objeto que el de plantear los problemas a que se enfrentaría la programación del desarrollo en cada uno de los países de la región. Conviene pasar ahora al análisis de casos concretos por países.

a) Brasil. Hay que determinar en primer término la tasa de crecimiento probable para el período 1950-1962. Para ello hay que observar primero las tendencias anteriores. El Brasil, como se señala en el Estudio Económico de 1952, ha tenido en los últimos cinco años una tasa muy alta de crecimiento per capita en su ingreso bruto, 5,7 por ciento anual. Ese tasa es resultado de condiciones extraordinarias que se explican en ese documento. Sería, pues, prudente partir de una tasa inferior para calcular las proyecciones de crecimiento.

Para el cálculo de la tasa de crecimiento se hizo en primer lugar una estimación del capital necesario para lograrla. El Brasil ha alcanzado en los dos últimos un coeficiente de inversión cercano a 20 por ciento, con ayuda de créditos exteriores. Podría mantener este coeficiente que le permitiría crecer con un ritmo de 6,2 por ciento anual, mediante aportes de capital extranjero por valor de 500 millones de dólares entre 1953 y 1957. En dicho año terminaría el período de transición en el cual el Brasil tendría que esforzarse para llevar a 20 por ciento su coeficiente de ahorro propio.

La mejora del producto por unidad de capital - que es hoy de 0,40 - aliviaría la necesidad de inversiones o permitiría una mayor tasa de crecimiento. Las posibilidades de incremento de la eficiencia del aparato productivo, con pequeña o ninguna inversión son muy grandes en Brasil. La economía brasileña en la etapa actual exige ingentes inversiones en sectores básicos - transportes, energía e industrias pesadas - los cuales se caracterizan por una relación relativamente baja de producto a capital. Pero esas inversiones determinarían incrementos inmediatos de productividad en otros sectores. La mejor utilización de los equipos industriales por un mayor abastecimiento de energía, compensaría con creces, probablemente, el efecto de la inversión en plantas hidroeléctricas sobre la relación media de producto a capital. Lo mismo se podría decir con respecto a las inversiones en transporte y en particular de los ferrocarriles.

El cuadro siguiente resume las proyecciones globales para el Brasil.

Proyecciones del desarrollo económico del Brasil en la  
hipótesis de continuación del ritmo  
creciente

	1950	1953	1962	% de crecimiento medio anual 1953-1962	
				Global	Per capita
	(mil millones de cruzeiros de 1950)				
Ingreso bruto	264,6	312	536	6,2	3,7
Producción	251,7	312	536	6,2	3,7
Ingreso disponible	259,1	314	536	6,1	3,6
Consumo	217,5	254	421	5,8	3,3
Inversiones	41,6	60	115	7,5	5,0
Capital existente	624,6	731	1.346 a/	6,2 b/	3,7
Producto por unidad de capital	0,4	0,4	0,4	-	-

a/ Capital al final de 1962, incluidas por lo tanto las inversiones netas de 1962.

b/ Esta tasa se refiere al crecimiento del capital entre comienzos de 1953 y de 1962.

Sobre la base del crecimiento del ingreso proyectado se calculó la  
 /demanda de

demanda de los bienes que actualmente se importan, y se comparó este cálculo con la proyección de la capacidad para importar, con el fin de determinar el grado de sustitución que sería necesario para hacer compatibles ambas proyecciones. El resultado de estos cálculos se resume en el cuadro siguiente:

Hipótesis de la capacidad para importar y el crecimiento  
de la demanda de los bienes que ahora se  
importan

	1950	1962	% de incremento	
			Anual	Global
	(mil millones de crucesos 1950)			
Exportaciones	35,9	46,9	2,3	30,7
Capacidad para importar	32,2	42,1	2,3	30,7
Necesidad de bienes que ahora se importan	30,5	60,3	7,1	97,7
Sustituciones necesarias	-	18,2	-	-
Coefficiente de importaciones (% con respecto al ingreso bruto)	11,5	7,5	- 2,5	-3,5

Es evidente que la necesidad de sustituciones sería bastante intensa: de los 29,8 mil millones de crucesos en que crecería la demanda de los bienes que ahora se importan, tan sólo la tercera parte podría seguirse importando y el resto tendría que producirse internamente.

Toca ahora examinar en forma muy general la probable orientación de estas sustituciones. Nos apoyaremos para ello en la experiencia pasada y en algunas posibilidades más o menos conocidas respecto al futuro. En síntesis, las conclusiones son las siguientes: a) en la producción agrícola habrá que seguir acrecentando las importaciones; b) habría que llevar muy lejos la sustitución de los bienes industriales que ahora se importan (elaborados, semielaborados y materias primas) con el fin de no sólo evitar el crecimiento de las importaciones, sino disminuir la cuantía de las que se realizaban en 1950; c) en los bienes de capital y el petróleo, a pesar del intenso esfuerzo de sustitución que habría que hacer, su proporción en el abastecimiento respectivo continuaría siendo alta. El cuadro siguiente resume los datos pertinentes

a estas conclusiones.

Hipótesis sobre los cambios en la estructura de la producción  
y las importaciones exigidas por el desarrollo económico  
en el período 1953-1962

1. Tasas de crecimiento

	<u>Necesidades</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Producción</u>
<u>Productos agrícolas:</u>			
Tasa global	55,3	34,4	56,8
Tasa anual	4,5	3,0	4,6
<u>Productos industriales:</u>			
Tasa global	108,0	- 3,0	126,0
Tasa anual	8,5	- 3,0	9,5
<u>Bienes de capital:</u>			
Tasa global	110,0	50,0	160,0
Tasa anual	8,6	4,6	11,2
<u>Petróleo:</u>			
Tasa global	200,0	50,0	6.900,0
Tasa anual	13,0	4,6	52,7

2. Proporción de las importaciones <sup>a/</sup>

a) con respecto a las necesidades de cada grupo

	<u>1953</u>	<u>1962</u>
Productos agrícolas	9,5	8,0
Productos industriales	11,4	3,7
Bienes de capital	44,0	31,6
Petróleo	97,8	48,9

b) con respecto al consumo o a las inversiones

Productos agrícolas <sup>b/</sup>	2,2	1,6
Productos industriales <sup>b/</sup>	4,0	1,5
Bienes de capital <sup>c/</sup>	28,9	15,7
Petróleo <sup>a/</sup>	2,0	1,6

a/ Se admitió que los coeficientes correspondientes al año 1953 no diferirían sensiblemente con respecto a los de 1950.

b/ Proporción de las importaciones con respecto al consumo total.

c/ Proporción de las importaciones con respecto a la inversión total.

Se analizan en seguida, de modo preliminar las posibilidades de sustitución por sectores. En el caso de los productos agropecuarios se partió de los dos supuestos siguientes: a) una elasticidad ingreso de

/demanda de 0,7

demanda de 0,7 para los alimentos no elaborados y de 1,2 para los elaborados (la primera bajaría 0,5 hacia 1962) y b) la producción nacional de trigo subiría de 600 mil toneladas en 1952 a 1 millón en 1962. Sobre estas bases se elaboró el cuadro siguiente:

Proyección de la producción y del intercambio externo de productos de la agricultura, en la hipótesis de crecimiento moderado.

	1950	1962	% Tasa de incremento anual
	(millones de crucesos de 1950)		
Producción:			
Alimentos de origen vegetal para consumo interno	30.337	50.807	4,3
Materias primas de origen vegetal	4.404	9.181	6,3
Alimentos y materias primas de origen animal	9.991	16.953	4,5
Exportaciones (a precios del productor)	16.881	21.607	2,3
Producción total	<u>61.613</u>	<u>98.548</u>	4,0
Producción para utilización interna	44.732	76.941	4,6
Importación	3.142	4.457	3,0
Suministro interno	47.874	81.398	4,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

Para lograr una tasa de crecimiento de 4,5 por ciento en el suministro interno de productos agropecuarios - que es lo que exigiría el crecimiento de la demanda de alimentos y de materias primas en esta hipótesis de desarrollo moderado - sería necesario aumentar las importaciones de estos artículos con una tasa de 3 por ciento, siempre que la producción interna de trigo no sobrepasara un millón de toneladas.

/En el caso

En el caso de los bienes manufacturados se formularon algunas hipótesis, simplificadas, que exigirán cuidadosa verificación y ampliación. Se supuso que las importaciones de papel y celulosa podrían ser totalmente eliminadas. <sup>1/</sup> En la industria química se previó que la participación de las importaciones en el suministro total descendería del 23 al 5 por ciento; en la textil, un descenso del 5 al 2 por ciento; y, en la del cuero y pieles, del 7,5 por ciento al 2 por ciento. En lo que respecta a bienes duraderos de consumo se admitió que prevalecería la actual tendencia a fabricar en el país partes cada vez mayores de ellos. Así, en el caso de los automóviles se estimó que la parte del valor de fábrica producida en el país crecería del 27 al 60 por ciento.

De realizarse las sustituciones indicadas, habría hasta 1962, una reducción aproximada de 30 por ciento del total de las importaciones de manufacturas, que compensaría el incremento previsto de las importaciones de artículos agropecuarios, quedando inalterado el monto de las importaciones de bienes de consumo.

Como las importaciones en el período base (1948-1950) estaban compuestas por dos quintas partes de bienes de consumo, otro tanto de bienes de capital y una quinta de servicios incorporados a las mercancías. Si este último renglón creciese en proporción al conjunto de las importaciones (25 por ciento), la capacidad para importar bienes de capital se acrecentaría en consecuencia en 50 por ciento.

Dados los supuestos anteriores sobre sustitución, el crecimiento necesario para atender al consumo y la inversión internas, en los diversos sectores sería el indicado en el cuadro siguiente:

Incremento de los grupos de actividad indicados, en la hipótesis de desarrollo moderado

	<u>% de aumento en 1953-1962</u>	
Agropecuaria		50
Manufacturas de consumo	126	
Manufacturas de capital	160	
Total de las manufacturas		134
Transportes		85
Energía eléctrica		140
Construcción residencial		50

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

<sup>1/</sup> Véase Documento E/CN.12/294.

/Las necesidades

Las necesidades de capital por sectores en la hipótesis considerada serían las siguientes:

Inversiones netas a realizar en el período 1953-1962, en la hipótesis de desarrollo moderado

	Mil millones de cruceros de 1950	Por ciento con respecto al total de la proyec- ción global
<u>Inversiones calculadas por sectores</u>		
Actividad agrópecuaria	124	20
Industria	218	35
Edificación residencial	125	20
Transportes	102	17
Energía eléctrica	37	6
Total	606	98
<u>Inversiones calculadas en las proyecciones globales</u>		
Remanente para otros sectores	9	2

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

El excesivo número de simplificaciones en que se basan los cálculos del esquema presentado, le resta valor metodológico. Pero esas simplificaciones podrán eliminarse en forma progresiva a medida que se disponga de los datos básicos relativos a cada sector. El propósito de un cálculo simplificado inicial, como el presente, es el de proporcionar una primera idea del orden de magnitud de las inversiones que la economía tendría que absorber en cada sector, para alcanzar y mantener determinado ritmo de crecimiento.

Esta parte del estudio permite llegar a dos conclusiones interesantes: La primera es que la reducción de la importancia relativa del comercio exterior en la economía brasileña traerá aparejada la necesidad de un mayor esfuerzo de capitalización. La segunda, corolario de la anterior, es que un estudio más a fondo de la economía brasileña adjudicaría muy probablemente un elevado grado de prioridad a las inversiones tendientes a incrementar la eficiencia en la utilización de los equipos.

b) Chile

b) Chile. En el caso de Chile el crecimiento ha sido más bien lento. En el Estudio Económico de 1949 se señalaron los efectos profundos de la depresión mundial y de la crisis salitrera iniciada anteriormente. La economía chilena no se ha repuesto del todo de estos males. La capacidad de pagos en el exterior, que representaba un 55 por ciento del ingreso bruto en 1925-1929, bajó a 25 por ciento en 1952. En este último año la relación de precios de intercambio era aún inferior en 39 por ciento a la de los tiempos que preceden a la crisis mundial. El coeficiente de inversiones no ha podido alcanzar aún el nivel de entonces; la proporción media de las inversiones respecto al ingreso bruto fué de 13,3 por ciento en 1952 contra 17,8 por ciento en 1925-1929.

Lo anterior explica la lentitud del actual crecimiento del ingreso bruto, 2,5 por ciento anual entre 1940 y 1952. Dos obstáculos se oponen a su aceleración: la cuantía del complemento de capital extranjero y las dificultades de sustitución.

Supongamos que en 1953 se inicia un programa destinado a lograr una tasa de 4,5 por ciento anual (equivalente a 3,8 por ciento para el período 1950-1962). Si desde este año el ingreso comienza a crecer con esa tasa y el consumo crece en la forma moderada que se indicará en seguida, se necesitarán aproximadamente 173 millones de dólares (de 1950) de capital extranjero para mantener esa tasa en un período de transición que terminaría en 1957.

Como se explicó al principio la cantidad de capital extranjero dependería no sólo del período de transición sino del ritmo de aumento del consumo. Los 173 millones de dólares mencionados antes se basan en el supuesto de que el consumo creciera 3 por ciento anual en el período de transición. El sólo hecho de aumentar esta tasa a 3,6 por ciento anual obligaría a aumentar el capital extranjero necesario a 451 millones de dólares.

Por otro lado, el conseguir esa tasa de crecimiento sin un aporte complementario de capital extranjero significaría comprimir el consumo presente. En el caso analizado, el consumo per capita tendría que bajar en 2,9 por ciento con respecto a 1952 y el de 1954 en 1,7 por ciento; en los tres años siguientes el consumo volvería a aumentar y más rápidamente que si se recurriera al capital extranjero, pues no habría que hacer

remesas de intereses y amortizaciones. Este aumento posterior compensaría con creces la disminución de los dos primeros años, de suerte que en el período de transición la tasa media de incremento sería de 3,2 contra 3,0 por ciento en el caso del aflujo de 173 millones de dólares. Sin embargo, para conseguir esa compresión del consumo habría que imponer un severo sacrificio a las importaciones. Chile se ha visto ya forzado por la escasez de divisas a restringir fuertemente la importación de bienes terminados de consumo y a ello vendría a agregarse una restricción sumamente fuerte. En efecto, esas importaciones tendrían que reducirse en 47,5 por ciento por habitante en 1953 y en 48,2 por ciento en 1954 con respecto a 1952; en los años siguientes disminuiría la presión hasta representar en 1957, 7,4 por ciento menos que en 1952.

Como en el caso de Brasil se proyectaron la demanda de artículos que hoy se importan y la capacidad para importar, con el objeto de determinar la magnitud de las sustituciones. Se analizaron tres hipótesis de crecimiento de la capacidad para importar y dos hipótesis de crecimiento de las importaciones, correspondientes a un crecimiento moderado y otro acelerado del ingreso bruto. En la hipótesis máxima de crecimiento de la capacidad para importar, ésta aumentaría en 3,1 por ciento anual; en la intermedia, 2,1 por ciento anual y en la mínima 1,2 por ciento anual. La hipótesis moderada de crecimiento del ingreso daría lugar por su parte a un aumento de demanda de artículos que hoy se importan de 6,2 por ciento anual, y en la hipótesis acelerada ese crecimiento sería de 9,8 por ciento anual. Las exigencias de sustitución que se derivarían de las combinaciones de las diversas hipótesis se indican en el cuadro siguiente:

/Esfuerzo de

Esfuerzo de sustitución necesario en diversas hipótesis de crecimiento del producto y de la capacidad para importar

(en porcentos de la demanda total de bienes que ahora se importan, en caso de que no hubiese nuevas sustituciones hasta 1962)

<u>Crecimiento de la capacidad para importar</u>	<u>Crecimiento del producto</u>	
	<u>Moderado</u>	<u>Acelerado</u>
Máximo	24	56
Intermedio	34	62
Mínimo	42	67
Nulo	51	72

Fuente: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

Es evidente que los cambios de estructura de la producción (y del consumo, en buena medida) que son necesarios para sustituir un 24 por ciento de las importaciones son mucho menores que los que exige una sustitución de 72 por ciento. Esos cambios de estructura plantearían problemas cada vez más complejos de empleo de nuevas técnicas, del uso de recursos naturales escasos y de aplicación de medidas de control del comercio exterior. En rigor, podría demostrarse la incompatibilidad del mantenimiento de la actual capacidad para importar con el crecimiento acelerado del ingreso. En esa combinación, las importaciones de materias primas y alimentos insustituibles en Chile (café, algodón etc.) llegarían al 55 por ciento de las importaciones posibles. Aun suponiendo que pudiera sustituirse el 70 por ciento de las importaciones de bienes de capital, no restaría nada absolutamente para materias primas y alimentos parcialmente sustituibles, ni tampoco para ningún tipo de bienes de consumo, que habrían de reemplazarse en su totalidad.

4. Proyecciones por sectores en distintas hipótesis de crecimiento

El propósito fundamental de un programa es indicar el crecimiento de cada sector dada una hipótesis de desarrollo global, pues sólo así se podrá evaluar el capital que debería absorber cada rama. Se plantea aquí el problema de pasar de la estimación global a las inversiones por sectores. Para ello se empezaría por proyectar la demanda por sectores en función de la proyección global del ingreso disponible para consumo. La forma de satisfacer esa demanda deberá resultar de un estudio de las

posibilidades de aumento de la producción en cada sector y de las necesidades y conveniencia de sustitución de importaciones. Dadas las necesidades que la producción interna tendría que satisfacer, habría que evaluar, por el estudio de las condiciones concretas de producción, las exigencias de capital del sector considerado.

Para proyectar la demanda por sectores se siguieron dos criterios generales:

- a) el comportamiento probable de los consumidores, en el caso de los bienes y servicios de consumo; y b) ciertas interrelaciones de las actividades económicas, en el caso de los bienes y servicios absorbidos en el proceso productivo (materias primas, energía, bienes de capital, etc.)

El comportamiento de los consumidores podría preverse sobre la base del cálculo de correlaciones entre el crecimiento del ingreso disponible para el consumo y los cambios de demanda de categoría de bienes finales. Se estimarían así coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda, que se ajustarían por los movimientos de los precios relativos y de la distribución del ingreso.

Las interrelaciones de las diversas ramas de la producción que servirían para proyectar la demanda de bienes intermedios pueden reducirse a coeficientes de insumo-producto, dados ciertos supuestos sobre la técnica existente y su probable evolución. La proyección de la demanda de los bienes de capital es un problema autónomo, que se examina más adelante. Desde ahora puede decirse, sin embargo, que dicha proyección se basa en una estimación de las necesidades de equipos para reposición y en coeficientes o relaciones de producto neto a capacidad instalada por actividad.

Para identificar los sectores cuya producción tendría que crecer con el aumento de la demanda, es indispensable desdoblarse el precio de cada producto de consumo final en sus diversos componentes. Así podría proyectarse el crecimiento de cada uno de éstos.

Se indicarán en seguida algunos de los métodos seguidos para proyectar la demanda de productos agropecuarios, de productos manufacturados de consumo, de bienes absorbidos en el proceso productivo y de servicios.

La baja elasticidad-ingreso de demanda de alimentos explica en

/buena medida

buena medida las dificultades a que se enfrentan los programas de desarrollo del sector agropecuario que no tienen en cuenta el ritmo del crecimiento del conjunto de la economía. Por otra parte, las necesidades de alimentos no son iguales en todas partes, y el crecimiento probable de la demanda no será igual en un país bien alimentado que en otro que padezca una seria deficiencia de nutrición. Para ello habría que realizar estudios del tipo de los realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación,<sup>1/</sup> cuyo resultado para algunos países latinoamericanos aparece en el cuadro siguiente:

Disponibilidad y necesidades de alimentos en países latinoamericanos escogidos

	<u>Nivel reciente</u> (en calorías)	<u>Necesidades</u>	<u>Diferencia</u> (en %)
Argentina	3.190	2.600	22,7
Brasil	2.340	2.450	- 4,5
Chile	2.360	2.640	- 10,6
México	2.050	2.490	- 17,6
Uruguay	2.580	2.570	0,4

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Es fundamental, pues, plantearse en un programa dos preguntas: ¿Cuál es la dieta media en calorías?, y ¿Qué relación guarda esa dieta con el ingreso per capita?

En el gráfico 1 se comparan niveles de ingreso per capita y dietas medias en calorías. (Gráfico 1)

Se observa en el gráfico que la dieta de algunos países estaría aparentemente por debajo de lo que sería de esperar dado su nivel de ingreso. Ello puede deberse o a la escasez relativa de tierra agrícola, o a la organización y utilización de los recursos -por ejemplo, a desajustes entre la propiedad de la tierra y la disponibilidad de capital.

Se observa, además, que la elasticidad-ingreso de demanda de alimentos es muy distinta en países de ingresos bajos (A), medios (B) y altos (C). Esto tiene gran interés en cuanto al cambio previsible del coeficiente

<sup>1/</sup> "Food and Nutrition", Preliminary Report on the Social Situation (Doc.E/CN.5/267), 25 de abril de 1952.

de elasticidad. Una elevación del ingreso per capita de 50 por ciento tendría efectos totalmente distintos según ese ingreso fuera de 200 ó de 300 dólares.

Una tercera observación se refiere al comportamiento atípico de la demanda en algunos países (la Argentina, por ejemplo).

Para pasar de la proyección de la demanda total de alimentos a la de cada tipo, hay que tener en cuenta coeficientes individuales, y además el proceso de sustitución de alimentos de calidad o precio inferior por otros de calidad o precio más alto. Estos últimos tienen generalmente una elasticidad-ingreso de demanda superior a la unidad, en tanto que los primeros la tienen muy baja, y con el desarrollo tiende a hacerse nula o incluso negativa.

La sustitución de alimentos de calidad inferior puede, sin embargo, subvertirse por completo a causa de modificaciones de los precios relativos o de la distribución del ingreso. Por consiguiente, los coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda son de utilidad limitada cuando se trate de alimentos fácilmente sustituibles y cuando no se conozcan las condiciones reales de la oferta. Pero es innegable la importancia de los mismos si se tiene en cuenta que para estudiar la oferta hace falta tener de antemano una idea del gasto total que la población va a efectuar en el sector y una primera aproximación de la forma en que los consumidores se inclinan a distribuir ese gasto.

Al contrario de los gastos en alimentos, los que los consumidores hacen en productos manufacturados crecen más que proporcionalmente con el ingreso real. A esta elevada elasticidad-ingreso de la demanda de manufacturas se debe el papel dinámico que juega la industria en el desarrollo económico.

La demanda de productos manufacturados, al contrario de lo que ocurre con la de alimentos, no puede considerarse como un todo, pues satisfacen necesidades heterogéneas. Tendría, pues, poca utilidad una proyección global de esa demanda. Por otro lado, el comportamiento de ella ha sido poco estudiado en sus diversos componentes y la información existente es muy fragmentaria. Debe tenerse en cuenta, además, que la gran heterogeneidad de los artículos manufacturados dificulta su clasificación en forma que haga posible la medición de su consumo físico. Dada la precariedad de las

elasticidades-ingreso basadas en el gasto como instrumento de proyección, se intentó un análisis más preciso con respecto a algunos artículos manufacturados. Entre los no duraderos se escogieron dos que son típicos: los textiles y el papel. El análisis de la demanda de textiles presenta algunas dificultades, dada la intensa sustitución entre las diversas fibras. Para obviar dichas dificultades se consideraron las principales fibras en su conjunto y se obtuvieron así elasticidades-ingreso de 1,3 para Argentina y Chile y de 1,2 para Brasil. En el caso del papel, se obtuvieron coeficientes entre 2 y 2,5 para Brasil, Colombia, Chile y México.

El análisis de la demanda de los bienes duraderos de consumo presenta dificultades aún mayores, determinadas por la gran heterogeneidad de esos productos y por las condiciones de anomalía que han caracterizado la oferta de los mismos en el último decenio. Como renglón representativo de la producción interna, se analizaron los muebles y se obtuvieron coeficientes de 2,7 para Brasil y de más de 3 en Argentina. En el caso de la demanda de automóviles se obtuvo una elasticidad de 6 para Brasil y de 3,3 para Cuba, en tanto que en Chile es muy baja y en Argentina es negativa. Dado el efecto perturbador de los controles en la demanda, se consideró que sólo el coeficiente correspondiente a Cuba refleja el comportamiento de los consumidores.

En el caso de los bienes absorbidos en las etapas intermedias del proceso productivo, se siguieron métodos distintos, según se tratase de artículos que sigan de cerca la demanda de los productos finales, o de artículos que sirvan para fines múltiples, es decir, que se utilicen en producir sea bienes de consumo, sea otros bienes intermedios. En el primer caso, del que es un ejemplo la celulosa para papel, la estimación se haría en función del crecimiento de la demanda del bien final, ajustándola por cambios tecnológicos previsibles que alterasen la cantidad de materia prima por unidad de producto acabado.

Cuando se trata de bienes intermedios con fines múltiples, la demanda está influida no sólo por el crecimiento de la producción industrial, sino también por los cambios de estructura de esa producción. El caso posiblemente más complejo es el de los productos metalúrgicos. En este caso /la proyección

la proyección tendría que basarse en un estudio de la demanda de: a) bienes finales, en que los metales entren como principal materia prima; b) materiales de construcción; y c) equipos. El primer grupo es fácil de proyectar, de acuerdo con lo expuesto antes. En el segundo grupo habría que proyectar por separado la demanda de construcción residencial y las construcciones en otros sectores, incluyendo el Estado, que dependerían del nivel de inversiones respectivo previsto. El tercer grupo, la demanda de equipos, exige un análisis de los proyectos de expansión de todos los sectores productivos.

La participación de los servicios en el ingreso nacional tiende a crecer con la urbanización y el aumento del ingreso real per capita. Sin embargo, no es fácil medir la cantidad de servicios prestados. Por consiguiente, el análisis se basa normalmente en el gasto total de la población en servicios, que no es lo mismo, desde el punto de vista dinámico. Para comparar los cambios de los gastos en servicios frente a los demás gastos, sería necesario considerar: a) las posibles alteraciones de los precios relativos; y b) las posibles disparidades de crecimiento de la productividad física de la mano de obra en la producción de servicios y en la de bienes.

Si la productividad física del trabajo crece más intensamente en el sector productor de bienes que en el de servicios, el precio de la unidad de éstos tiende a subir respecto al precio de la unidad de bienes. Si con una hora de trabajo se producen hoy día dos veces más bienes que hace cincuenta años y tan sólo una vez y media más servicios, habría que esperar que la relación de precios bienes-servicios mejorara en favor de estos últimos.

Para la proyección de la demanda de servicios por grupos homogéneos se hizo la clasificación siguiente: a) servicios prestados al consumidor final; b) servicios intermedios; y c) servicios gubernamentales.

La demanda de servicios al consumidor final es de la misma naturaleza que la de los bienes de consumo. Una vez proyectada la demanda de alimentos y de artículos manufacturados y estimado el ahorro probable de las personas, se habrá evaluado necesariamente, como un residuo, la futura demanda global de servicios de consumo. Los renglones principales de

/estos servicios

estos servicios son la habitación, los servicios profesionales, las diversiones y los servicios domésticos. Cada uno de ellos exige un análisis especial para su proyección.

La demanda de habitación depende de los movimientos de población y de los cambios del ingreso real. En el caso de la demanda de casas populares, no puede hablarse en rigor de elasticidad-ingreso, ya que existe por lo general un desajuste entre la capacidad de pago de la población y la oferta de habitaciones cuya construcción sea remuneradora para los inversionistas. Ese problema tiene que analizarse en función de la política de construcciones del Estado y de las instituciones de seguridad social.

La demanda de servicios profesionales y, sobre todo, la de diversiones tienen una elasticidad-ingreso muy alta. Un cálculo aproximado del coeficiente correspondiente a la demanda de diversiones en Brasil dió un resultado de 4,5.

La cantidad de servicios domésticos depende fundamentalmente de las condiciones de oferta. La elevación del precio de estos servicios que el desarrollo trae consigo se realiza por una progresiva sustitución de servicios prestados individualmente por otros colectivos, como restaurantes, lavanderías, etc.

Entre los servicios intermedios, los más importantes son los transportes y la energía. La dificultad mayor que presenta la proyección de la demanda de transportes radica en que exige un análisis regional del desarrollo. La proyección de la demanda de energía también exige un análisis regional, tanto más importante cuanto que la localización de las fuentes de energía es decisiva para la de las demás actividades productivas.

La demanda de energía por la industria, los transportes y la agricultura puede derivarse de las proyecciones correspondientes a esos sectores. Pero es indispensable tener en cuenta los cambios probables de estructura de la producción para conocer la composición de esa demanda. En general, la demanda industrial de energía tiende a crecer más intensamente que la producción industrial, pero esa intensidad depende del tipo de industrias que se desarrollen más.

El problema es determinar la cantidad óptima de servicios gubernamentales es muy complejo y su solución no depende sólo de criterios económicos. En un programa de desarrollo se pueden formular diversas hipótesis con respecto a la probable absorción de recursos por las diversas actividades estatales,

según sea el criterio que se tenga respecto a las necesidades colectivas que deben satisfacerse por la acción oficial y según el crecimiento probable de ellas.

El problema del comercio exterior aparece también como una parte integrante del análisis por sectores. Sus elementos básicos son: a) la capacidad para importar, determinada por una serie de factores en gran parte incontrolables; b) parte considerable de las importaciones de productos primarios es insustituible o de difícil sustitución; y c) parte no desdeñable de la capacidad de pagos en el exterior suele estar comprometida por mucho tiempo con partidas rígidas del balance de pagos.

Es indispensable, por lo tanto, prever la sustitución de importaciones coordinándola con los otros elementos de un programa, para orientar así adecuadamente las inversiones. Es preciso elegir criterios para prever y orientar la sustitución de importaciones. Se puede pensar en dos criterios: uno empírico y otro general.

El criterio general para elegir en qué sectores deben realizarse las sustituciones, es el de la productividad marginal social de las inversiones que normaría todo el programa de desarrollo. Pero en el caso particular de la sustitución de importaciones surge la dificultad de prever el comportamiento de la demanda externa, de la que depende la capacidad para importar. En este trabajo se supuso que si las perspectivas de la demanda externa de un sector dado son favorables, se harán las inversiones necesarias para aumentar las exportaciones. Pero no se compararon las ventajas relativas de una unidad de inversión en cada rama de exportación cuya expansión se considera posible con una unidad de inversión en cada actividad tendiente a sustituir importaciones. Tal comparación exigiría considerar las ventajas de la inversión en la actividad exportadora en distintas alternativas de comportamiento de la demanda externa. La estimación a corto plazo de aquellas ventajas no sería suficiente, dada la mayor probabilidad de desocupación de factores en el sector de exportación. Es posible que la ventaja adquirida en un período inicial se pierda por completo en la etapa subsiguiente, por contracción de la demanda. En tales condiciones es muy precaria la comparación de ventajas relativas.

El criterio general sería aplicable también a las alternativas entre diversas posibilidades de sustitución. La solución estaría dada por la comparación de las productividades marginales sociales de las distintas alternativas, siempre que los precios relativos de los artículos importados no cambiasen en el futuro. No obstante, es posible que una sustitución hecha hoy con el mejor criterio económico sea considerada antieconómica mañana. Este es un problema inevitable, ya que las estructuras de costos pueden evolucionar en forma distinta en los diferentes países.

El criterio de la productividad social marginal depara en la práctica una serie de dificultades, como puede verse. El criterio empírico de analizar un producto tras otro nos aproxima al criterio general, ya que la sustitución se realiza a través de las líneas de menor resistencia, es decir, en donde son mayores las potencialidades de desarrollo (ventaja relativa del nivel de salarios, accesibilidad y abundancia de materias primas, alta relación de producto a capital, etc.)

Se indicará en qué consiste el criterio empírico. Adoptada una hipótesis de crecimiento del ingreso y otra del de la capacidad para importar, se estiman las probables importaciones insustituibles y otras partidas rígidas del balance de pagos, para determinar la capacidad para importar productos potencialmente sustituibles. En seguida se estima el monto probable de las importaciones de estos productos en la hipótesis de que no hubiere sustitución, proyectando su demanda en función del crecimiento del ingreso. Se determinaría así el margen de sustitución.

Conocida la magnitud de la sustitución necesaria, se pasa al análisis de sus posibilidades por productos. En el caso chileno de la Segunda Parte, se inició ese análisis por los bienes de consumo, materias primas y combustibles, dejando como elemento de ajuste la importación de bienes de capital, o mejor dicho, de equipos. Al adoptar el criterio de tomar la industria mecánica como elemento de ajuste final, se tuvo en cuenta que ella es el principal vehículo de incorporación del progreso técnico. La posibilidad de adquirir equipos con los últimos avances de la tecnología es la forma como los países subdesarrollados pueden beneficiarse de la experiencia acumulada y del avance de la ciencia en los países industriales. Además, consideraciones de tamaño de los  
/mercados, de

mercados, de escasez de técnicos y de obreros especializados y otras, inducen a pensar que la substitución encontrará mayores dificultades en este sector que en otros.

Los resultados de la aplicación del criterio empírico al caso de Chile, tratado extensamente en la Segunda Parte, aparecen sintetizados en los dos cuadros siguientes:

Chile: Crecimiento de las importaciones en las hipótesis de substitución y no substitución de los bienes de consumo

	<u>1 9 5 0</u>	<u>1 9 6 2</u>		<u>Incremento o disminución</u>	
		Con substi- tución	Sin substi- tución	Con substi- tución	Sin substi- tución
		(millones de dólares de 1950)		(en por cientos)	
Bienes de consumo:	138,1	151,6	269,2	25	96
Alimentos	16,8 a/	19,2	22,1	14	32
Materias primas	42,8	63,5	83,9	48	108
Combustibles	20,6	33,6	49,6	63	141
Manufacturas	57,9	30,1	108,6	- 48	89
No clasificados	15,1 b/	5,2	10,7	- 66	- 29
Capacidad para importar	247,3	307,0	307,0	24	24
Remanente para importar bienes de capital	94,1	155,4	27,1	65	- 71
Demanda de bienes de capital (indice)	100,0	227,0	227,0 c/	127	127

Fuente: Comisión Económica para América Latina.

a/ No incluye las importaciones excepcionales de trigo.

b/ Incluye las importaciones excepcionales de trigo.

c/ Se supone que la demanda de bienes de capital sería idéntica en las dos hipótesis, pues la tasa de crecimiento sería la misma.

Conocido el monto de las necesidades, la parte de ellas a satisfacer con importaciones y el probable desarrollo de la producción para la exportación, se tienen los elementos básicos para proyectar los distintos renglones del producto nacional. La alteración de cualquiera de esos elementos básicos significaría cambios en las proyecciones.

/Con las hipótesis

Con las hipótesis relativas a los elementos básicos mencionados, expuestas en la Segunda Parte del estudio, se llegó a proyecciones por sectores para la economía chilena. Las tasas de crecimiento anual correspondientes a esas proyecciones aparecen en el cuadro siguiente, y las correspondientes líneas de tendencias en los Gráficos 2 y 3.

Chile: Tasas de incremento anual del ingreso generado y de la producción real en el período 1940-50, y proyecciones para 1950-62 en la hipótesis de desarrollo moderado

	<u>Ingreso</u>		<u>Producción real</u>		<u>Cambios en la relación interna de intercambio</u>	
	1940-50	1950-62	1940-50	1950-62	1940-50	1950-62
Agricultura	1,1	3,5	1,1	3,3	0,0	0,2
Minería	-2,3	2,6	-0,2	3,1	-2,1	-0,5
Industria	4,1	6,4	3,1	6,0	1,0	0,4
Construcción	4,8	4,3	1,2	2,8	3,6	1,5
Total producción de bienes	1,7	5,6	1,6	5,5	0,1	0,1
Total producción de servicios	3,9	4,0	4,0	4,1	-0,1	-0,1
Total general	2,9	5,1	2,9	5,1	-	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina.

Conviene, en este punto, plantear el problema del factor tiempo en un programa de desarrollo. Al examinar la situación presente de las economías latinoamericanas, se comprueba la existencia de un déficit de capacidad productiva en sectores básicos, particularmente en energía y transportes. Para intensificar el desarrollo es indispensable que en una primera etapa dichos sectores crezcan más que proporcionalmente que el conjunto de actividades. Esto se debe a que las demás ramas requieren la existencia de cierta flexibilidad en los sectores básicos, puesto que las instalaciones de éstos no pueden crecer gradualmente /con la demanda.

con la demanda. Es común, por lo tanto, que en las economías en desarrollo se turnen situaciones de sobrecapacidad con situaciones de déficit.

Las industrias de bienes de capital juegan en un programa de desarrollo un papel tan importante como los transportes y la energía. Dada una capacidad para importar bienes de capital, la posibilidad de completar la necesidad de esos bienes depende de la capacidad de la industria interna para producirlos. La aceleración del crecimiento de la producción de bienes de consumo dependerá, pues, del aumento previo de la capacidad de las industrias de bienes de capital. Se pone así en evidencia la necesidad de empezar por la ampliación de la base de la economía, si se pretende acelerar el ritmo de crecimiento. Ese mismo problema, planteado en forma distinta, es el de las consecuencias de iniciar un programa acelerando el crecimiento del consumo, que se analizó antes.

En la hipótesis de desarrollo moderado de Chile que se considera con amplitud en la Segunda Parte de este estudio, las proyecciones presentan dos fases distintas: 1953-56 y 1957-62. En la primera fase, de aceleración del desarrollo, el consumo crece con menor intensidad que la inversión, lo que indica que la base de la economía se está expandiendo. En esa etapa se eliminarían las insuficiencias fundamentales y se reforzarían las industrias de bienes de capital, para hacer posible un fuerte ritmo de crecimiento de las industrias de bienes de consumo en la segunda etapa.

En la primera fase el crecimiento de las industrias de bienes de capital sería 3,2 veces más intenso que el de las de consumo, mientras en la segunda los dos grupos de industrias presentarían el mismo ritmo de desarrollo.

La duración de la primera fase no es arbitraria, pues está influida por el grado de intensificación que se pretende dar al crecimiento de la economía en la fase siguiente, y por el ritmo de crecimiento de la capacidad para importar bienes de capital.

La segunda fase se caracteriza por un ritmo intenso pero constante de crecimiento, y por una igualdad entre las tasas de incremento del producto y del consumo. La utilidad de incluir en el programa esa segunda fase, cuya duración sería más o menos arbitraria, radica en que se requiere una perspectiva más amplia para proyectar la expansión de determinados sectores. Sería demasiado estrecha una perspectiva de 4 ó 5 años para estudiar el

/aprovechamiento

aprovechamiento de los recursos energéticos, o para considerar la conveniencia de instalar una industria siderúrgica.

Para evitar el uso de simples extrapolaciones en el estudio de la demanda de los sectores básicos, se ha preferido extender las proyecciones hasta 1962. Esas proyecciones a plazo más largo sirven sólo para prever la demanda de los sectores en que es indispensable una perspectiva más amplia. Sería totalmente erróneo atribuir a las mismas un alcance mayor, particularmente en lo que atañe a la demanda de bienes de consumo.

Partiendo de las proyecciones por sectores se pueden evaluar las inversiones exigidas para expandir la capacidad productiva, y como adicionando esas necesidades parciales se llega a reconstituir el monto total de las inversiones y a comprobar así la compatibilidad entre las proyecciones parciales y la proyección global inicial.

En la Segunda Parte del trabajo se siguieron métodos distintos para estimar las inversiones. En el caso de la agricultura se utilizaron principalmente estimaciones hechas por expertos. En las manufacturas hubiese sido impracticable este procedimiento, en vista de la limitada información. El método que pareció más adecuado consistió en elaborar coeficientes de inversión, o sea relaciones de producto neto a capital reproducible para los principales grupos industriales. En los demás sectores se utilizó una combinación de los dos métodos indicados.

Determinado el monto de las inversiones exigidas por cada sector, puede hacerse ya la comparación con el dato obtenido en la proyección global, y comprobar la validez de los supuestos en que ésta se basa.

En el cuadro que sigue se han reunido, a título de ejemplo, los datos relativos a las inversiones netas correspondientes a los diversos sectores de la economía chilena estudiados en la Segunda Parte.

Chile: Integración de las inversiones netas estimadas para los distintos sectores, en la hipótesis de desarrollo moderado

	<u>En millones de pesos de 1950</u>	<u>Por ciento</u>
Industrias manufactureras	52.075	33,1
Agropecuario	20.882	13,3
Transportes	22.100	14,0
Energía	18.200	11,6
Construcción residencial	15.950	10,1
Comercio y servicios financieros	8.700	5,5
<b>Total</b>	<b>137.907</b>	<b>88,0</b>
Inversiones previstas en el programa moderado <u>a/</u>	157.200	100,0
Diferencia	19.293	12,4

---

Fuente: Comisión Económica para América Latina.

a/ Total de las inversiones netas previstas en la hipótesis de desarrollo moderado de la economía chilena. Ver Cuadro 1, Capítulo I, Segunda Parte.

La diferencia de 12 por ciento entre las inversiones por sectores y la inversión global se debe a que no se incluyeron actividades residuales que equivalen al 10 por ciento del ingreso nacional. Si se supone que esos sectores requieren inversiones proporcionales a su importancia en la economía, la diferencia se reduce a menos de 2 por ciento.

