

C. 1

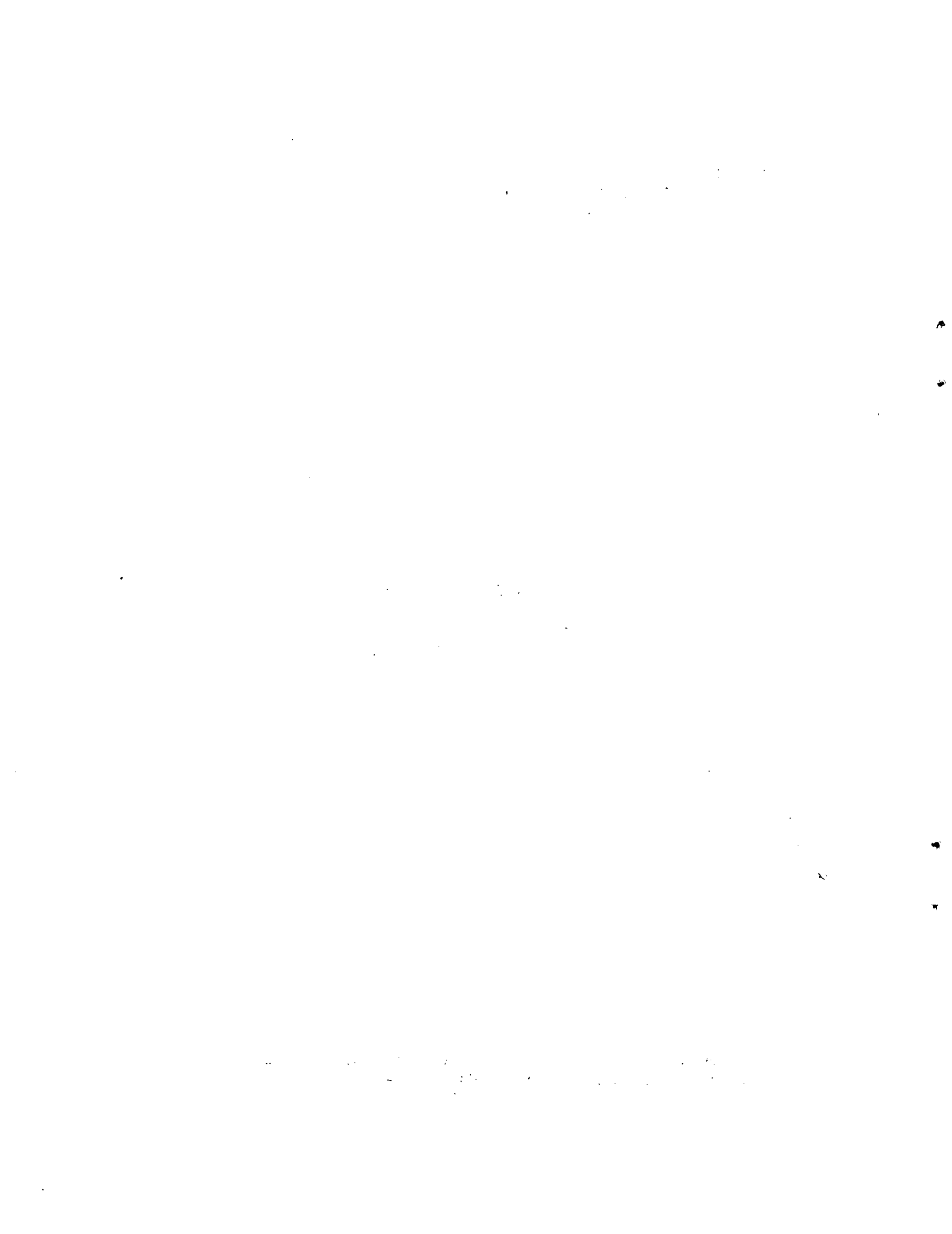
PRELIMINAR  
Instituto Latinoamericano de  
Planificación Económica y Social  
Santiago, septiembre de 1966

INTRODUCCION A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO \*

por

Ricardo Cibotti y Pedro Paz

\* Versión preliminar para uso de los participantes a los Cursos  
Especiales del Programa de Capacitación.



## C A P I T U L O I

### CONCEPTOS BASICOS DE ECONOMIA Y DESCRIPCION DE SU FUNCIONAMIENTO

#### 1. La actividad económica

La economía tiene por objeto el estudio y análisis de la actividad económica. Esta es la parte de la actividad social de los hombres que se relaciona con la producción y distribución de los bienes económicos. Los bienes económicos son los que satisfacen las necesidades de la población de una comunidad o país, pero que necesitan ser extraídos, transformados, transportados, conservados en el tiempo, etc. Los bienes no económicos (bienes libres) no necesitan de esos procesos ya que debido a su abundancia pueden ser tomados libremente de la naturaleza, como por ejemplo, el aire, el agua, la luz solar, etc.

El estudio de la actividad económica, tiene tres aspectos:

- a) el análisis de la producción y distribución de bienes económicos.
- b) el estudio de las relaciones entre personas y/o entidades que se originan por la producción y distribución de los bienes.
- c) la necesidad de una interpretación histórica de esas relaciones, para explicar sus causas y la realidad de la cual surgieron.

De los dos últimos aspectos se deriva el carácter de ciencia social de la economía.

La consideración en conjunto de a), b) y c) permitirá dar respuesta a las tres preguntas claves en las que se sintetiza la problemática de la actividad económica: ¿qué producir? , ¿cómo producir? , ¿para quién producir?

Los bienes económicos se clasifican en:

- a) Bienes y servicios de consumo final que satisfacen directamente las necesidades humanas. Ejemplos: alimentos, calzado, muebles, servicio educativo, recreación, salud, etc.
- b) Bienes de capital, aquellos que no satisfacen directamente una necesidad humana y se utilizan para producir otros bienes y servicios. Ejemplos: máquinas, caminos, edificios, herramientas, etc.

/c) Bienes intermedios:

- c) Bienes intermedios: los que son objeto de transformaciones hasta que se incorporan a un bien de consumo o de capital. Ejemplo: harina, hierro, cemento, madera, etc.

## 2. Los agentes productivos

La producción y distribución de bienes económicos <sup>1/</sup> la realizan los agentes productivos. Estos pueden ser:

- las empresas
- el Estado cuando produce bienes y servicios que se venden a las personas por un precio (por ejemplo: la producción de petróleo, el servicio de ferrocarriles administrados por el Gobierno, etc.) o se entregan a la comunidad (por ejemplo: servicio de policía, educación, etc.)
- los artesanos, campesinos y trabajadores individuales.

Los agentes productivos organizan la producción combinando distintas cantidades de factores productivos para obtener los bienes y servicios.

Una determinada combinación de factores productivos se denomina técnica de producción. Para producir un mismo bien se puede elegir entre distintas técnicas; por ejemplo: si se siembra a mano o mediante sembradoras mecánicas; si se hacen zapatos a mano; o con maquinaria, si se produce energía eléctrica con petróleo o mediante la fuerza hidráulica, etc.

## 3. Los factores productivos

Estos son los siguientes:

- trabajo (recursos humanos): mano de obra con diferentes niveles de calificación o de entrenamiento. Por ejemplo: obreros, peones, campesinos, administradores, ingenieros, médicos, maestros, etc.
- recursos naturales: tierra, bosques, recursos mineros, fauna marítima, recursos hidráulicos, etc.
- bienes de capital: maquinarias, herramientas, vehículos, instalaciones, caminos, obras de riego, etc.

---

<sup>1/</sup> Bienes y servicios en adelante.

La cantidad y tipo de estos factores productivos que posee un país constituyen la base potencial de su capacidad de producción. Es decir, el máximo de producción que un país puede alcanzar.

De acuerdo al sistema institucional o de propiedad prevaleciente, estos factores productivos pueden pertenecer a:

- personas o entidades jurídicas (propiedad privada)
- la comunidad (por ejemplo: en un sistema socialista donde casi todos los recursos naturales y los bienes de capital pertenecen al Estado como representante de la comunidad)
- personas o entidades jurídicas y a la comunidad a través del gobierno, simultáneamente.

Conviene establecer la diferencia entre stock y flujo de los factores productivos. El stock de factores productivos es la cantidad de éstos que existen en un momento dado, en un país. El stock puede expresarse en unidades físicas o en unidades monetarias; como por ejemplo: existen 20.000 hectáreas de tierras cultivables, 1.000 máquinas industriales; o bien que las cantidades de esos factores tienen un valor total de 500.000 pesos. El flujo es la cantidad de servicios que prestan los factores durante un período (por ejemplo: un semestre, un año, etc.). En consecuencia, el flujo de servicios de los factores productivos se mide en unidades por período. Por ejemplo: 40.000 horas-máquina al mes; 60.000 horas-hombre al mes, etc.

Por el uso de los servicios que prestan los factores productivos, los agentes productivos deben efectuar pagos a los propietarios de dichos factores. Estos pagos son los siguientes:

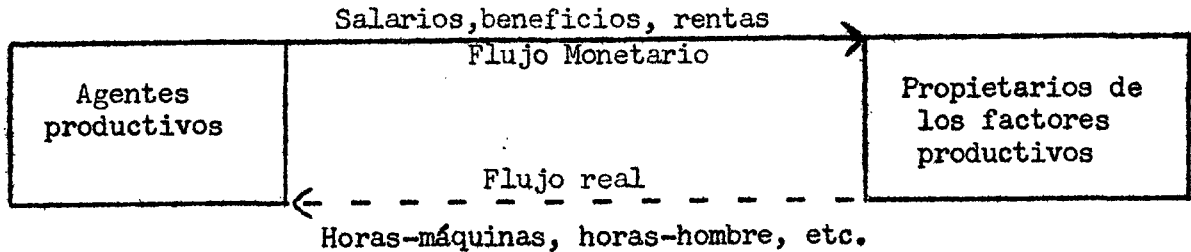
Al factor trabajo	—————>	sueldos y salarios
a los recursos naturales	—————>	rentas
al capital	—————>	intereses y beneficios

Los flujos pueden ser monetarios y reales. Un flujo real de servicios de los propietarios de los factores productivos a los agentes productivos, tiene una contrapartida o un flujo inverso en términos

/monetarios según

monetarios según se muestra en el gráfico N° 1. En éste se supone que el sistema de propiedad prevaeciente es el de propiedad privada. <sup>2/</sup>

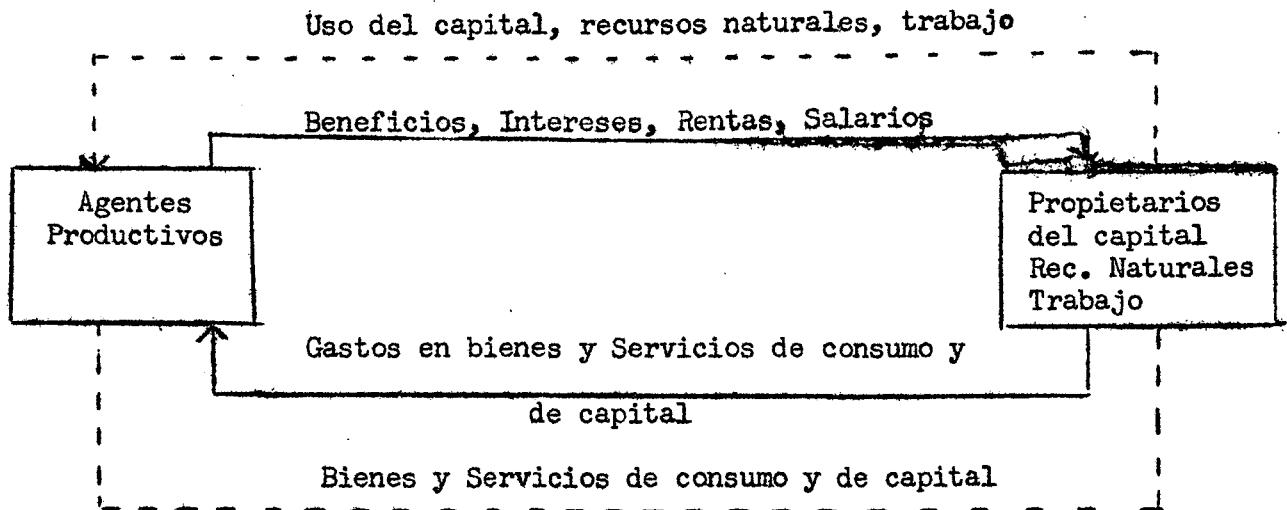
GRAFICO N° 1



4. Relaciones entre los agentes y los propietarios de los factores productivos

Se describirá un sistema económico simple correspondiente a un país que no tiene relaciones con otros, es decir que no realiza importaciones ni exportaciones, y se establecerán las relaciones que existen entre los agentes productivos y los propietarios de los factores productivos. Estos incluyen a la totalidad de la población de un país ya que sus habitantes son los que tienen la propiedad de la tierra, la de su capacidad de trabajo o poseen títulos de propiedad sobre los bienes de capital. <sup>3/</sup>

GRAFICO N° 2



<sup>2/</sup> Si el sistema institucional fuera socialista, no existirían los beneficios ni las rentas en el flujo monetario.

<sup>3/</sup> En esta primera aproximación se elude la consideración del Estado.

En el gráfico \_\_\_\_\_, representa los flujos o corrientes monetarias - - - - - → los flujos o corrientes reales.

Como se dijo, los agentes productivos deben efectuar pagos a los propietarios de los factores productivos; pagos que corresponden al uso del capital, del trabajo y de los recursos naturales. En la parte superior del gráfico se muestran dos corrientes: los servicios de los factores por un lado y el pago por tales servicios por el otro. Los pagos se han clasificado en: intereses si se efectúan a los propietarios del capital, renta si lo reciben los propietarios de los recursos naturales, salarios destinados a los trabajadores, y beneficios que son un excedente que lo apropia el agente productivo debido a su función empresarial. Aquí se considera al beneficio como la remuneración por la actividad de combinar factores de producción para producir y distribuir bienes. El agente productivo, como miembro de la sociedad está incluido en el rectángulo de la derecha del gráfico N°2. La suma de estos pagos constituye el ingreso de la comunidad.

En la parte inferior del gráfico se indican dos corrientes: una monetaria, los gastos de la comunidad para adquirir los bienes y servicios de consumo y de capital producidos por los agentes productivos y otra real formada por esos bienes y servicios de consumo y de capital.

Los bienes intermedios son destinados exclusivamente a los agentes productivos de manera que no aparecen en las corrientes indicadas.

El valor de los bienes y servicios producidos es igual a los pagos que reciben los propietarios de los factores productivos por el uso de los mismos en el proceso de producción. Una forma simplificada de ejemplificar lo anterior es la siguiente: para producir una determinada cantidad de un bien que se vende a 100 pesos, el agente productivo ha pagado 40 pesos de salarios, 30 pesos al propietario del recurso natural que utiliza, y 10 pesos de intereses. El resto de 20 pesos es el beneficio. Si la misma cantidad de ese bien se vende a 115 pesos, y los pagos en salarios, rentas e intereses no han variado, el beneficio se eleva a 35 pesos. En

/consecuencia, lo

consecuencia, lo que fué definido como ingreso de la comunidad resulta igual al valor de los bienes de consumo y de capital producidos. <sup>4/</sup>

Hasta aquí no se ha mencionado al Estado pero no existe dificultad alguna en suponer que actúa como agente productivo. Produce bienes y servicios para la comunidad y recibe un pago que generalmente tiene la forma de impuestos. A su vez para producir utiliza factores productivos, a cuyos propietarios paga con los recursos que le proporciona el sistema impositivo.

#### 5. Relaciones intersectoriales en una economía cerrada

Puede darse otra visión más completa de un sistema económico, describiendo un cuadro de relaciones o transacciones intersectoriales, para lo cual dividiremos la economía en sectores productivos. Este sistema económico a describir también excluye las relaciones con el exterior y al Estado. Supondremos que toda la actividad económica se concentra en la producción agrícola, la producción industrial y la producción del servicio de comercio.

Para que un sector pueda producir, necesita comprar a los otros sectores productivos materias primas y productos semielaborados y comprar el uso de los factores productivos; es decir, remunerar a los propietarios de los factores productivos por su uso.

La producción de un sector se destina, en parte a satisfacer los requerimientos de los otros sectores productivos (ventas intermedias) y el resto a satisfacer la demanda de bienes y servicios de consumo y de capital (demanda final).

#### Ejemplo:

Supongamos que en un período dado la agricultura haya realizado una producción por un valor de 120 unidades monetarias, a la que denominaremos Valor Bruto de la Producción Agrícola.

Para llevarla a cabo ha debido comprar a otros sectores productivos:

Semillas	10
Combustibles	20
Servicio de comercialización	10

---

<sup>4/</sup> En esta primera aproximación se prescinde de los pagos por la utilización de bienes intermedios. Como se verá más adelante, esta exclusión no invalida esa igualdad.

/Este total



Este total de compras a los sectores productivos que se llamarán insumos del sector agrícola se eleva a 40.

A su vez, para poder producir, dicho sector ha debido remunerar el uso de los factores productivos de la siguiente manera:

Salarios	40
Renta	20
Intereses	5

y los empresarios agrícolas han obtenido un beneficio de 15 por el hecho de haber organizado la producción. El total de remuneración a los factores más los beneficios es de 80. Se observa que al valor que tenían las materias primas y demás insumos adquiridos por la agricultura (40) se le ha agregado un valor en el acto de la producción, obteniéndose un Valor Bruto de la Producción (V.B.P.) de 120. Ese valor que se ha incorporado y que corresponde a la suma de salarios + Intereses + Rentas + Beneficios se denomina Valor Agregado por la producción (V.A.).

En síntesis:

Sector agrícola

Compra a los sectores productivos		<u>40</u>
Semillas	10	
Combustibles	20	
Servicios de comercialización	10	
Valor agregado		<u>80</u>
Salarios	40	
Renta	20	
Intereses	5	
Beneficios	15	
V.B.P.		<u>120</u>

A continuación se describen las compras y remuneraciones de los otros dos sectores en términos de un razonamiento similar al anterior.

/Sector industrial

Sector industrial

Compra a los sectores productivos		<u>110</u>
Materias primas agrícolas	40	
Bienes Intermedios Industriales	60	
Servicios de comercialización	10	
Valor agregado		<u>120</u>
Salarios	80	
Renta	10	
Intereses	10	
Beneficios	20	
V.B.P.		<u>230</u>

Sector Servicios

Compra a sectores productivos		<u>50</u>
Insumos agrícolas	-	
Bienes Intermedios Industriales	30	
Servicios de comercialización	20	
Valor agregado		<u>210</u>
Salarios	130	
Renta	20	
Intereses	20	
Beneficios	40	
V.B.P.		<u>260</u>

Se analizará ahora las ventas realizadas por este sistema económico simplificado.

El total de bienes producidos por esta economía se eleva a 610 unidades monetarias (suma de los V.B.P. de cada sector). A su vez este sistema económico ha producido bienes intermedios por valor de 200, los que se calculan sumando las materias primas (insumos) compradas por los sectores. Este cálculo es válido dado que dichos bienes intermedios no pueden adquirirse en el exterior por tratarse de una economía cerrada y que, además,

/se considera

se considera por razones de simplificación que toda la producción de un período se vende en ese mismo período. La diferencia entre el V.B.P. y la producción de bienes intermedios debe necesariamente estar constituida por bienes de consumo y de capital que son adquiridos por los propietarios de los factores productivos y se denomina demanda final.

Según los datos expuestos anteriormente el sector agrícola ha destinado su producción a la misma agricultura (semillas) por un valor de 10 y a la industria por un valor de 40. El resto como se ha visto, corresponde a ventas en demanda final.

Haciendo un razonamiento análogo, se puede entonces analizar las ventas realizadas por cada sector.

Sector agrícola

V.B.P.		<u>120</u>
Ventas a Sectores Productivos		<u>50</u>
A la agricultura	10	
A la industria	40	
Ventas a la demanda final (bienes de consumo)		<u>70</u>

Sector Industrial

V.B.P.		<u>230</u>
Ventas a Sectores Productivos		<u>110</u>
A la agricultura	20	
A la industria	60	
A los servicios	30	
Ventas a la demanda final (bienes de consumo 30 y bienes de capital 90)		<u>120</u>

Sector Servicios

V.B.P.		<u>260</u>
Ventas a Sectores Productivos		40
A la agricultura	10	
A la industria	10	
A los servicios	20	
Ventas a la demanda final (de consumo)		<u>220</u>

/El análisis

El análisis realizado se puede agrupar en un cuadro de transacciones intersectoriales donde en las filas se indican las ventas que realiza cada sector; es decir, se analiza el destino de la producción. En las columnas, se indicarán las compras de cada sector, es decir, el origen de la producción.

CUADRO N° 1

Transacciones intersectoriales

Distribución de los insumos (ventas) / Composición de los insumos (compras)	Demanda intermedia				Demanda final			Valor Bruto de la Producción (V.B.P.)
	Agricultura	Industria	Servicios	Total de ventas intermedias	Bienes y servicios de consumo	Bienes y servicios de capital	Total demanda final	
Agricultura	10	40	-	50	70	-	70	120
Industria	20	60	30	110	30	90	120	230
Servicios	10	10	20	40	220	-	220	260
Total Insumos	40	110	50	200	320	90	410	610
Salarios	40	80	130	250				
Rentas	20	10	20	50				
Intereses	5	10	20	35				
Beneficios	15	20	40	75				
Valor agregado (V.A.)	80	120	210	410				
Valor Bruto de la Producción (V.B.P.)	120	230	260	610				

/El cuadro

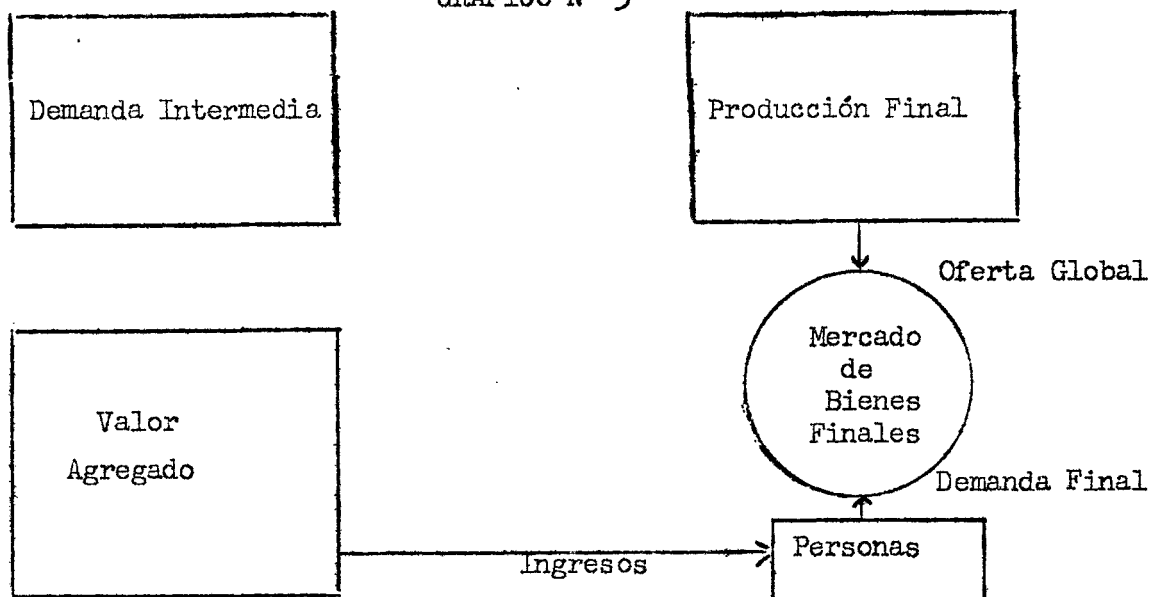
El cuadro muestra también las corrientes de bienes y servicios e ingresos que se detallaron en el gráfico N° 2.

La expresión monetaria de la producción es lo que se denomina Valor Bruto de la Producción (V.B.P.). Si a ese V.B.P. se le resta el valor de los insumos se obtiene lo que se llama Producto, o Ingreso o Valor Agregado (V.A.)

El total de ingresos que la economía ha derivado del proceso productivo en un período dado, se eleva, según el ejemplo anterior, a 410 unidades monetarias y con dichos ingresos se pueden adquirir 410 unidades monetarias de bienes y servicios: de consumo (320) y de capital (90).

Este ingreso, en mano de los propietarios de los factores productivos se transforma en poder de compra-para adquirir bienes de consumo y de capital- que se ha denominado Demanda final. La producción de bienes de consumo y de capital realizada por los agentes productivos es la Oferta global que debe igualar a la Demanda final en virtud de los supuestos con los cuales se ha trabajado. <sup>5/</sup>

GRAFICO N° 3



<sup>5/</sup> Esta afirmación es válida aún en ausencia de esos supuestos simplificadores. Para ello es necesario considerar a las variaciones de existencias (o stocks) como inversión.

En el gráfico N° 3 se visualiza con claridad la igualdad antes enunciada.

En el ejemplo la producción de bienes de capital es de 90. Supóngase que 20 se destinen a reemplazar el capital instalado que se ha gastado en la operación de producir (reposición) y 70 incrementan el stock del factor productivo capital (Inversión neta). La Inversión de reposición más la Inversión neta es lo que se denomina Inversión bruta, la que debe ser igual al total de las compras de bienes de capital. En principio se puede suponer que en períodos futuros se estará en mejores condiciones para aumentar la producción total ya que se dispondrá de una mayor cantidad de maquinarias y equipos. En cambio, la producción de bienes y servicios de consumo no contribuye al aumento de la producción futura. En términos muy sintéticos se ha planteado uno de los aspectos más relevantes de la dinámica del desarrollo económico, aquel que se relaciona con las distintas proporciones en que la producción se dedica a satisfacer necesidades inmediatas de la población o a la acumulación de capital que como se ha visto, tiene un impacto en la producción futura.

El cuadro anterior muestra además la interdependencia que existe entre los sectores de la economía. Se ve claramente que ningún sector podría incrementar su producción total, sin que se modifiquen las producciones de los otros sectores, ya que éstos tendrán que suministrar más insumos o bienes intermedios al primero. El análisis del ejemplo anterior permite también establecer relaciones fundamentales entre Producto (P), Ingreso (Y), Consumo (C) e Inversión (I). Estos últimos conceptos suelen identificarse con la denominación general de variables macroeconómicas, pues se refieren al conjunto de la economía.

El producto es igual a la suma del valor de la producción de bienes de consumo y de bienes de capital

$$P = C + I$$

El ingreso que perciben los propietarios de los factores productivos

/o valor

o valor agregado, se destina en parte a adquirir bienes de consumo para satisfacer las necesidades directas o inmediatas de la población. El resto, ingreso no consumido se denomina ahorro (A). Es decir  $Y = C + A$ . Este ahorro es la parte del ingreso que se destina a financiar la adquisición de bienes de capital. Como  $P = Y$  en términos monetarios, se deduce que  $A = I$ . El razonamiento anterior implica la existencia de dos supuestos adicionales. Estos son:

a) El valor de la producción de bienes de consumo es igual a lo que la comunidad está dispuesta a gastar en la adquisición de ese tipo de bienes.

b) El valor de la producción de bienes de capital es igual al ahorro.

Si esto ocurre se dice que el sistema económico está en equilibrio, lo que puede interpretarse como la correspondencia entre las decisiones de producir bienes de consumo y de capital que adoptan los agentes productivos y las decisiones de consumir o ahorrar de los propietarios de los factores productivos. <sup>6/</sup>

#### 6. Relaciones intersectoriales en una economía abierta

Se utilizará un cuadro de transacciones intersectoriales en una economía abierta, lo que significa incluir las ventas y compras al exterior.

Las importaciones (M) se consideran como un sector que vende productos intermedios importados a los demás sectores productivos y bienes de consumo y de capital importados a la demanda final. Las exportaciones (E) se

6/ Las relaciones anteriores en el caso de considerar las variaciones de existencias, adoptan las siguientes formas:

$P =$  Producción de bienes de consumo + Producción de bienes de capital

$Y =$  Compras de bienes de consumo + Ahorro

$P = Y \therefore$  Producción de bienes de consumo + Producción de bienes de capital  
= compras bienes de consumo + Ahorro

Ahorro = (Producción de bienes de consumo - Compras de bienes de consumo) + Producción de bienes de capital

Al término entre paréntesis se lo denomina Variación de Existencias de bienes de consumo =  $V E_c$ . La producción de bienes de capital en parte se vende y el resto constituye la variación de existencias de bienes de capital en poder de los agentes productivos ( $V E_k$ ). Luego

$A = V E_c + V E_k +$  Compras de bienes de Capital =  $V E_{(c+k)} + I_B$

/incluyen como

incluyen como uno de los componentes de la Demanda final, ya que desde el punto de vista del sistema económico en cuestión los bienes que se exportan no sufren ulteriores transformaciones dentro de esa economía.

CUADRO N° 2  
TRANSACCIONES INTERSECTORIALES (con sector externo)

Ventas Compras	Demanda intermedia				Demanda final				V.B.P.
	Agricultura	Industria	Servicios	Total Ventas intermedias	C	I	E	Total	
Agricultura	10	40	-	50	40	-	30	70	120
Industria	20	60	30	110	30	50	40	120	230
Servicios	10	10	20	40	220	-	-	220	260
Importaciones	10	10	-	20	20	40	-	60	-
Total insumos	50	120	50	220	310	90	70	470	610
V.A.	70	110	210	390					
V.B.P.	120	230	260	610					

Se ha considerado que el valor de M es de 80, del cual 20 corresponden a bienes intermedios (10 para ser utilizados en el sector agrícola y 10 en el Industrial) y 60 a bienes de demanda final (20 de consumo y 40 de Inversión). Las exportaciones se elevan a 70 unidades monetarias.

La condición de equilibrio esbozada en el punto anterior implica que el valor de los bienes a disposición de la comunidad es igual al valor de la demanda final. Los bienes disponibles en una economía abierta son los que se producen internamente más los que se importan. La demanda final comprende los mismos componentes de una economía cerrada (C + I) más las exportaciones. Luego se puede plantear que:

/P ≠ M



$P + M = C + I + E$  La expresión del producto en una economía abierta es:

$$P = C + I + X - M$$

En el ejemplo:

$$C = 310$$

$$I = 90$$

$$E = 70$$

---

$$P + M = 470$$

$$- M = 80$$

---

$$P = 390$$

La diferencia entre E y M que puede ser positiva o negativa se denomina saldo de la balanza comercial. En el ejemplo deberá generarse un pago al exterior, en moneda extranjera para cubrir esa diferencia que es negativa. Estos pagos se realizan utilizando las reservas de divisas existentes en el país o mediante préstamos o créditos en moneda extranjera.

El registro de estas operaciones, tanto de compra y de venta de bienes a y del exterior, como de los movimientos de moneda extranjera constituye la balanza de pagos del país.

#### 7. Las actividades del Estado en el cuadro de transacciones intersectoriales

Para introducir las actividades del gobierno en el cuadro de transacciones intersectoriales, se supone que éste realiza las siguientes actividades:

- a) Compra bienes de consumo al sector agrícola por valor de 10 y al sector industria por valor de 20.
- b) Compra bienes de consumo importados por valor 10.
- c) Paga sueldos y salarios por valor de 90.
- d) Cobra impuestos directos a las personas (impuesto a la renta o a los ingresos, al patrimonio, etc.) por valor de 100. <sup>7/</sup>

---

<sup>7/</sup> Esta operación no figura en el cuadro de transacciones porque los impuestos son pagados con los ingresos que constituyen el V.A. Esta operación se verá en el punto 9.

/e) Cobra impuestos

- e) Cobra impuestos indirectos (impuestos al consumo de tabacos, a la compraventa, al consumo de bebidas alcohólicas, etc.) y otorga subsidios de modo que los impuestos indirectos menos los subsidios, se elevan a 50. Se ha supuesto que la distribución sectorial de esta diferencia es la siguiente:
- sector agrícola: - 10 (por ejemplo: 20 de impuestos indirecto y 30 de subsidios)
  - sector industrial: 50 (por ejemplo: 60 de impuestos indirectos y 10 de subsidios)
  - sector servicios: 10 (por ejemplo: 10 de impuestos indirectos)
- f) Compra bienes de capital a las empresas por valor de 70. <sup>8/</sup>

Del total de la inversión, 70 corresponden al Estado y el resto constituye la inversión privada. En el cuadro N° 3 figura la inversión total sin distinguirse la parte que corresponde al Estado y la parte de inversión privada.

El precio de venta de un bien esta formado por el precio que fija el agente productivo más el impuesto indirecto que afecta a dicho bien. Un ejemplo ilustrativo es el caso del precio de venta de los cigarrillos.

Los subsidios permiten a los agentes productivos disminuir los precios de los bienes y servicios que venden. O sea, los subsidios actúan en sentido inverso a los impuestos indirectos. En consecuencia, para clacular el valor bruto de la producción de cada sector se debe añadir a la suma del valor agregado más las compras intermedias, el resultado de la diferencia entre impuestos indirectos y subsidios, tal como se muestra en el cuadro N° 3.

Por otra parte, la compra de bienes de consumo que realiza el gobierno y los sueldos y salarios que paga, constituyen el costo de los servicios que presta a la comunidad y son consumidos por ella. Se considera que este costo es igual al valor de los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno. Se lo llama Consumo del gobierno (C<sub>g</sub>), que en este caso es igual a 130 (90 corresponden a sueldos y salarios y 40 a la compra de bienes y

---

<sup>8/</sup> Se parte del supuesto simplificador de que el gobierno no realiza obras públicas por administración.

servicios de consumo a los otros sectores de la economía). Por ejemplo, el valor de los sueldos del personal docente y administrativo del servicios de educación y el valor de los materiales que se utilizan en la prestación de dicho servicio, constituyen el costo del servicio para el gobierno ( $C_g$  educación) y a la vez el consumo que la comunidad hace de tal servicio.

En el área de la demanda final del cuadro de transacciones se destacan los cuatro componentes de la misma: consumo de gobierno ( $C_g$ ), consumo privado ( $C_p$ ), inversiones (I) y exportaciones (E).

CUADRO N° 3

TRANSACCIONES INTERSECTORIALES (con sector externo y gobierno)

Ventas Compras	Demanda intermedia				Demanda final					V.B.P.
	Agricultura	Industria	Servicio	Total	$C_g$	$C_p$	I	E	Total	
Agricultura	10	40	-	50	10	20	-	30	60	110
Industria	20	60	30	110	20	30	80	40	170	280
Servicios	10	10	20	40	-	230	-	-	230	270
Importaciones	10	10	-	20	10	10	40	-	60	-
Total insumos	50	120	50	220	40	290	120	70	520	660
Salarios	30	80	130	240	90					
Rentas	20	10	20	50	-					
Intereses	5	5	20	30	-					
Beneficios	15	15	40	70	-					
Valor agregado	70	110	210	390	90					
Imp. Ind.-Subs.	-10	50	10	50	-					
Subtotal	60	160	220	440	90					
V.B.P.	110	280	270	660	130					

/De acuerdo

De acuerdo con un razonamiento análogo al del punto anterior se puede establecer la siguiente condición de equilibrio:

$$P + M = C_g + C_p + I + E$$

$$P = C_g + C_p + I + E - M$$

El valor de P se eleva a:

$$P = 130 + 290 + 120 + 70 - 80 = \underline{\underline{530}}$$

Se supone a continuación que el desgaste o depreciación que sufren los bienes de capital es igual a 40 para toda la economía. En otras palabras, de la inversión total ( $I_B = 120$ ), se deberá destinar 40 a inversión de reposición ( $I_R$ ) para poder mantener los mismos stocks de bienes de capital. El resto es la inversión neta ( $I_N = 80$ ), que constituye la acumulación o el aumento que experimentan los bienes de capital.

#### 8. El producto nacional

Se está ahora en condiciones de definir algunos conceptos de uso frecuente de variables macroeconómicas.

El Producto definido en el punto anterior se denomina Producto Nacional Bruto a precios de mercado ( $PNB_{pm}$ ). El atributo precio de mercado indica la forma en que está medido. Los bienes de consumo, de capital, exportaciones e importaciones que incluye el  $PNB$ , están valorados a los precios en que se transan en el mercado. Como incluye también la totalidad de los bienes de capital producido ( $I_N + I_R$ ) el producto es bruto. Si se le descuenta la inversión de reposición o depreciación queda el Producto Nacional neto a precios de mercado.

$$PNN_{pm} = PNB_{pm} - I_R = 530 - 40 = 490$$

Si al valor anterior se le descuentan los impuestos indirectos y se le agregan los subsidios, ya no se tendrá la medición realizada a los precios de mercado sino que solamente incluirá la remuneración a los factores productivos. Se obtiene así el Producto Nacional Neto a costo de factores ( $PNN_{cf}$ ).

$$/PNN_{cf} = PNN_{pm}$$

$$PNN_{cf} = PNN_{pm} - (\text{impuestos indirectos-subsidios})$$

$$PNN_{cf} = 490 - 50 = 440$$

Si se le agrega a este valor el de la  $I_R$  se tiene:

$$PNB_{cf} = 440 + 40 = 480$$

En resumen, la diferencia entre los conceptos de bruto y neto esta dada por la depreciación o inversión de reposición. La diferencia entre los conceptos a costo de factores y a precios de mercado está dada por los impuestos indirectos menos los subsidios.

#### 9. Sistema simplificado de Cuentas Nacionales

Para completar los esquemas de funcionamiento de la economía, recurriremos a un sistema simplificado de Cuentas Nacionales que muestran las transacciones que se realizan entre las unidades productivas o Empresas, las Personas, el Gobierno y el Exterior. Esta subdivisión se realiza en función de las características institucionales propias de cada uno.

Las empresas se ocupan esencialmente de la producción y distribución de los bienes y servicios que se transan en el mercado; es decir, de los bienes y servicios que tienen un precio. Las personas son perceptores de ingresos por el uso de los factores productivos que les pertenecen y a la vez consumidores. El Estado produce bienes y servicios que no se transan en el mercado sino que se ponen a disposición de la comunidad. Para realizar dicha producción y remunerar a los factores que emplea, el gobierno cuenta con los recursos impositivos. El sector exterior se ocupa de las transacciones (compras y ventas) a y del exterior.

Como se dijo, el sistema que se presenta es simplificado. Se han consignado solamente las transacciones principales entre esos sectores, no tomándose en cuenta por ejemplo, los pagos que el gobierno realiza por concepto de subsidios y subvenciones a los sectores privados, ni se ha supuesto la existencia de un sistema de previsión social.

Las cuatro primeras cuentas que se explican a continuación contabilizan

/las transacciones

las transacciones corrientes entre los sectores; es decir, no consignan las adquisiciones de bienes de capital, ni el origen de los ingresos con que se realizan estas adquisiciones (ahorros).

En la cuenta N° 5, llamada Cuenta Capital, se detallan los ahorros derivados de las actividades corrientes de cada sector y la formación de capital de la economía. De los datos del ejemplo anterior, se logran las siguientes cifras para el Sistema Simplificado de Cuentas Nacionales.

### 1. Empresas

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
a) Ventas de bienes y servicios de consumo a las personas	290	f) Sueldos y salarios	240
b) Ventas de bienes y servicios de consumo al Gobierno	40	g) Pagos a otros factores	150
c) Ventas de bienes de capital a las empresas	50	k) Importaciones	80
d) Ventas de bienes de capital al Gobierno	70	i) Impuestos indirectos-subsidios	50
e) Exportaciones	70	l) Ahorro (utilidades no distribuidas)	-
	<hr/>		<hr/>
	520		520

### 2. Personas

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
f) Sueldos y salarios de las empresas	240	a) Compra de bienes de consumo a empresas	290
g) Pagos de las empresas a otros factores	150	j) Impuestos directos	100
h) Sueldos y salarios del Gobierno	90	m) Ahorros	90
	<hr/>		<hr/>
	480		480

### 3. Gobierno

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
i) Impuestos indirectos-subs.	50	b) Compra bienes de consumo a empresas	40
j) Impuestos directos	100	h) Sueldos y salarios del Gobierno	90
	<hr/>	n) Ahorro	20
	150		<hr/>
			150

### /4. Exterior

4. Exterior

k) Importaciones	80	e) Exportaciones	70
	<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>	e') Ahorro	10
	80		<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>
			80

5. Cuenta capital

l) Ahorro de las empresas	-	c) Compra de bienes de	
m) Ahorro de las personas	90	capital de las empresas	50
n) Ahorro del Gobierno	20	d) Compra de bienes de	
o) Ahorro del Exterior	10	capital del Gobierno	70
	<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>		<hr style="width: 50px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>
	120		120

En la contabilidad nacional se registran las transacciones según el principio de la partida doble, de manera que una operación se anota como ingreso en una cuenta y como egreso en otra, así por ejemplo, las ventas de bienes y servicios de consumo a las personas es un ingreso para las empresas y un egreso para las personas. Por convención, se registran los ingresos al debe (lado izquierdo) de la cuenta y los egresos al haber (lado derecho). Obsérvese la igualdad entre los ingresos y egresos (a) y (a') (b) y (b'), etc.

Estas cuentas muestran las corrientes reales y monetarias entre los sectores económicos en forma análoga a la indicada en el Gráfico N° 2, pero completado con el sector gobierno y el sector externo.

Para graficar estas corrientes se hace el artificio de considerar que los bienes de capital que se producen, se venden a una entidad llamada Cuenta Capital y que ésta extrae los recursos necesarios para adquirirlos de los ahorros de los demás sectores. (Véase Gráfico N° 4).

Es conveniente aclarar el contenido de algunos de los items consignados en las cuentas.

En primer término en la Cuenta de las Empresas, se puede calcular las utilidades que derivaron de sus actividades. Los ingresos totales suman 520, los gastos en que han incurrido son los siguientes (excluyendo las compras de bienes intermedios que se eliminan al consolidar todo el sector empresas):

/Sueldos y

Sueldos y salarios	240	
Intereses	30	} 150
Rentas	50	
Beneficios distribuidos	70	
Importaciones	80	
Impuestos indirectos-subst.	50	
<b>Total</b>	<b>520</b>	

De manera que las utilidades derivadas de esa actividad se pueden expresar: beneficios distribuidos entre los empresarios más beneficios no distribuidos, es decir, ahorrados para adquirir nuevos bienes de capital o títulos de propiedad sobre bienes de capital. En el ejemplo, la totalidad de los beneficios se distribuyen siendo, en consecuencia, los ahorros de las empresas igual a cero. El pago al factor empresarial solamente lo constituye el beneficio distribuido que es el que forma parte del ingreso de las personas (70).

Asimismo, las empresas y el Estado deben todos los años reponer la parte del capital que se ha gastado; esto constituye la depreciación del capital. Como se vió, la inversión que realiza una entidad productiva se llamará neta si excluye a la depreciación y bruta si la incluye.

10. El ingreso nacional

El ingreso nacional en el Sistema de Cuentas Nacionales presentado, se eleva a:

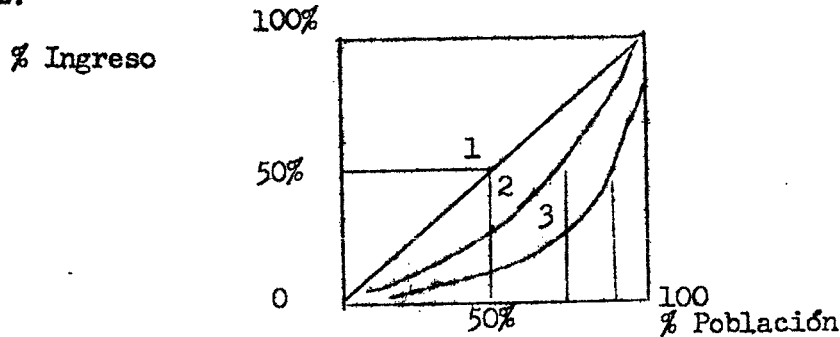
Sueldos y salarios	330	→ 68,7%
Intereses	30	} 31,3%
Rentas	50	
Utilidades de las empresas antes de ser distribuidas	70	
	<b>480</b>	<b>100,0%</b>

Los porcentajes indicados muestran un aspecto de la distribución del ingreso. En nuestro ejemplo, la gran mayoría de la población (empleados y asalariados) recibe casi el 69% del Ingreso Nacional y los ganadores de intereses, rentas y beneficios, aproximadamente el 31%. Esta distribución

. /corresponde a



corresponde a países de un alto nivel de desarrollo. Las investigaciones realizadas en países latinoamericanos demuestran que estas proporciones son diferentes. Esto es una primera aproximación al análisis de la distribución del ingreso. El paso siguiente será confrontar el porcentaje de ingreso que recibe cada grupo con los porcentajes de población que componen cada uno de ellos. Esto significa analizar el problema de la distribución del ingreso a través de las curvas de Lorenz. Gráficamente tenemos:

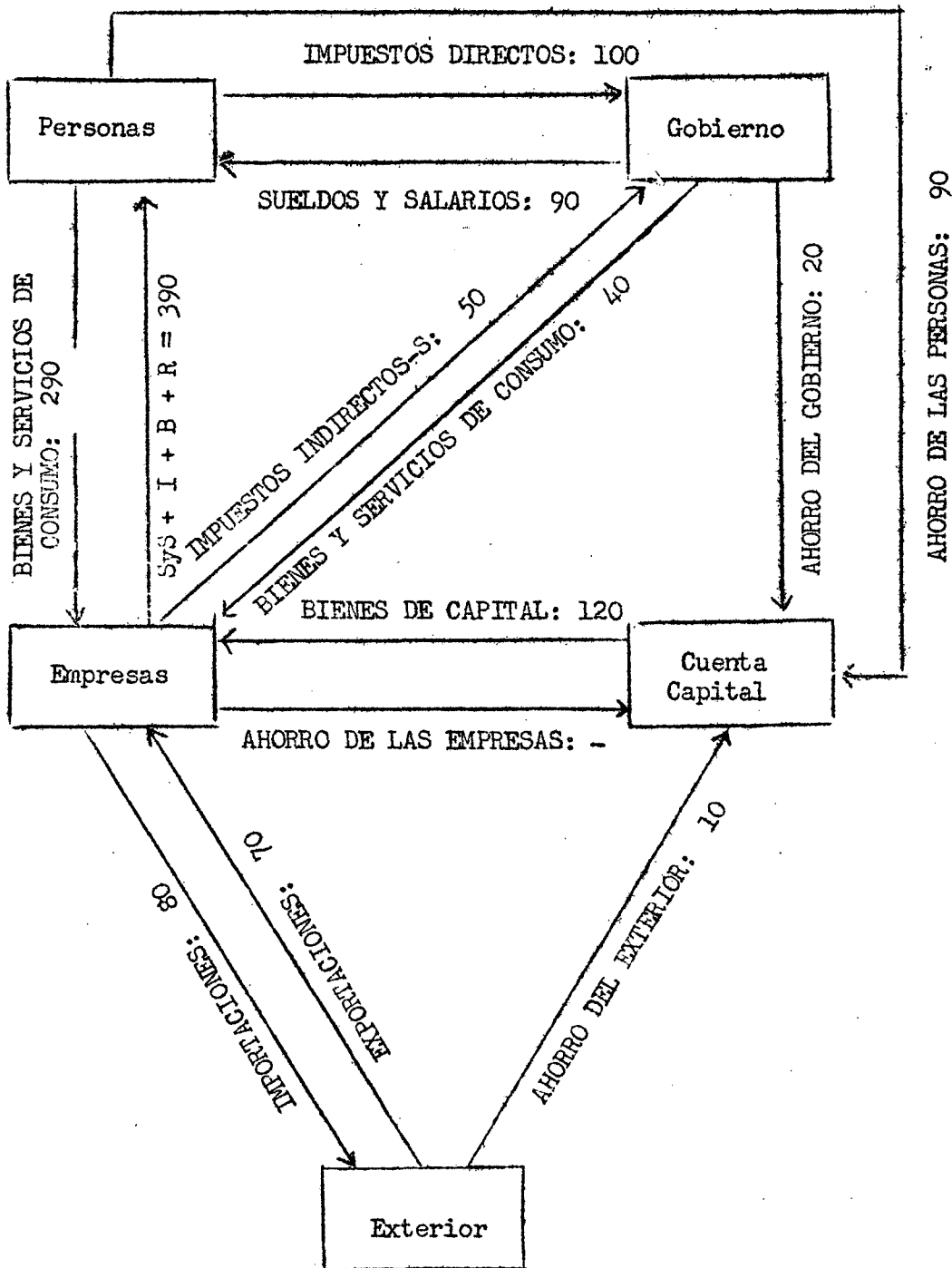


La línea 1 corresponde a una situación ideal de equidistribución del ingreso. En todos los puntos de esta línea, un determinado porcentaje de la población (por ejemplo 30%) percibe ese mismo porcentaje del ingreso (30%). A medida que las curvas se alejan de la línea de 45° de pendiente, se tiene una más desigual distribución del ingreso. Así, por ejemplo, la curva 2 correspondería aproximadamente a la distribución del ingreso de un país desarrollado y la curva 3 a un país subdesarrollado.

/Gráfico N° 4

Gráfico N° 4

Transacciones corrientes y de capital entre las personas, el Gobierno, las empresas y el sector externo



## CAPITULO II

### EL SISTEMA ECONOMICO

#### A. Los diversos sistemas económicos

##### 1. El concepto de sistema económico

Como se vio anteriormente, la actividad económica tiene por objeto la producción y distribución de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de una comunidad. Estas son de diverso tipo, tales como alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud, esparcimiento, etc. Algunas de estas necesidades son biológicas, indispensables para la vida (alimentación salud). Otras surgen como consecuencia de la vida en común en la sociedad y dependerán del grado de desarrollo histórico (progreso) que esa sociedad haya alcanzado.

Si no existe la posibilidad de dar satisfacción a todas las necesidades se tendrá que decidir cuáles serán atendidas. En otras palabras, qué tipos de bienes y servicios se deben producir. A esta interrogante se agregan dos más. ¿Cómo se debe producir?, es decir, qué técnicas de producción se emplearán y ¿para quién producir? o a qué miembros de la comunidad se les atenderán sus necesidades en mayor grado que a otros.

Las sociedades se organizan de determinada manera para dar respuesta a estas interrogantes. La forma específica de organización que una sociedad adopta para resolver el qué, cómo y para quién producir, se denomina sistema económico

Para analizar los distintos sistemas económicos es necesario considerar los siguientes aspectos:

- Los principios filosóficos e ideológicos de cada sistema, como por ejemplo, el respeto a la jerarquía y a las tradiciones en las economías de la edad media; o bien el liberalismo en las primeras etapas del capitalismo.

## CAPITULO II

### EL SISTEMA ECONOMICO

#### A. Los diversos sistemas económicos

##### 1. El concepto de sistema económico

Como se vio anteriormente, la actividad económica tiene por objeto la producción y distribución de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de una comunidad. Estas son de diverso tipo, tales como alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud, esparcimiento, etc. Algunas de estas necesidades son biológicas, indispensables para la vida (alimentación salud). Otras surgen como consecuencia de la vida en común en la sociedad y dependerán del grado de desarrollo histórico (progreso) que esa sociedad haya alcanzado.

Si no existe la posibilidad de dar satisfacción a todas las necesidades se tendrá que decidir cuáles serán atendidas. En otras palabras, qué tipos de bienes y servicios se deben producir. A este interrogante se agregan dos más. ¿Cómo se debe producir?, es decir, qué técnicas de producción se emplearán y ¿para quién producir? o a qué miembros de la comunidad se les atenderán sus necesidades de mayor grado que a otros.

Las sociedades se organizan de determinada manera para dar respuesta a estas interrogantes. La forma específica de organización que una sociedad adopta para resolver el qué, cómo y para quién producir, se denomina sistema económico.

Para analizar los distintos sistemas económicos es necesario considerar los siguientes aspectos:

- Los principios filosóficos e ideológicos de cada sistema, como por ejemplo, el respeto a la jerarquía y a las tradiciones en las economías de la edad media; o bien el liberalismo en las primeras etapas del capitalismo.

de los instrumentos primitivos, la aparición del pastoreo y de la agricultura, el uso de metales, domesticación de animales, etc. Surge entonces la división de trabajo entre las tribus pastoriles y dentro de ellas. De allí al establecimiento del trueque regular sólo hay un paso.

### 3. La esclavitud

Los hechos señalados conducen a un aumento en la productividad del trabajo, en el poder del hombre sobre la naturaleza y en la certidumbre en el futuro. Se hacen necesarias nuevas fuerzas de trabajo y la guerra las proporciona. De la división del trabajo, nació la escisión de la sociedad en dos clases: señores y esclavos.

El desarrollo de las nuevas formas de producción y la aparición de la esclavitud, introdujeron la desigualdad entre los miembros del clan o familia. Luego surge la desigualdad entre los jefes de las diversas familias. Se sigue desarrollando el trueque y la división del trabajo: el oficio manual se separa de la agricultura. La diferencia entre ricos y pobres surge como consecuencia de la diferencia entre libres y esclavos. Esta nueva división del trabajo divide a la sociedad en clases. Todo este proceso está acompañado con la fusión de clanes y tribus, contribuyendo ello a la formación de los antiguos pueblos. La desigualdad entre sus miembros y la generalización del trabajo de los esclavos, condujeron a la formación del Estado como organismo que garantizaba los derechos de los señores sobre los esclavos y que arbitraba las diferencias entre los señores.

El trueque o cambio sigue su desarrollo y origina, junto con el comercio, la aparición de una clase de mercaderes que compraban y vendían mercancías. El aislamiento de los pequeños productores del mercado permitía a los comerciantes comprar a bajos precios y revender a precios elevados. Por otra parte, se observa el crecimiento de la producción mercantil, del comercio y de la circulación monetaria. Esto posibilitó la aparición de los préstamos y con ellos el interés y la ampliación de las posibilidades de acumulación. El endeudamiento generalizado de

/pequeños campesinos

pequeños campesinos y artesanos, permitió a los que fueron favorecidos por la acumulación indicada, la apropiación de sus bienes y facilitó la formación de grandes propiedades territoriales. Estas, con la ayuda del trabajo de los esclavos, creaban grandes explotaciones de cría de animales, agrícolas y hortenses. En los talleres de artesanos, minas, canteras, construcción de caminos, el trabajo de los esclavos era empleado cada vez en mayor escala. La esclavitud era la base de la producción. En Atenas, por cada habitante libre había cuatro esclavos y en Corinto esta relación era de 1 a 10.

El esclavo era propiedad absoluta de su amo y estaba desprovisto de los derechos más elementales. Era obvio que en tales condiciones era necesario recurrir a la violencia franca para obligarlos a trabajar. La feroz explotación de que eran víctimas determinaba su rápida inutilización y al dejar de ser aptos para el trabajo se les mataba. A fin de reemplazar a los muertos y para aumentar la producción se necesitaba un flujo incesante de esclavos, los cuales eran proporcionados por la guerra que los estados esclavistas hacían de una manera casi ininterrumpida.

La esclavitud hizo posible una mayor diversificación del trabajo entre los oficios y la agricultura, permitió la construcción de los grandes edificios de la antigüedad, de la navegación, de la industria de extracción, etc. Sin este régimen de explotación las ciencias y las artes (matemáticas, mecánica, astronomía, geografía y bellas artes) quizás no hubieran podido alcanzar el nivel relativamente elevado que tuvieron en el mundo antiguo.

#### 4. Decadencia de la esclavitud

La antigua Roma y Grecia fomentaban principalmente la producción de objetos de lujo y armas, así como la construcción de palacios, templos y carreteras militares. Pero la técnica del trabajo, principalmente en la agricultura, sector fundamental de la producción en aquel tiempo, permaneció estacionaria. Las provincias conquistadas por Roma eran una abundante fuente de la que el Estado romano extraía impuestos. Los funcionarios romanos que administraban dichas provincias, así como las

tropas que

tropas que en ellas acampaban, saqueaban implacablemente a la población. La explotación de los pueblos conquistados traía consigo la destrucción de las riquezas productivas. Si en una primera época la esclavitud fue un factor de relativo progreso, transformóse después en un elemento de aniquilamiento y decadencia de los factores productivos. Paralelamente al empobrecimiento general, a la declinación del comercio, de los oficios y de la agricultura, el trabajo de los esclavos cesó gradualmente de ser costeable.

Con la decadencia de las grandes explotaciones basadas en el trabajo esclavista, la pequeña producción volvió a ser ventajosa. Es así como el número de esclavos libertos aumentó sin cesar y paralelamente se produjo la desintegración de los grandes "latifundia" en pequeños terrenos cultivados por colonos. El colono era un cultivador que recibía a perpetuidad tierras y pagaba un tributo en dinero o en especies. No era un campesino libre, puesto que estaba ligado a la tierra y podía ser vendido con su terreno; pero no era ya un esclavo puesto que no era él propiedad del dueño ni se lo privaba de la tierra a la que estaba ligado. Los colonos fueron los antecesores de los siervos de la Edad Media y su mayoría estaba formada por antiguos esclavos y en cantidad menor por hombres libres. Desde el siglo II las insurrecciones de los esclavos tuvieron un carácter más agudo y encontraron con frecuencia apoyo de parte de las capas pobres de la población libre. Al mismo tiempo se produjo la invasión del Imperio por los bárbaros germánicos, cuyo conjunto se llamó "la revolución de los esclavos", que contribuyó a la derrota de Roma por los germanos y aceleró la liquidación de la esclavitud.

Los pueblos germánicos, en número aproximado de 5 millones, vivían una etapa inferior de desarrollo; la esclavitud existía entre ellos en estado embrionario. A causa de su lucha secular contra Roma, sus clanes tenían, como rasgo sobresaliente, el carácter de una democracia militar. Pero, una vez conquistada Roma abandonaron el régimen de los clanes, con el que era imposible administrar un estado y crearon un nuevo poder político: el poder del jefe militar se transformó en poder real. Los conquistadores germánicos arrebataron a los romanos las dos terceras partes del conjunto de la tierra. De esa tierra, parte fue distribuida

/entre los

entre los clanes y las familias, y otra parte fue asignada por los reyes a los jefes militares, quienes la entregaron a perpetuidad a sus guerreros sin que éstos tuvieran derecho a venderla o a cederla. Estas tierras, que estaban bajo el poder supremo del rey, llevaban el nombre de feudos y sus propietarios, el de señores feudales. En esa época de guerras incesantes la pequeña producción campesina no podía existir sin la protección de los grandes señores feudales que eran al mismo tiempo los jefes militares. Durante 400 años, a partir de la caída de Roma, los campesinos cayeron gradualmente bajo la dependencia de estos señores, en virtud de que se veían forzados a poner sus tierras bajo su protección, lo que determinó que los segundos se transformaran en propietarios de ellas, aunque sin derecho a venderlas ni a cederlas a un tercero. En cambio, los campesinos se comprometían a proporcionar a los señores y a sus guerreros productos alimenticios, así como a desempeñar diversos trabajos en su beneficio. De esta manera se fue formando el régimen feudal o feudalismo.

##### 5. El feudalismo

La base económica del sistema feudal era la pequeña producción campesina y la de los pequeños artesanos libres, producción que no se destinaba mayormente al cambio. La explotación feudal del campesinado revestía dos formas principales:

- a) El campesino estaba obligado a trabajar gratuitamente parte de la semana en los campos del señor (corvea)
- b) El campesino tenía la obligación de entregar una parte de su producción (tributos) Aunque no podía liberarse de la dependencia feudal, los campesinos tenían derecho a cambiar un señor por otro.

A causa del carácter cerrado de la producción (sin mercado) y del raquítico desarrollo del intercambio, a causa también de la deficiencia de los caminos y de toda especie de vía de comunicación, los países estaban divididos en provincias y regiones autónomas. El régimen feudal de la agricultura se complementaba con el régimen corporativo artesanal de las ciudades. Poco a poco, con el desarrollo del comercio, la explotación



campesinos se acentuó. A medida que el intercambio se generalizaba, el señor feudal podía adquirir más objetos de lujo y más armas para sus guerreros, y en consecuencia, debía expoliar más a los campesinos que de él dependían. Los campos de los señores crecieron a costa de las tierras campesinas. Las corveas y los tributos aumentaban.

Más tarde, con la formación de poderes centrales, las tropas feudales fueron disueltas y reemplazadas por los ejércitos reales. A los tributos que los campesinos pagaban a los señores, se sumaron otros, destinados a mantener al poder real. La tributación en dinero se hizo cada vez más frecuente, hasta que al fin los tributos en especies se convirtieron en tributos monetarios, cosa que favoreció el desarrollo de la producción mercantil, debido a que los campesinos se vieron obligados a vender sus productos en el mercado a fin de conseguir el dinero necesario para el pago de los impuestos. Los campesinos cayeron así bajo una nueva servidumbre: la del acaparador y del usurero. La explotación recrudescida hizo huir a los campesinos, y para impedir esto, fueron ligados a la tierra transformándose en siervos. Su dependencia feudal se acentuó más y tomó la forma de servidumbre.

La agudización de la explotación de los campesinos y el establecimiento de la servidumbre dieron lugar a grandes levantamientos rurales y a la proliferación de doctrinas e ideas que bregaban por el mejoramiento de la penosa situación a la que estaban sometidos los grandes núcleos de explotados.

## 6. El capitalismo

El origen del sistema capitalista se remonta a la aparición de la producción mercantil. Bajo los sistemas en que imperaban la esclavitud y el feudalismo, existía el intercambio de mercancías, el dinero y el comercio, pero la masa principal de los productos o bienes no se destinaban al mercado. Sólo bajo el capitalismo, la producción mercantil llegó a ser predominante. Este sistema desarrolló ampliamente la división del trabajo o especialización.

/A partir

A partir de la producción manufacturera (producción en los talleres) en la que el trabajo manual constituía la base de la producción, surgió la fábrica provista de medios mecánicos más eficientes y con mayor potencialidad. La productividad del trabajo creció ampliamente, surgieron nuevos bienes y el número de industrias aumentó. La implantación de este sistema aceleró la destrucción del sistema feudal y en parte lo subordinó a sí mismo. Por otra parte, desarrolló los medios de comunicación y llevó su producción a otras regiones y creó un mercado internacional que se ampliaba considerablemente.

El objeto de quienes dirigen la producción en el sistema capitalista, es maximizar sus utilidades. Este comportamiento es considerado como racional y con la competencia se posibilita un amplio desarrollo del progreso técnico y de la producción de bienes.

No obstante descansar el sistema capitalista en una amplia competencia entre los productores, lo que haría posible el mejoramiento técnico y el progreso de la economía, es frecuente encontrar en la práctica variadas imperfecciones tales como las estructuras monopólicas, tanto en la producción como en el mercado del trabajo. Son estas imperfecciones las que hacen que el sistema capitalista esté sujeto a continuas fluctuaciones y crisis. Estas crisis económicas se traducen en desocupación de la mano de obra, actividades improductivas (gastos de propaganda, bienes suntuarios, producción belicista, etc.), tensiones sociales, desigualdades en la distribución de los ingresos y en las oportunidades de movilidad social del grueso de la población.

7

#### 7. El socialismo

Este sistema está basado en la propiedad colectiva de los bienes de capital y de los recursos naturales. Persigue la eliminación de las desigualdades económicas y sociales y la expansión de la producción mediante la organización de las actividades económicas a través de la planificación y el rápido desarrollo de la tecnología.

Existen variantes de este sistema:

- Con propiedad privada de la tierra y otros recursos en algunos sectores.

/- Con procesos

- Con procesos de planificación en los que las decisiones pueden adoptarse en forma centralizada (URSS) o descentralizada (Yugoeslavia).

La eliminación de la determinación de los precios por el mercado y la adopción de un mecanismo muy centralizado para la toma de decisiones, crean condiciones para que surja una tecnocracia.

## 8. Los mercados y los precios

Toda sociedad se organiza de una cierta manera (sistema económico) para dar respuesta a las interrogantes del qué, cómo y para quién producir.

Un sistema socialista de dirección económica centralizada resuelve estos problemas mediante un organismo planificador que decide sobre las prioridades de las necesidades, indica las técnicas de producción y establece las normas de distribución del ingreso. El sistema capitalista los resuelve a través de los precios cuando éstos son formados por el "libre juego de las fuerzas del mercado".

En la descripción del funcionamiento de la economía realizada en el capítulo anterior se han individualizado dos mercados. En uno se transan bienes y servicios entre los agentes productivos (bienes intermedios) y entre éstos y la comunidad (bienes y servicios finales). En el otro se transan factores productivos entre los propietarios de éstos y los agentes productivos. Al primero se lo llama mercado de bienes y servicios, al segundo mercado de factores. Las transacciones que se realizan en los mercados tienen, como ya se ha visto, una expresión real y una expresión monetaria. La expresión monetaria de las transacciones es igual a la cantidad física (real) de bienes y servicios multiplicada por los precios respectivos.

Si bien es cierto que la forma como se establecen los precios de los bienes, servicios y factores productivos, es diferente en los distintos sistemas económicos, y en las diferentes etapas de desarrollo histórico, o en los distintos niveles de desarrollo que cada comunidad alcance, es necesario el estudio y análisis de la formación de los precios.

Entre las razones que justifican el estudio de los precios se señalan los que se consideran más importantes:

- En un sistema puro de competencia perfecta, las fuerzas del mercado actúan a través de las indicaciones que dan las variaciones de los precios para resolver el qué, cómo y para quién producir.
- En un sistema socialista planificado en el cual las personas reciben ingresos y pueden gastarlos en bienes y servicios de consumo de acuerdo a sus preferencias y además, donde esas personas pueden - dentro de ciertas limitaciones - elegir el tipo y lugar de trabajo que desempeñarán, la Junta Central de Planificación debe manejar los precios para lograr que los consumidores demanden una cantidad equivalente o aproximada a la cantidad de bienes y servicios producidos, como así también deberán manipular los salarios para lograr que las personas trabajen en los lugares y ocupaciones que el plan establezca.

## B. Funcionamiento de la economía de mercado

### 1. La economía de competencia perfecta

Se verá en forma esquemática cómo funciona una economía de mercado, a través del análisis de los precios. Estos están determinados por la acción de la oferta y la demanda en el mercado. El mercado es cualquier organización que permite el contacto entre compradores y vendedores de un bien, servicio o factor para materializar las transacciones.

Para realizar el análisis se partirá de una situación que se denomina de equilibrio y que, en términos generales, implica:

- a) que la cantidad de cada bien o servicio que los productores ofrecen, a un precio dado, es igual a la cantidad demandada por los compradores, a ese precio. Es decir, la igualdad entre oferta y demanda. Esta situación de equilibrio permanecerá invariable si no cambian los gustos o preferencias de los consumidores y si son inalterables las técnicas que se emplean en la producción. Este equilibrio que se ha expuesto con relación al mercado de bienes es conceptualmente similar si se lo extiende al mercado de factores.
- b) que cada productor derive de sus actividades beneficios tales que no se sienta atraído por la realización de otra actividad más remunerativa y que cada consumidor obtenga de sus ingresos la máxima satisfacción de las necesidades y, por lo tanto, no altere la composición de su gasto de consumo.

Si por cualquier razón la población desea adquirir más cantidad de un bien, se producirá en corto tiempo un encarecimiento de dicho bien y subirá su precio. El incentivo del mayor precio inducirá a los agentes productivos a aumentar la producción, ya que podrá derivar más beneficios de ella, y deberán emplear más factores productivos, restándolos de la producción de otros bienes.

El sistema encontrará nuevamente equilibrio en virtud de que, si se produce dicho bien en exceso, el precio tenderá a bajar y disminuirá el margen de beneficios de los productores, a los que se le han encarecido los factores productivos e insumos utilizados en la producción de ese bien. Recorriéndose así una línea de razonamiento inversa se llega a esa nueva posición de equilibrio. Pero es conveniente destacar que esta posición difiere de la primera en cuanto a las respuestas de las tres interrogantes planteadas.

/Como puede

Como puede observarse, la variación del precio ha producido una reestructuración de la actividad económica. Se ha cambiado la asignación de los factores (qué se produce?), y la competencia por el uso de éstos necesariamente determinará el empleo de técnicas de producción que utilicen en menor proporción los más escasos (cómo se produce?). También se ha tomado una decisión sobre para quién se produce? pues cuando se inició el alza del precio del bien y se incrementó la producción de éste, se satisfizo la demanda de un sector de la población (aquel que estaba dispuesto a pagar más por ese bien y que tenía ingresos para hacerlo).

Una economía que funcione como se ha descrito se denomina de competencia perfecta. Esta no se da en la realidad; sin embargo, en ciertos momentos de la historia muchos países la han tomado como modelo de orientación de la política económica. Las causas que determinan la inexistencia de esa economía son precisamente la falsedad de los supuestos en que está fundamentado su funcionamiento. Entre otros se destacan:

- Ningún productor, trabajador o consumidor puede afectar por su sola acción individual el precio de los bienes y servicios que compra o vende (esto implica la ausencia de cualquier tipo de monopolio).
- Toda persona puede iniciar cualquier actividad económica sin trabas institucionales de ninguna especie.
- Los consumidores conocen los precios de todos los bienes y al gastar sus ingresos en la compra de esos bienes maximizan la satisfacción que éstos les dan.
- Los consumidores tienen un perfecto conocimiento de las alternativas de producción y de las diferentes técnicas que se pueden utilizar para cada alternativa.
- Los empresarios se guían por el único criterio de la maximización de los beneficios.

Además, un sistema como el anterior supone la existencia de un Gobierno que cumpla solamente unas pocas funciones, tales como la defensa nacional, la administración de justicia, el orden interno, etc. Es decir, no considera las acciones directas e indirectas del Estado en el campo económico y social, tales como la construcción de caminos, las regulaciones de cambio, las medidas de fomento de toda índole, etc.

## 2. La intervención estatal

Ninguno de los dos sistemas, ni el socialista ni el capitalista, existe en sus formas puras. Aún en los países socialistas hay ciertas formas de propiedad privada de la tierra y en los países capitalistas el Estado interviene regulando la actividad económica.

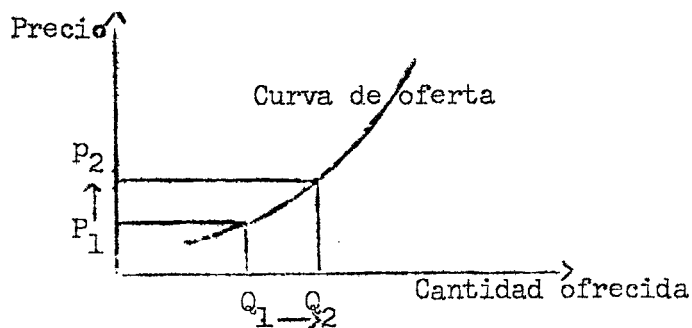
En los países latinoamericanos se distinguen dos grandes sectores económicos. El sector público, que regula su actividad por decisiones de un poder centralizado, y el sector privado, donde coexisten las fuerzas del mercado y la intervención estatal en la orientación de la actividad económica.

La intervención estatal nació y se hizo cada vez más vigorosa como respuesta a ciertos vicios del sistema capitalista en relación a la distribución del ingreso y al interés social de la orientación de la actividad económica. En los países subdesarrollados, la competencia perfecta no garantiza necesariamente la obtención del máximo de desarrollo y la consideración de postulados de justicia social a que aspiran las comunidades modernas.

## 3. Las curvas de oferta y demanda

Es conveniente analizar con mayor profundidad la formación de los precios de equilibrio. Se vio que si el precio de un bien aumenta, (de  $P_1$  a  $P_2$ ) porque se está dispuesto a pagar más por su adquisición, es posible esperar un aumento de la oferta (de  $Q_1$  a  $Q_2$ ). Si se relaciona entonces el precio con la cantidad de bienes y servicios que se está dispuesto a producir y vender, se tendrá una representación gráfica como la siguiente:

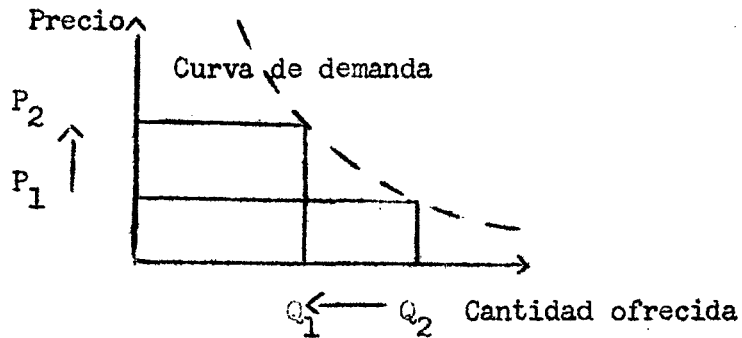
GRAFICO N° 5



/Análogamente, si

Análogamente, si por cualquier razón aumenta el precio de un bien, es posible esperar que la demanda de ese bien disminuya, es decir, se reduzca la cantidad que se está dispuesto a adquirir. La curva correspondiente se indica a continuación:

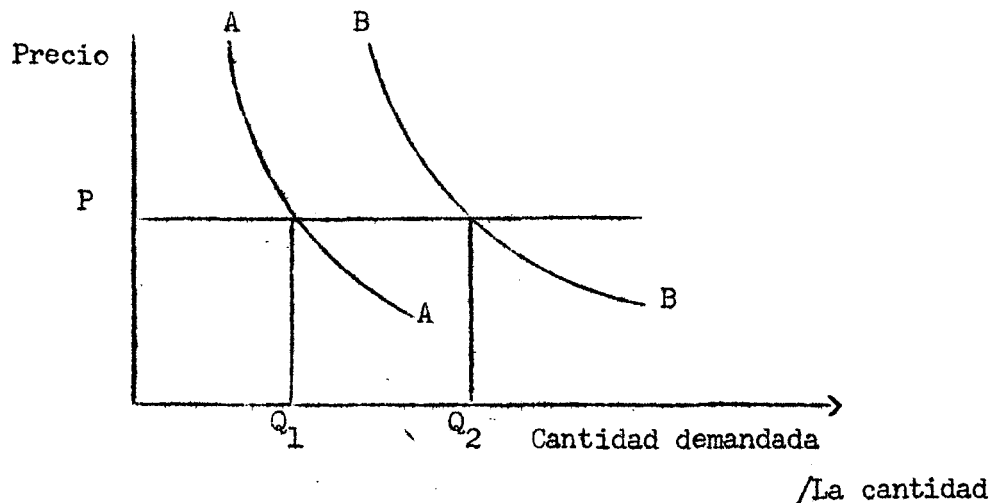
GRAFICO N° 6



La cantidad demandada no sólo varía en función del precio, sino también lo hace si aumenta la población, varía el ingreso, cambian los gustos, etc. En estos casos las variaciones de la cantidad demandada no se obtienen por un desplazamiento sobre una curva de demanda, sino que ésta se traslada paralelamente a sí misma. La representación gráfica correspondiente se indica a continuación:

GRAFICO N° 7

Desplazamiento de la curva de demanda





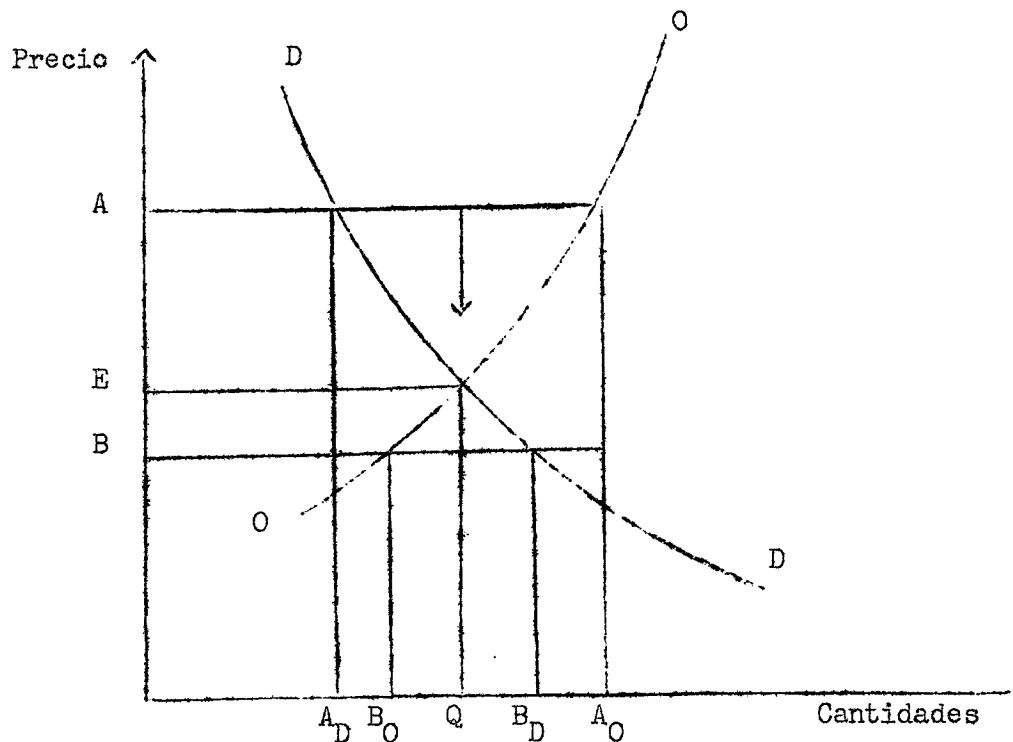
La cantidad  $Q_2$  es mayor que  $Q_1$  porque, por ejemplo, ha aumentado la población, de manera que a un mismo precio la cantidad consumida del bien en cuestión es mayor.

La variación en la cantidad demandada es la misma en los dos gráficos anteriores, pero en el primer caso responde a un movimiento del precio, mientras que en el segundo caso éste permanece constante.

Como ya se insinuó anteriormente, el precio de equilibrio se obtiene cuando se igualan la oferta y la demanda. A este precio se ofrece la misma cantidad que se está dispuesto a adquirir.

En el gráfico siguiente se indican la curva de oferta (O,O) y la demanda (D,D).

GRAFICO N° 8



El precio E es el precio de equilibrio. Si se supone que el precio del bien en cuestión es A, la demanda será  $A_D$  y la oferta  $A_O$ . Como  $A_O > A_D$  (oferta mayor que demanda) habrá una parte de la producción que

/no se

no se puede vender y los productores bajarán los precios para poder vender y deshacerse del stock. La flecha indica el sentido en que variará el precio.

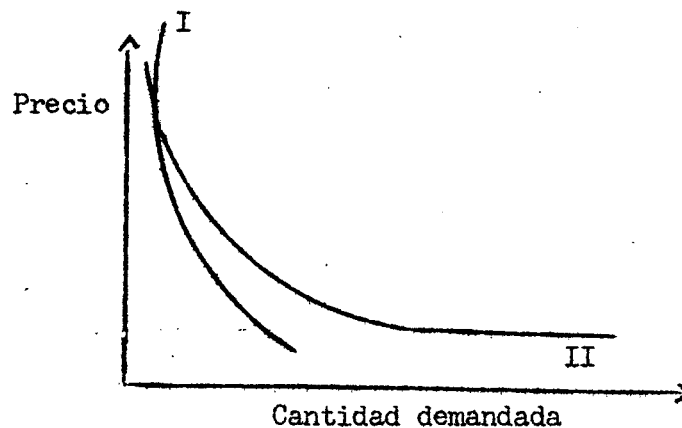
Si el precio es B, la oferta es menor que la demanda ( $B_O < B_D$ ) y los consumidores competirán por la adquisición del bien haciendo subir el precio. La posición de equilibrio se encuentra en el precio E y la cantidad Q.

Este tipo de análisis, que es exacto en un sistema de competencia perfecta, tiene validez limitada en las economías latinoamericanas, pero permite conocer algunos aspectos del funcionamiento de dichas economías.

#### 4. La elasticidad-precio de la demanda

Conviene analizar con mayor detalle la curva de demanda. Como se comprenderá, ésta es distinta para cada bien pues es diferente la reacción de los consumidores ante una variación del precio, según se trate de un bien que satisface necesidades fundamentales o de un bien de consumo más o menos suntuario. Supóngase el caso del pan. Es fácil intuir que la demanda de pan disminuirá proporcionalmente menos que el aumento del precio, pues los consumidores sacrificarán el consumo de otro bien no tan necesario para mantener el del pan. La curva de demanda tendrá en este caso una ligera inclinación hacia la derecha y abajo (I).

GRAFICO N° 9



En cambio, si el bien no es muy necesario, la cantidad demandada variará más que proporcionalmente frente a una variación del precio. La curva se extenderá hacia abajo y hacia la derecha (II).

/Estos distintos

Estos distintos comportamientos de la demanda frente a variaciones de los precios se expresan mediante el concepto de elasticidad. La demanda de un bien como el individualizado por la curva I se llama inelástica, pues es poco sensible a la variación del precio. En el caso II la demanda es elástica.

Para medir la elasticidad se utiliza el coeficiente de elasticidad-precio de la demanda de un bien ( $e_p$ ), que relaciona la variación relativa

de la cantidad demandada  $\left( \frac{\Delta C_A}{C_A} \right)$  1/

que surge como consecuencia de una variación relativa del precio  $\left( \frac{\Delta P}{P} \right)$

En otras palabras, relaciona el porcentaje de aumento o disminución de la cantidad demandada de un bien debido a una disminución o aumento del 1 por ciento en el precio de ese bien.

$$e_p = - \frac{\frac{\Delta C_A}{C_A}}{\frac{\Delta P}{P}}$$

El subíndice A indica un bien cualquiera.  
El signo negativo indica que las variaciones del numerador y denominador son en sentido contrario.<sup>2/</sup>

Si el coeficiente mencionado ( $e_p$ ) es:

$e_p > 1$  la demanda es elástica

$e_p < 1$  la demanda es inelástica

$e_p = 1$  la demanda se llama anaelástica o de elasticidad unitaria.

1/ Las formas precisas de estas expresiones son las siguientes:

$$\frac{\Delta C}{C} = \frac{C_1 - C_0}{C_0}, \frac{\Delta P}{P} = \frac{P_1 - P_0}{P_0} \text{ donde } C_0 = \text{cantidad demandada al precio } P_0$$

$C_1 = \text{la cantidad demandada al nuevo precio } P_1.$

2/ Por razones de simplicidad no se coloca comunmente el signo negativo de la elasticidad-precio de la demanda. En estos casos se sobreentiende que su signo es negativo. Así, por ejemplo, cuando se tiene que las elasticidades son de 3 y 0,2 se deberá entender que se trata de elasticidades-precio de la demanda de -3 y -0,2 respectivamente

/Puede también

Puede también detectarse la elasticidad de una curva de demanda a través del análisis del gasto. El gasto es igual al producto del precio por la cantidad que se demanda a ese precio. Generalmente cualquier variación del precio (de un bien, servicio o factor) hace variar la cantidad demandada y, por consiguiente, se modificará el gasto. Las relaciones entre el gasto y la elasticidad-precio de la demanda se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4

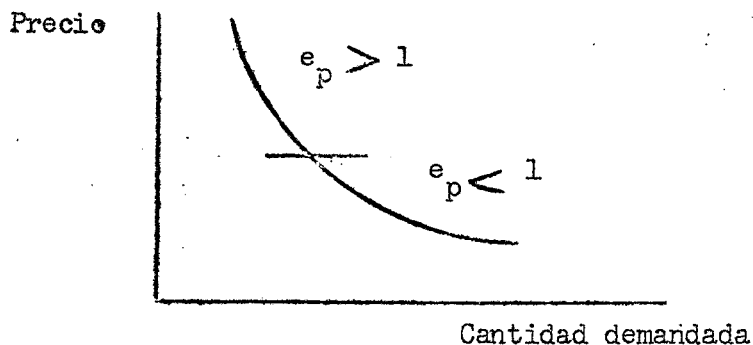
Relaciones entre elasticidad-precio de la demanda y el gasto

Si:	y el gasto	la curva de demanda es	debido a que
baja el precio	aumenta	elástica ( $e_p > 1$ )	$\frac{\nabla P}{P} < \frac{\Delta C}{C}$ <sup>3/</sup>
baja el precio	disminuye	inelástica ( $e_p < 1$ )	$\frac{\nabla P}{P} > \frac{\Delta C}{C}$
baja el precio	permanece igual	de elasticidad unitaria ( $e_p = 1$ )	$\frac{\nabla P}{P} = \frac{\Delta C}{C}$
sube el precio	aumenta	inelástica ( $e_p < 1$ )	$\frac{\Delta P}{P} > \frac{\nabla C}{C}$
sube el precio	disminuye	elástica ( $e_p > 1$ )	$\frac{\Delta P}{P} < \frac{\nabla C}{C}$
sube el precio	permanece igual	de elasticidad unitaria ( $e_p = 1$ )	$\frac{\Delta P}{P} = \frac{\nabla C}{C}$

Cabe advertir que una misma curva de demanda puede tener distintas elasticidades-precio en cada uno de sus tramos. Por ejemplo:

3/ Así como  $\Delta$  significa incremento o aumento,  $\nabla$  significará decremento o disminución.

GRAFICO N° 10



Finalmente se puede pensar en una relación entre oferta y precio a través del concepto de elasticidad. Se trataría de relacionar el incremento de la oferta de un bien frente al incentivo de un mayor precio. La elasticidad tiene un importante papel como instrumento en las técnicas de planificación y en la estructuración de una política de desarrollo, como veremos en su oportunidad.

5. La elasticidad-ingreso de la demanda

Interesa también el concepto de elasticidad de la demanda referido no ya al precio sino al nivel de ingreso por habitante de un país. El coeficiente respectivo ( $e_y$ ) relaciona la variación relativa de la demanda de un bien debido a una variación relativa del ingreso por habitante.

La expresión algebraica de este coeficiente es la siguiente:

$$e_{yC_A} = \frac{\frac{\Delta C_A}{C_A}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

$e_{yC_A}$  = coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda del bien A.

$\frac{\Delta C_A}{C_A}$  = variación porcentual del consumo del bien A.

$\frac{\Delta Y}{Y}$  = variación porcentual del ingreso "per cápita".

En este caso también se observa para distintos bienes coeficientes mayores o menores que la unidad.

Los primeros (demanda elástica al ingreso) corresponden a bienes finales manufacturados y servicios; y los segundos (demanda inelástica al ingreso) a bienes de consumo indispensables, tales como alimentos no elaborados.

Los valores de este coeficiente no son independientes del nivel de ingreso. A bajos niveles, la población dedicará una gran parte del incremento de ingreso a satisfacer necesidades imperiosas (alimentos, vestuarios); a niveles superiores los incrementos de ingreso se podrán destinar a la adquisición de bienes menos necesarios (televisores, casas de fin de semana) o al ahorro.

Si se mide la elasticidad del consumo total respecto al ingreso,

$$e_{yC} = \frac{\frac{\Delta C}{C}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

como se observa en el cuadro siguiente, el coeficiente disminuye a medida que se consideran países con niveles de ingreso más elevados, lo que significa que una proporción cada vez mayor de los incrementos del ingreso no se destina al consumo sino se dedica al ahorro, posibilitándose de esta manera un mayor crecimiento futuro.

CUADRO N° 5

Coefficientes de elasticidad-ingreso de la demanda

Rubros	Argentina	Panamá	Rubros	Argentina	Panamá
Alimentos	0.48	0.70	Servicios	1.16	1.37
Alimentos agrícolas	0.40	0.62	Transporte	2.30	2.00
Alimentos manufact.	0.52	0.78	Comunicaciones	1.60	1.23
Manufacturas	1.37	1.24	Electricidad	2.70	1.90
Bienes no duraderos	1.24	1.17	Servicios personales	1.24	1.25
Bienes duraderos	1.72	1.31	Alquileres	0.10	0.49

Fuente: CEPAL, "El desarrollo económico de la Argentina";  
 CEPAL, "El desarrollo económico de Panamá";  
 Citado por O. Sunkel en "Introducción al análisis económico",  
 Santiago, INSTITUTO, mimeo.

## C A P I T U L O   I I I

### EL DESARROLLO ECONOMICO

#### A. El concepto de desarrollo económico

El desarrollo económico es uno de los problemas más urgentes e importantes del mundo actual. El uso de este término se ha extendido con una rapidez notable, a tal punto que hoy se le encuentra corrientemente en la prensa cotidiana.

Es necesario identificar y analizar el significado de la idea de desarrollo. Como una primera aproximación, podemos decir que el desarrollo es el proceso económico-social de un país que supera un estado de subdesarrollo, el que presenta las características que se enumeran a continuación y que se explican más adelante:

- la estructura económica es de naturaleza primaria;
- el funcionamiento de la economía se distingue por la inestabilidad y la dependencia; y
- la estructura socio-política es rígida.<sup>1/</sup>

La parte más pobre y también la más numerosa de la humanidad,<sup>2/</sup> ha tomado conciencia de su situación de subdesarrollo y afirma su voluntad de alcanzar un nivel de vida más elevado y de beneficiarse con las posibilidades de mayor bienestar que ofrecen los adelantos de las ciencias y la tecnología moderna. Es esta toma de conciencia lo que realza el carácter de urgencia del problema del desarrollo económico.

---

<sup>1/</sup> Esta definición corresponde a un enfoque estructural del problema del desarrollo. Se la ha adoptado porque se la considera la más adecuada desde el punto de vista de los objetivos de este texto.

<sup>2/</sup> Exceptuando los países socialistas; en las regiones desarrolladas viven aproximadamente 600 millones de habitantes, mientras que más de 1.000 millones de personas viven en los países subdesarrollados de Asia, Africa y América Latina. Considerando la totalidad de los países se estima que un tercio de la población mundial habita en países desarrollados y los dos tercios restantes en los subdesarrollados.

De lo anterior se deduce que el desarrollo económico es algo más que el mero aumento de la producción (crecimiento), o que la industrialización o que el progreso. Estos últimos conceptos son consecuencias del proceso de desarrollo y no deben confundirse con él. En forma genérica podríamos adelantar que el desarrollo es crecimiento más cambio. Este cambio no sólo es de naturaleza económica (reforma agraria, redistribución del ingreso, planificación, etc.), sino que es también cambio social y político. Esto por cuanto cualquier cambio estructural de naturaleza económica encuentra su viabilidad cuando los cambios en la estructura social y política de un país son compatibles con aquel.

A continuación se analizará en más detalle las características que consignan una situación de subdesarrollo.

## B. Características del subdesarrollo

### 1. Estructura económica primaria

Esta estructura se caracteriza por el predominio de actividades que se denominan primarias, las que se manifiestan en las características de la población activa, la producción interna, las exportaciones, las importaciones y la organización de la producción.

a) Población activa: la mayor parte de la población activa se concentra en la agricultura. En el sector industrial la población activa trabaja fundamentalmente en actividades artesanales o en la industria ligera o liviana (bienes de consumo como muebles, alimentos, vestuarios, etc.). En la industria hay muy poca especialización y casi no se producen bienes de capital. En el sector servicios que predomina en las áreas urbanas, se registra un crecimiento hipertrofiado y de poca productividad (servicios de comercio, servicios personales, etc.). Otra característica de la población activa consiste en que sus niveles de calificación o especialización son sumamente reducidos, como consecuencia de los bajísimos niveles educacionales y de la escasa incorporación de técnicas modernas en las actividades productivas. Asimismo, una parte de esta población activa se encuentra desempleada. Otra se haya en situación de desempleo disfrazado (particularmente en la agricultura y en los servicios), es decir, que sería posible retirar a los trabajadores que se encuentran en esta situación y la producción no se reduciría.

/En el



En el cuadro N° 6 se presenta la composición de la población económicamente activa,<sup>3/</sup> para algunos países de América Latina. Puede observarse que en los países considerados más desarrollados dentro de la región (Argentina, Chile, Venezuela), es menor la participación de la población económicamente activa en la agricultura (entre 19 y 32 por ciento) que en los países de niveles más bajos de desarrollo. Asimismo, las cifras muestran una disminución de la ocupación agrícola a través del tiempo dentro de cada país.

b) Producción interna: en la producción interna de estos países resalta la gran importancia que revisten la agricultura y la minería (actividades primarias), las que presentan las siguientes características:

- la mayoría de los productos agrícolas llegan a la población sin someterse a procesos de industrialización (enlatado, conservado, etc.);
- en algunos países existe producción agrícola de alimentación que se exporta (bananos, café, arroz, trigo, carnes, etc.);
- parte de la producción agrícola consiste en materias primas dedicadas a la exportación (algodón, caucho, yute, lanas, etc.);
- la producción mineral se dedica principalmente a la exportación sin industrialización, o sea, se exporta esta producción como materias primas o insumos (cobre, estaño, petróleo, hierro, etc.).

c) Exportaciones: las exportaciones se concentran fundamentalmente en productos primarios, con la particularidad de que uno o dos productos básicos (agrícola o minero), constituyen un elevado porcentaje de la exportación total. Esta situación puede observarse en el cuadro N° 7 que ilustra la estructura de las exportaciones en ciertos países subdesarrollados. Además, estas exportaciones se destinan a uno o dos grandes mercados de países desarrollados.

---

<sup>3/</sup> Se define como población económicamente activa la constituida por todas las personas ocupadas, las que buscan trabajo por primera vez y los desocupados.

CUADRO N° 6

AMERICA LATINA

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
POR SECTORES DE ACTIVIDAD

PAIS	Año	S E C T O R E S				D E A C T I V I D A D				
		Agri- cultu ra	Minería	In- dus- tria	Cons truc ción	Elec trici dad	Comer cio	Trans porte	Ser vi- cios	No es- pe- cifi- ca- dos
<u>ARGENTINA</u>										
muestra	1960	19.2	0.6	25.2	5.6	1.2	12.-	6.3	20.-	10.-
censo	1947	25.9	0.5	22.8	5.4	0.5	13.6	6.4	21.7	3.2
<u>CHILE</u>										
muestra	1960	27.5	4.1	17.2	7.-	-	9.6	5.1	24.1	5.4
censo	1952	30.1	4.7	19.-	4.7	0.9	10.3	4.4	22.2	3.6
<u>COSTA RICA</u>										
muestra	1963	48.9	0.3	11.3	5.5	1.2	10.1	3.5	17.3	2.2
censo	1950	54.7	0.3	11.-	4.3	0.6	7.9	3.5	14.8	3.-
<u>EL SALVADOR</u>										
muestra	1961	60.2	0.1	12.5	4.2	0.2	6.2	2.1	13.5	1.0
censo	1950	63.2	0.3	11.4	2.9	0.2	5.5	1.5	11.9	3.3
<u>HONDURAS</u>										
muestra	1961	65.8	0.3	7.7	1.7	0.2	4.6	1.5	12.0	6.3
censo	1950	83.1	0.5	5.8	1.-	0.1	1.3	1.1	4.5	2.7
<u>MEXICO</u>										
muestra	1960	54.2	1.3	13.7	3.6	0.4	9.5	3.2	13.5	0.7
censo	1950	57.8	1.2	11.7	2.7	0.3	8.2	2.5	10.5	5.1
<u>PANAMA</u>										
muestra	1960	50.1	0.1	8.2	4.6	0.5	9.9	3.2	21.8	1.6
censo	1950	53.5	0.1	7.3	2.7	0.5	8.1	2.7	15.3	9.9
<u>PERU</u>										
muestra	1961	49.3	2.1	13.5	3.4	0.2	9.1	3.2	15.2	4.1
censo	1940	62.5	1.8	15.4	1.8	-	4.5	2.1	10.3	1.7
<u>VENEZUELA</u>										
muestra	1961	32.1	1.9	12.3	5.3	1.1	12.6	6.7	23.8	6.4
censo	1950	41.3	2.9	9.8	5.3	0.3	8.8	3.1	20.-	8.4

FUENTE: OEA: "América en Cifras 1962", Washington, OEA, 1963.

CUADRO N° 7

América Latina y otras regiones - Exportaciones  
1959/1963

PAIS	PRODUCTOS DE EXPORTACION	%	% Producto más Importante
<u>América Latina:</u>			
Argentina:	Maíz, trigo, carne y cueros, lana	57 %	(22% carne)
Brasil:	Café, algodón, cacao	65,6	(54,2 % café)
Bolivia:	Mineral estaño, plata y plomo	71,8	(61,4% estaño)
Colombia:	Café, petróleo, bananos	90,4	(71,7% café)
Costa Rica:	Café, bananos, cacao	84	(52,1% café)
Chile:	Cobre, salitre, hierro	81,2	(66,3% cobre)
El Salvador:	Café, algodón	81,3	(58,3% café)
Ecuador:	Café, cacao, bananos	89	(61,2% bananos)
Guatemala:	Café, bananos, algodón	80,3	(61,8% café)
Haití:	Café, sisal	71,6	(50,4% café)
Honduras:	Bananos, café, madera	73,8	(46,6% bananos)
México:	Algodón, plomo, zinc, cobre, petróleo, café	41,1	(19,8% algodón)
Nicaragua:	Algodón, café, azúcar	72,6	(41 % algodón)
Paraguay:	Carne, maderas, algodón	65,4	(33,8% carne)
Perú (1):	Algodón, azúcar, plomo, cobre, hierro	62,8	(17,7% algodón)
Rep. Dominicana:	Azúcar, café, bananos, cacao	71,8	(46,4% azúcar)
Uruguay:	Lana, carne y cueros, trigo	82,1	(54,9% lana)
Venezuela:	Petróleo, hierro, café	98	(91,9% petróleo)
Panamá:	Bananos, camarones, cacao	81	(63,4% bananos)
<u>Medio Oriente (2)</u>			
Egipto:	Algodón	83	
<u>Africa (2)</u>			
Congo Belga:	Cobre, café, algodón	52	
<u>Asia (2)</u>			
Pakistán:	Yute, algodón	78	
Malasia:	Caucho, estaño	55	
Birmania	Arroz	82	

1/ Los datos de plomo, cobre y zinc corresponden al periodo 1958-62

2/ Período 1953-54

FUENTES: O.E.A. "América en Cifras 1963", Washington, O.E.A., 1965.

O.N.U. World Economic Survey, 1955, p. 156.

d) Importaciones

d) Importaciones: la forma de exportación de productos primarios y la naturaleza de la producción interna, condicionan importaciones que se caracterizan por provenir de dos o tres países principalmente y por estar concentradas en bienes de consumo elaborados y bienes de capital. En algunos países se ha iniciado un proceso de sustitución de importaciones (producir en el país bienes que antes eran importados), pero ese proceso de sustitución, tal como tuvo lugar en América Latina, es parcial ya que se compran en el exterior los insumos necesarios en la producción de los bienes sustituidos. Esta característica ha creado una gran vulnerabilidad ante las variaciones que sufren las exportaciones, por cuanto al reducirse los ingresos de divisas por una baja en el precio o en la cantidad de los bienes exportados, no pueden reducirse en igual magnitud las importaciones, ya que al estar constituidas éstas por insumos, la actividad interna se paralizaría por falta de materias primas y productos semi-elaborados.

En los cuadros Nos. 8 y 9 se presenta la composición de las importaciones de dos grupos de países. En el primer grupo - constituido por aquellos que han cumplido una etapa de sustitución de importaciones - se observa el elevado porcentaje que sobre el total de las importaciones absorben las materias primas y productos intermedios (del 45 al 62 por ciento). Este porcentaje para los países que no han iniciado un proceso de sustitución fluctúa entre el 30 y el 36 por ciento. La proporción de importaciones de bienes de capital es similar en ambos grupos de países. Como resultado de esta situación, el porcentaje de importaciones de bienes de consumo es menor en el primer grupo que en el segundo.

/CUADRO N° 8

CUADRO N° 8

I PAISES QUE HAN CUMPLIDO UN CICLO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES  
(Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay). Composición Porcentual  
de las Importaciones, en el Quinquenio 1958-1962  
a precios constantes

Grupos	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay (a)
Bienes de Consumo	12,8	7,2	19,0	13,9	15,2
Materias Primas y Prod.					
Intermedios	56,0	56,2	45,0	48,8	62,3
Bienes de Capital	31,2	36,6	35,8	37,3	22,5

CUADRO N° 9

II PAISES QUE NO HAN INICIADO EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES  
(Bolivia, Honduras, Panamá, Venezuela)  
Composición porcentual de las importaciones en el quinquenio 1958-1962  
(precios constantes)

GRUPOS	Bolivia (a)	Honduras (a)	Panamá (a)	Venezuela
1. Bienes de Consumo	33,3	42,9	49,7	34,3
2. Materias primas y pro ductos intermedios	36,1	33,8	31,0	30,3
3. Bienes de Capital	30,6	23,3	19,3	35,4

a) Se consideró el quinquenio 1957-61

FUENTE: CEPAL, Boletín Económico de América Latina. Vol. I, N° 1/ 1964.

/e) Organización

e) Organización de la producción: en las economías subdesarrolladas existen distintas formas de organización económica, entre las cuales se distinguirán las siguientes:

i) una economía de subsistencia constituida por los minifundios, medieros y aparceros del complejo latifundio-minifundio,<sup>4/</sup> pequeñas comunidades agrícolas, producción artesanal, servicios no calificados, etc. La participación social y política de estos grupos en la vida nacional es muy limitada debido a sus bajos niveles de ingreso, escasa instrucción o educación, ausencia de organización, etc.

Respecto a la vinculación económica de este sector de subsistencia con el resto del sistema, existen variadas interpretaciones que podrían sintetizarse en las dos siguientes:

- se considera la economía de subsistencia como yuxtapuesta a formas de organización modernas, negando vinculaciones significativas entre ambas. Se manifiesta que en la economía de subsistencia prevalece el trueque, es decir, la ausencia de transacciones en términos monetarios, vestigios hondamente arraigados de actitudes tradicionales, etc. Esta caracterización dio como resultado la denominación de sector tradicional, en contraposición al sector moderno, en el que precisamente sucede todo lo contrario debido a la generalización del intercambio, amplia división del trabajo, incorporación de técnicas modernas de producción, racionalidad creciente de los agentes productivos, niveles de vida elevados, ausencia de actitudes tradicionales, formas democráticas de gobierno, etc. En consecuencia, esta interpretación significa que el desarrollo consiste en modernizar el sector tradicional, ya que el sector moderno constituye la meta o tipo ideal de sociedad la cual habría que alcanzar;
- la segunda interpretación considera que la no vinculación entre la economía de subsistencia y el resto del sistema es sólo aparente. Un análisis histórico de la realidad latinoamericana demuestra que existen estrechas relaciones entre ambos sectores, las que se manifiestan en los siguientes aspectos:

---

<sup>4/</sup> El complejo latifundio-minifundio significa que la formación de parte de los latifundios está acompañada de la creación de minifundios, los que proveen la mano de obra requerida para la producción en aquellos.

- el denominado sector tradicional, históricamente ha sido la principal fuente de mano de obra barata para el sector moderno;
- no obstante, la falta de dinamismo del sector moderno tuvo como consecuencia que la economía en su conjunto haya sido incapaz de absorber contingentes siempre crecientes de mano de obra; contingentes alimentados por el rápido crecimiento vegetativo de la población y por el éxodo rural. Esto significa, en último término, que el tamaño o evolución de la economía de subsistencia depende casi exclusivamente del dinamismo del sector denominado moderno;
- como se vio anteriormente, la formación del latifundio ha significado en muchos casos la expulsión de población y su marginación en minifundios y en cinturones de subsistencia de las ciudades;
- por otra parte, sólo excepcionalmente se encuentra una economía de subsistencia desvinculada del resto del sistema. Siempre existe alguna parte de la producción de este sector que se canaliza hacia otros sectores de la economía. Por ejemplo, la alimentación de la mano de obra que trabaja en actividades de exportación y en ciertas actividades internas, proviene en parte del excedente de producción agrícola de la economía de subsistencia. La forma, volumen y dinamismo de ese excedente son esenciales para interpretar la estructura y funcionamiento de este sector;
- otro aspecto de esta vinculación se visualiza en el plano socio-político. A pesar de que el grueso de la población del sector de subsistencia no tiene participación política como grupo de presión, o sólo en forma reducida, ella está vinculada al proceso político de varias maneras. Por ejemplo, se observa que la representación parlamentaria de las zonas de economía de subsistencia se compone generalmente de personas de altos ingresos relativos.

ii) un sector de la economía en el cual los bienes de capital pertenecen a empresas extranjeras. Sus actividades están orientadas hacia el comercio exterior y a algunas actividades internas de características monopólicas (ciertos servicios públicos, artículos de consumo doméstico, parte de la producción de industrias livianas, algunas actividades

/comerciales, etc.)

comerciales, etc.). Este sector está constituido por empresas modernas cuya estructura y organización es semejante a las de las empresas europeas y norteamericanas y se podría decir que son una proyección de las economías desarrolladas en los países subdesarrollados. La parte de estas empresas que se dedican al comercio exterior tiene escasa vinculación con las actividades productivas internas. A su vez, como las empresas extranjeras que actúan en el mercado interno adquieren sus insumos fuera del país y remiten sus utilidades al exterior, su integración con otros sectores de la economía es bastante limitada.

Por otra parte, se opina generalmente que las empresas extranjeras se concentran en las actividades de exportación. Sin embargo, como se dijo anteriormente, éstas también participan en la producción de bienes y servicios para el mercado interno. El cuadro N° 10 muestra la composición de los capitales norteamericanos en América Latina por actividades. En él se observa que las inversiones en servicios públicos, industrias, manufacturas, comercio y otros representan alrededor del 60 por ciento de las inversiones norteamericanas totales. Sólo el resto - petróleo e industrias extractivas - puede decirse que corresponde a inversiones ligadas directamente a la producción de exportación.

CUADRO N° 10

Distribución de capitales norteamericanos en  
América Latina según tipo de actividades - 1954  
(en millones de dólares)

Servicios públicos	1.120
Petróleo	1.689
Industrias extractivas	1.001
Industrias manufactureras	1.240
Comercio	405
Otros	<u>789</u>
	<u>6.244</u>

Fuente: US. Dept. of Commerce, "Survey of Current Business", agosto 1956, pág.19.

iii) Otro sector está constituido por las empresas cuyos capitales pertenecen a personas o empresas del país. Sus actividades suelen ser de naturaleza especulativa y comercial, dedicándose en pequeña escala a la producción industrial. El hecho de tener una característica especulativa, desvía los recursos financieros y humanos que podrían canalizarse a acelerar el desarrollo industrial.



## 2. Inestabilidad y dependencia

Otra característica importante del subdesarrollo consiste en que el funcionamiento de esas economías se distingue por su inestabilidad y dependencia.

a) Inestabilidad: El funcionamiento de las economías subdesarrolladas se caracteriza por su inestabilidad. Esta se manifiesta tanto en las variaciones de los niveles de producción como con las fluctuaciones de los precios internacionales y del nivel de precios internos.<sup>5/</sup>

i) Variaciones en los niveles de producción: estas se presentan tanto en las actividades de producción para el mercado interno como en la producción para exportaciones.

En las exportaciones la inestabilidad se deriva del hecho de que las decisiones en cuanto a la producción y a las ventas dependen de los compradores extranjeros y de las empresas extranjeras radicadas en estos países, las que pueden dedicarse a la producción de los productos primarios o a su comercialización. Con frecuencia estas empresas son filiales de grandes consorcios extranjeros que trazan sus planes de producción para la totalidad de su complejo industrial o comercial, sin tener en cuenta los intereses de los países donde ejercen una parte de su actividad. La demanda de los compradores extranjeros suele fluctuar por razones diversas e imprevisibles: cambio en los gustos, medidas de políticas comerciales y cambiarias de los países importadores, aparición de sucedáneos, innovaciones tecnológicas, etc.

Este carácter fluctuante de las exportaciones repercute en la producción minera ya que el grueso de ésta se vende al exterior. Un efecto similar sucede con las actividades agropecuarias que se destinan al mercado externo. Otra fuente de inestabilidad de la producción agrícola está dada por las variaciones en las condiciones climáticas.

En las actividades de producción para el mercado interno, una de las fuentes de inestabilidad surge de las fluctuaciones de las exportaciones, ya que estas últimas proveen las divisas necesarias para importar los insumos en los que está basada la industria nacional.

<sup>5/</sup> Cuando el aumento del nivel de precios sobrepasa ciertos límites se considera que se presenta un proceso inflacionario. Estos límites varían de país a país y son mayores para aquellos que han sufrido durante períodos prolongados aumentos en sus precios internos (Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, etc.).

/ii) Fluctuaciones

ii) Fluctuaciones en los precios: estas fluctuaciones son la consecuencia de un proceso de inflación (o deflación) en lo que respecta a los precios internos. Por otra parte las características de los mercados externos generan continuas variaciones en los precios internacionales; variaciones ante las cuales los países subdesarrollados poca o ninguna influencia pueden ejercer.

El análisis de la realidad latinoamericana muestra que varios países (Argentina, Brasil, Bolivia y Chile) se enfrenta con serios problemas derivados de agudos procesos de inflación. Estos no sólo han distorsionado la producción de esos países sino que han creado tensiones sociales y políticas. En general, se afirma que la falta de dinamismo de la oferta de bienes agrícolas, las fluctuaciones de las entradas de divisas (por variaciones en el volumen y precio de las exportaciones en las inversiones extranjeras, en los créditos y préstamos externos) y por consiguiente de las importaciones y los desequilibrios presupuestarios, crean presiones inflacionarias. Estas presiones inflacionarias acompañadas por ciertas medidas de política monetaria, crediticia, comercial, tributaria, etc., desembocan en procesos inflacionarios que constituyen una fuente de inestabilidad económica y social.

La distinción entre inestabilidad de los niveles de producción y de precios es sólo analítica pues ambas se influncian mutuamente. Por ejemplo un agudo proceso inflacionario que implica una distorsión del sistema de precios suele ser una de las causas principales de fluctuaciones imprevisibles de los niveles de producción.

b) Dependencia: El funcionamiento de las economías subdesarrolladas se caracteriza por su dependencia. Esta puede clasificarse en dependencia política y dependencia económica, estando formada esta última por la dependencia comercial y la financiera.

i) Dependencia política: La forma más clara de este tipo de dependencia está constituida por la dependencia colonial. La casi totalidad de los países de Latinoamérica, Asia y Africa que se encuentran actualmente en situación de subdesarrollo, han sido durante mucho tiempo países coloniales. Actualmente, se ha acelerado un proceso por el cual estos países van obteniendo su independencia política. Pero muchos de estos países al

salir de su estado de dependencia colonial con respecto a sus antiguas metrópolis han caído, en mayor o menor grado, en formas indirectas de dependencia política. Los países sujetos a esta forma indirecta de dependencia se caracterizan por un tipo de desarrollo en el que se favorecen las actividades de sectores o regiones que grupos internos vinculados a ciertos intereses externos están interesados en promover y al estancamiento y aún retroceso de otros sectores o regiones. Es este tipo de desarrollo económico deformado el que da origen al segundo tipo de dependencia.

ii) Dependencia económica: Esta, como se dijo, se manifiesta a través de la dependencia comercial y de la dependencia financiera.

La dependencia comercial surge del hecho de que una elevada proporción de las exportaciones se orientan hacia un número muy pequeño de países y con un número limitado de productos, generalmente exportados en estado bruto o semibruto (véase puntos B. 1 c), B. 1 d) y B. 1 e); y Cuadro N°7) asimismo, la dependencia comercial se traduce en que las importaciones provienen desde un número muy limitado de países (generalmente los países hacia los cuales se canaliza el grueso de las exportaciones. Esta situación se muestra en el Cuadro N° 11, que presenta la composición porcentual de exportaciones e importaciones de América Latina según áreas económicas, para los años 1961-1963. Así, el movimiento de la economía del país subdesarrollado se encuentra en parte dominado por factores externos a este último. Estos factores determinan en cierta medida la estructura y volumen de la producción, así como la naturaleza y amplitud de las inversiones. Por la presencia de la dependencia comercial estos países se ven imposibilitados de ejercer una influencia apreciable en el manejo de los precios y volumen de su comercio exterior.

La dependencia financiera tiene su origen en la presencia de capitales extranjeros en la economía del país subdesarrollado. En este caso los capitales extranjeros desarrollan ciertas ramas de actividad económica en función de los intereses de los mismos y no en función de los del país que recibe estos capitales.

CUADRO N° 11

COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE AMERICA LATINA SEGUN AREAS ECONOMICAS, 1961-63

País	Estados Unidos		Asociación Leti- noamericana de Libre Comercio		Mercado Común Centroamericano		Asociación Euro- pea de Libre Co- mercio		Comunidad Económica Europea		Otras	
	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación
Argentina	9.1	26.7	11.8	8.9	0.0	0.0	19.2	14.4	42.9	30.4	17.2	19.6
Bolivia	29.9	43.3	4.9	13.5	0.0	0.0	52.8	9.7	10.2	21.9	2.2	11.7
Brasil	39.3	32.3	6.7	7.6	0.0	0.0	11.8	10.2	24.7	19.5	18.0	32.2
Colombia	56.8	52.4	1.5	2.8	0.5	0.2	8.0	11.6	20.7	19.2	12.7	13.8
Costa Rica	57.7	47.0	1.8	4.0	2.9	3.3	3.1	8.7	30.5	20.1	24.3	18.8
Chile	35.7	37.9	7.8	16.9	...	0.3	18.8	11.0	27.5	21.8	10.2	22.6
Ecuador	60.3	43.8	6.4	4.0	...	...	2.6	13.8	23.4	23.3	...	...
El Salvador	30.7	36.5	-	1.9	15.3	16.5	2.3	7.1	30.6	24.9	21.1	13.1
Guatemala	48.8	47.9	-	2.5	8.9	6.7	5.6	8.1	25.5	19.3	11.2	15.5
Haití	53.2	66.1	...	...	...	...	5.1	5.7	32.2	17.9	9.4	10.2
Honduras	62.2	50.5	0.3	2.0	14.2	11.3	2.9	5.1	11.9	11.9	8.4	19.3
México	72.2	69.1	2.2	0.6	1.2	0.1	2.4	7.9	6.5	14.0	15.4	8.5
Nicaragua	40.6	49.3	1.3	2.6	4.0	5.3	5.0	7.0	23.7	15.8	24.9	20.0
Paraná	73.7	47.6	4.8	2.5	0.7	0.8	0.5	4.3	3.6	11.0	17.8	37.5
Paraguay	22.5	15.3	30.4	22.5	-	-	12.7	11.1	14.8	17.0	19.6	24.0
Perú	35.3	40.3	8.2	8.8	0.0	0.5	11.7	14.1	30.0	23.1	14.7	13.3
República Dominicana	48.7	30.8	0.2	1.6	0.0	0.0	4.3	6.6	7.0	14.7	6.3	13.9
Uruguay	13.9	19.0	5.0	16.1	-	-	25.4	15.4	34.4	26.1	21.4	23.5
Venezuela	35.7	53.5	6.0	2.0	0.3	0.1	10.6	11.2	8.2	20.9	39.2	12.2

Fuentes: OEA: "América en cifras, 1963", Washington, OEA 1963.

/El capital

El capital extranjero está constituido por un flujo de entradas de divisas por concepto de: inversiones extranjeras, empréstitos y créditos a corto y largo plazo. Pero estas entradas de divisas tienen como contrapartida en el mediano y largo plazo un flujo de recursos financieros en sentido inverso que necesariamente es mayor. El flujo de divisas desde los países receptores de inversiones, créditos y empréstitos hacia los países que los otorgan está constituido por: intereses, utilidades y royalties (pagos de derechos por el uso de patentes, marcas de fábrica, etc.) de las inversiones extranjeras y las amortizaciones e intereses de los créditos y empréstitos. En el caso de las inversiones extranjeras, los intereses (que están cargados en el costo) resarcan el monto de la inversión original (por ejemplo, si el interés es del 10%, en el plazo de 10 años se igualan las entradas y salidas de divisas), quedando las utilidades y royalties como una salida neta de divisas. Otro tanto sucede con los créditos y empréstitos donde la amortización resarce la deuda inicial, quedando los intereses como otra salida neta de divisas. Esta conclusión analítica aparece confirmada a través de las cifras presentadas en el Cuadro N° 12, las que ponen de manifiesto la paradójica situación, en la que el flujo de divisas desde los países subdesarrollados a los desarrollados es muy superior a las sumas transferidas por los países desarrollados en concepto de inversiones productivas.

CUADRO N° 12

Estados Unidos - Inversiones privadas y utilidades repatriadas desde los países sub-desarrollados (millones de dólares)

Año	Inversiones Privadas	Utilidades repatriadas
1956	1.270	1.406
1957	1.187	1.549
1958	780	1.429
1959	707	1.386
1960	608	1.474

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, citado por Keith B. Griffin y Ricardo French-Davis. "El Capital Extranjero y el Desarrollo" en revista Economía, Santiago, Universidad de Chile, 1964.

/La situación

La situación antes descrita, significa que los países subdesarrollados deban cubrir el peso de estas transferencias netas de divisas a través de dos conductos: primero, exportando más de lo que importan o, lo que es lo mismo, importando menos de lo que le permitirían sus exportaciones; y/o segundo, mediante el aumento de su endeudamiento externo. El segundo camino no soluciona el problema sino lo posterga, porque como ya se vio el mayor endeudamiento también significa a mediano o largo plazo una salida neta de divisas. Este camino parece ser el mecanismo al cual han recurrido los países de América Latina, de acuerdo a lo que sugieren las cifras del Cuadro N° 13 en el cual se observa el crecimiento del servicio de la deuda a largo plazo, el que se cuadruplicó entre los años 1951-55 y el año 1959.

Asimismo dicho cuadro muestra que desde 1951-55 el porcentaje de las exportaciones comprometidas para el servicio del capital extranjero, ha pasado desde el 16% a casi el 30% para los años 1958-59. Esto último implica que en ausencia de endeudamiento externo se podría haber importado entre un 16% y un 30% más en los años citados.

El análisis anterior muestra una faceta del tipo de dependencia económica que genera el capital extranjero y pareciera indicar que todo tipo de recurso financiero externo sería nocivo para un país subdesarrollado.

Esto no es cierto pues depende tanto del tipo de recurso financiero como del destino de los mismos. En efecto, se puede suponer una radicación de inversiones extranjeras que genere directamente un gran volumen de exportaciones o permita que se instalen otras actividades de exportación que puedan estar en manos de empresas nacionales públicas o privadas.

De otro lado, los créditos o préstamos externos para la ejecución de obras de infraestructura (centrales eléctricas, redes de transportes, riego, etc.) promueven una actividad interna que compensa o sobrepasa la salida de divisas correspondientes.

En general, se puede afirmar, que la política de un país en subdesarrollo relativa a la entrada de capital extranjero dará sus frutos positivos en la medida en que se logre que el uso de esos recursos cree, con el tiempo, en forma directa o indirecta sus propias fuentes para el aumento de la capacidad para importar.

En otras palabras la adición masiva de capital extranjero no garantiza por si sola un aumento de la tasa de desarrollo.

CUADRO N° 13

AMERICA LATINA: PAGOS POR CONCEPTO DE SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO A LARGO PLAZO, 1946-62 a/  
(Millones de dólares)

Años	Ingreso de la inversión directa	Servicio de la deuda externa a largo plazo		Servicio total del capital extranjero a largo plazo	Total exportaciones		% de las exportaciones sobre el servicio total del capital extranjero
		Intereses	Amortización		América Latina	Latina	
1946-50	626.6	102.6	283.6	1 112.8	486.2	5 905.0	18.9
1951-55	891.7	100.6	273.0	1 265.3	373.6	7 689.7	16.4
1956	1 221.3	146.4	429.8	1 797.5	576.2	8 532.5	21.1
1957	1 455.2	157.8	643.5	2 256.5	801.3	8 683.8	26.0
1958	1 063.2	176.1	1 140.5	2 379.8	1 316.6	8 214.1	29.0
1959	933.8	245.0	1 230.7	2 409.5	1 475.7	8 945.2	28.9

Fuente: CEPAL: "El financiamiento externo de América Latina," Nueva York, Naciones Unidas, 1964.

a/ Incluye Cuba.

/3. Estructura

### 3. Estructura socio-política

a) Entre las características de las estructuras sociales del desarrollo se pueden citar las siguientes:

i) reducidos grupos sociales intermedios, debido a la presencia de un número limitado de grandes propietarios rurales o de grupos tradicionales vinculados al estado, simultáneamente con la presencia de una enorme masa de población desprovista de instrucción, con un nivel de vida muy bajo y sin participación político-social;

ii) existencia de escasa movilidad social-vertical; o sea, la posibilidad de que una persona o un grupo de personas ascienda a un estrato social más elevado encuentra serios obstáculos;

iii) como indica parcialmente el Cuadro N° 14 la gran masa de la población carece de mecanismos institucionales para la defensa de sus intereses (sindicatos, agrupaciones de campesinos, etc.).

b) Las estructuras políticas en un estado de subdesarrollo se caracterizan por ser inestables. Como una aproximación al problema, se pueden atribuir dos causas a esta inestabilidad:

i) la dependencia e inestabilidad económicas generan fuertes contracciones periódicas del ingreso interno. Al luchar los diversos grupos sociales por la mantención de su participación en el producto, se crea un clima de grave tensión política ante esas contracciones. Los grupos que detentan el poder controlan la situación con medidas de excepción o en casos extremos mediante la instalación de gobiernos de facto. Ejemplo de esto sería la sustitución en América Latina de una serie de gobiernos constitucionales en los primeros años de la década de 1930.

ii) lo anterior responde a fenómenos de corto plazo, o sea, de contracción periódica. Pero algo semejante parece suceder a largo plazo, o sea, como tendencia política derivada de una estructura social y económica incapaz de absorber y emplear los grandes núcleos poblacionales que el rápido crecimiento demográfico y la expulsión del agro están continuamente generando. Estos núcleos, y más aún en la medida en que sus aspiraciones se multiplican por el mero contacto con el sector "moderno" de la sociedad, presionan por su participación en el sentido del cambio, entrando en conflicto con los detentores del poder político (terratenientes y sectores /vinculados al



vinculados al comercio exterior). El riesgo de perder el poder político y los privilegios económicos que están en su base, a veces inclinan a estos grupos a tomar el poder manu-militaris.

Desde este punto de vista, el desarrollo implica cambio en las estructuras socio-políticas y se transforma en un requisito para la implantación de una democracia real y no de una democracia formal e inestable.

CUADRO. N° 14  
América Latina  
Número y porcentaje de trabajadores sindicalizados con  
respecto a la población económicamente activa - 1960

País	Sindicalizados	Población Económicamente Activa	% de sindicalizados respecto de la población económicamente activa
Argentina	2.576.186	8.122.400	31.7
Bolivia	200.060	1.736.900	11.5
Brasil	2.500.000	23.419.100	10.6
Colombia	330.071	4.720.100	6.9
Costa Rica	23.000	398.000	5.7
Cuba	1.503.795	2.297.400	65.4
Chile	262.300	2.356.000	11.2
Ecuador	84.800	1.666.400	5.1
El Salvador	36.012	807.000	4.4
Guatemala	16.000	1.306.500	1.2
Haití	9.517	2.344.000	0.4
Honduras	18.150	869.400	3.0
México	2.101.945	11.332.000	18.5
Nicaragua	16.000	460.800	3.4
Panamá	15.000	337.000	4.4
Paraguay	20.000	515.600	3.9
Perú	550.000	3.029.900	18.2
República Dominicana	188.000	1.160.600	16.6
Uruguay	197.118	1.111.480	17.7
Estados Unidos	16.925.000	59.643.000	28.4

FUENTES: O.E.A. "América en Cifras 1961", Washington, O.E.A. 1963.

INSORA: "Finanzas y Afiliación Sindicales", Santiago, INSORA, 1962.

NOTA: Población activa para Paraguay, Perú y Uruguay, estimaciones.

C. Características del proceso de desarrollo económico y su medición

1. El nivel de desarrollo;

El indicador comúnmente usado para medir el nivel de desarrollo económico de un país es el Ingreso por habitante. Si se traducen los ingresos por habitante de los países del mundo a unidades monetarias comparables (dólares por ejemplo) se puede establecer la posición relativa de cada país respecto de los demás y se tendrá una apreciación del nivel de desarrollo de un país. A la cabeza de la lista están Estados Unidos, Canadá, Australia y los países de Europa Occidental y en último término se encuentran países africanos, asiáticos y algunos latinoamericanos. Cabe destacar que el indicador utilizado y por lo tanto el nivel relativo de cada país constituye sólo una aproximación a la realidad.

Si se identifica el nivel de desarrollo económico con el nivel de bienestar material de una comunidad, el ingreso por habitante refleja imperfectamente la situación de cada país. Las principales limitaciones que presenta este índice son:

- a) no refleja la distribución del ingreso;
- b) no toma en cuenta que en un país la población, en promedio, puede trabajar más horas diarias que en otros.
- c) el nivel del ingreso por habitante puede haberse alcanzado por una fluctuación cíclica, etc.

Sin embargo, estos inconvenientes no han eliminado el uso del indicador. La gran ventaja que posee es el de resumir en una sola medida, aunque en forma imperfecta, un fenómeno tan complejo como es el desarrollo económico.

A continuación se presenta un cuadro con los ingresos por habitante de algunos países desarrollados y subdesarrollados:

CUADRO N° 15

Estimaciones del Producto Bruto Interno por Habitante  
(aproximadamente para 1960)

PAISES DESARROLLADOS	P.B.I. por Habitante	PAISES SUBDESARROLLADOS	P.B.I. por Habitante
1. AMERICA DEL NORTE <sup>a/</sup>		1. AMERICA LATINA <sup>b/</sup>	
Estados Unidos	2.976	Uruguay	718.5
Canadá	1.993	Argentina	675.8
		Venezuela	666.4
2. EUROPA		Chile	531.8
Alemania Occidental	1.290	México	473.5
Francia	1.169	Costa Rica	416.5
Reino Unido	1.345	Panamá	401.2
Suecia	1.512	Colombia	322.2
		Perú	301.5
		Ecuador	264.4
		Brasil	263.0
		Guatemala	259.7
		Nicaragua	221.0
		República Dominicana	218.2
		El Salvador	215.7
		Honduras	179.4
		Bolivia	120.0
		Haití	90.0
		2. EUROPA <sup>a/</sup>	
		Grecia	357.0
		Portugal	245.0
		3. ASIA <sup>a/</sup>	
		India	67.0
		Indonesia	65.0
		4. AFRICA <sup>a/</sup>	
		Ghana	221.0
		Nigeria	73.0
		Sudán	92.0

FUENTES: - Naciones Unidas, Producto Bruto Interno, Yearbook of National Accounts Statistics, 1960/  
- International Financial Statistics, Octubre 1961.  
- Cálculos basados en datos de CEPAL.

a/ Cálculo en dólares de 1960.

b/ Para América Latina el cálculo es en Balboas de 1960, equivalente a dólares de 1960, en términos de un tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo.

/Puede darse

Puede darse otra interpretación del nivel de desarrollo de un país. Se considerará desarrollado en la medida en que el nivel alcanzado se acerque al desarrollo potencial. Este desarrollo potencial estará dado por la riqueza relativa de recursos naturales, por el grado de incorporación del progreso tecnológico y por el grado de sobre o subpoblación. En este sentido, la diferencia de niveles de desarrollo entre Uruguay y Haití no sería tan pronunciada como se desprendería de los indicadores a que se hace referencia. Otro ejemplo de este enfoque, llevaría a pensar en el alto nivel de desarrollo económico alcanzado por países como Suiza u Holanda en función de su dotación de recursos naturales.

Otra forma de visualizar el problema, es la consideración en conjunto de indicadores económicos, demográficos, educacionales, de tipo social, etc. Estos indicadores proporcionarían una visión global del nivel de desarrollo económico alcanzado por los países. En el Cuadro N° 16, se observa un conjunto de indicadores de bienestar económico y social de los países de América Latina, los que están agrupados según sus niveles de ingreso por habitante:

(Promedios ponderados por grupo (a))

	10 Grupo Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile	20 Grupo México, Costa Rica, Paraguay, Colombia y Perú	30 Grupo Ecuador, Brasil, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Panamá	40 Grupo Honduras, Bolivia y Haití	Indicadores	10 Grupo Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile	20 Grupo México, Costa Rica, Paraguay, Colombia y Perú	30 Grupo Ecuador, Brasil, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Panamá	40 Grupo Honduras, Bolivia y Haití
<b>Estadísticas económicas</b>					<b>Estadísticas educacionales</b>				
I. Producto Interno Bruto por habitante en balboas de 1960. Año 1960	668	407.8	259.4	119.2	XV. Porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más 1/ (e)	18	37.9	51.4	74.3
II. Porcentaje del sector agricultura en el Producto Interno Bruto. 1960	17.6	24.5	29.2 6/	36.8 16/	XVI. Porcentaje de alumnos matriculados en la enseñanza primaria con respecto a la población de 7 a 12 años. Año 1959 (h)	103.5	87.7	77.7 13/	57.2
III. Porcentaje del sector industrias en el Producto Interno Bruto. 1960	32.2	27.9	25.3 5/	23.4 16/	XVII. Coeficiente de deserción escolar en la enseñanza primaria (e)	69.9	79	87.2 13/	89.1
IV. Porcentaje del sector servicios en el Producto Interno Bruto. 1960	50	47.6	45.6 5/	39.8 16/	XVIII. Porcentaje de los matriculados en la enseñanza secundaria respecto de la población de 13 a 18 años. 1959 (r)	26.6	7.7	7.7 13/	6.4
V. Porcentaje del sector industria manufacturera en el Producto Interno Bruto, 1960	20.5 2/	19.6	14.4 12/	12.1 16/	XIX. Porcentaje de los matriculados en la enseñanza universitaria respecto de la población de 19 a 22 años. 1959 (e)	7.6	3.8	1.8	0.6
VI. Población económicamente activa en porcentaje de la población total 1950	38.7 7/	32.8 8/	33.6	52.4					
VII. Mujeres económicamente activas por cada 100 hombres económicamente activos. 1950 (d)	26.7	17.8	17.9	72	<b>Estadísticas de indicadores de tipo social</b>				
VIII. Porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en la industria. 1950 (e)	20.3	13.4	12.9	8.2	XX. Número de camas de hospitales por cada 1 000 habitantes	5.5	2.1	2.3	1.4
IX. Productividad de la mano de obra en balboas de 1960. Año 1960	1 726	1 239 11/	653 12/	551 5/	XI. Número de habitantes por médico 1/	1 201	2 858	3 555	7 374
<b>Estadísticas demográficas</b>					XXII. Consumo de industrial de electricidad por habitante en kWh. Año 1958	142.5	96.4	40.5 14/	22.4
X. Tasa bruta de natalidad. Nacimientos por 1 000 habitantes. 1960	31.6	46.9	47.7	48.2	XXIII. Consumo de fibras por habitante en kg. 1957	6.6	3.6	2	1.9
XI. Tasa bruta de mortalidad. Defunciones por 1 000 habitantes. 1960	11	16.3	16.5	26.2	XXIV. Porcentaje de la población que habita en casas servidas por agua por tubería	54.5 2/	47.8 15/	18.2 2/	6.6 4/
XII. Tasa de mortalidad infantil. Defunciones de menores de 1 año por 1 000 nacidos vivos	72.2	83	93.5 13/	74.2 15/	XXV. Porcentaje de votantes con respecto de mayores de 18 años (alrededor de 1960) (t)	65.2	49.8 13/	39.1 21/	33.9 21/
XIII. Esperanza de vida al nacer. Año 1960	61.7	54.7	53.7 (b)	46	XXVI. Porcentaje de votantes con respecto de electores (alrededor de 1960) (t)	85	65.2 20/	78.1 21/	61.5 22/
XIV. Porcentaje de la población que vive en villas de 20 000 habitantes o más	53.2 7/	23.4 2/	-	9.5 10/	XXVII. Porcentaje de sindicalizados respecto de población económicamente activa 1960 (e)	26.2 23/	15.2	9.9	4.7

Fuentes y notas a los indicadores:

- I. Fuentes: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, VII, Núm. 2 y "Suplemento Estadístico de la CEPAL", la fuente para Uruguay es: Banco de la República Oriental del Uruguay, Boletín Oficial de Planeación, la Paz.
- II. Fuentes: Idem. Agricultura comprende: agricultura, silvicultura, caza y pesca.
- III. Fuentes: Idem. Industria incluye manufacturera, minera, petróleo, construcción, electricidad, gas y agua. En Argentina se incluye la silvicultura y se excluye electricidad, gas y agua que figura en Servicios.
- IV. Fuentes: Idem. Servicios comprende: Transporte, comercio y otros servicios. En Costa Rica el producto referir a la propiedad de vivienda del sector agrícola está incluido en agricultura.
- V. Fuentes: Idem.
- VI. Fuentes: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, Núm. 2, 1957.
- VII. Fuentes: Idem.
- VIII. Fuentes: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. II, Núm. 1, 1957. El porcentaje es en relación con el total de la fuerza de trabajo.
- IX. Fuentes: CEPAL, Boletín Económico de América Latina. Calculada como cociente entre P.I.B. dividida por total personas ocupadas y expresado en balboas paraguayas.
- X. Fuentes: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. XII, Núm. 2, 1962.
- XI. Fuentes: Idem.
- XII. Fuentes: Naciones Unidas, Anuario demográfico, 1963, Nueva York, N.U., 1964.
- XIII. Fuentes: CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la Post-guerra, Vol. II.
- XIV. Fuentes: Idem.
- XV. Fuentes: Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana: América en cifras 1961, Washington, OEA, 1961.
- XVI. Fuentes: Idem.
- XVII. Fuentes: Naciones Unidas, El desarrollo económico de América Latina en la Post-guerra, Vol. II, Proporción de los alumnos que no alcanzaron 60 grado con los matriculados 6 años antes.
- XVIII. Fuentes: Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana, América en cifras, 1961.
- XIX. Fuentes: Idem.
- XX. Fuentes: Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1957.
- XXI. Fuentes: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, Núm. 2, 1962.
- XXII. Fuentes: Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana, América en cifras, 1963.
- XXIII. Fuentes: Idem.
- XXIV. Fuentes: Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana, América en cifras, 1961.
- XXV. Fuentes: Información básica proporcionada por los organismos electorales de los respectivos países.
- XXVI. Fuentes: Informaciones básicas proporcionadas por los organismos electorales de los respectivos países.
- XXVII. Fuentes: Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana, América en cifras, 1963.

Notas metodológicas:  
 (a) El elemento de ponderación considerado para evaluar las medidas aritméticas para cada grupo de países fue la población en el año respectivo, excepto en aquellos casos en que se menciona otro elemento de ponderación más conveniente.  
 (b) Se consideró como esperanza de vida, 54 años para Brasil, las proyecciones indicaban 58 años. (c) Se ponderó por la población económicamente activa. (d) Se ponderó por el número de hombres económicamente activos. (e) Se ponderó por la población de 15 años o más. (f) Se ponderó por la población de 13 a 18 años. (g) Se ponderó por la población de 19 a 22 años. (h) Se ponderó por la población de 7 a 12 años. (i) Se refiere a participación en elecciones parlamentarias varias, 1955-62.  
 Notas: Por falta de datos no se incluye Paraguay, y se menciona información parcial en los siguientes casos:  
 1/ Diversas épocas de 1951 a 1955. 2/ No se incluye a Argentina y Venezuela. 3/ No se incluye a Ecuador, Brasil y República Dominicana. 4/ No se incluye a Bolivia. 5/ No se incluye a República Dominicana. 6/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 7/ No se incluye a Uruguay. 8/ No se incluye a Perú. 9/ No se incluye a Paraguay, Colombia y Perú. 10/ No se incluye a Honduras. 11/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 12/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 13/ No se incluye a Brasil y República Dominicana. 14/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 15/ No se incluye a Panamá. 16/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 17/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 18/ No se incluye a Venezuela. 19/ No se incluye a Costa Rica, Panamá, Colombia y Perú. 20/ No se incluye a Colombia y Perú. 21/ No se incluye a República Dominicana y Haití. 22/ No se incluye a República Dominicana y Haití.

Item	Descrição	Valor	Observações
1	...	...	...
2	...	...	...
3	...	...	...
4	...	...	...
5	...	...	...
6	...	...	...
7	...	...	...
8	...	...	...
9	...	...	...
10	...	...	...
11	...	...	...
12	...	...	...
13	...	...	...
14	...	...	...
15	...	...	...
16	...	...	...
17	...	...	...
18	...	...	...
19	...	...	...
20	...	...	...
21	...	...	...
22	...	...	...
23	...	...	...
24	...	...	...
25	...	...	...
26	...	...	...
27	...	...	...
28	...	...	...
29	...	...	...
30	...	...	...
31	...	...	...
32	...	...	...
33	...	...	...
34	...	...	...
35	...	...	...
36	...	...	...
37	...	...	...
38	...	...	...
39	...	...	...
40	...	...	...
41	...	...	...
42	...	...	...
43	...	...	...
44	...	...	...
45	...	...	...
46	...	...	...
47	...	...	...
48	...	...	...
49	...	...	...
50	...	...	...
51	...	...	...
52	...	...	...
53	...	...	...
54	...	...	...
55	...	...	...
56	...	...	...
57	...	...	...
58	...	...	...
59	...	...	...
60	...	...	...
61	...	...	...
62	...	...	...
63	...	...	...
64	...	...	...
65	...	...	...
66	...	...	...
67	...	...	...
68	...	...	...
69	...	...	...
70	...	...	...
71	...	...	...
72	...	...	...
73	...	...	...
74	...	...	...
75	...	...	...
76	...	...	...
77	...	...	...
78	...	...	...
79	...	...	...
80	...	...	...
81	...	...	...
82	...	...	...
83	...	...	...
84	...	...	...
85	...	...	...
86	...	...	...
87	...	...	...
88	...	...	...
89	...	...	...
90	...	...	...
91	...	...	...
92	...	...	...
93	...	...	...
94	...	...	...
95	...	...	...
96	...	...	...
97	...	...	...
98	...	...	...
99	...	...	...
100	...	...	...

...

...

...

2. Ritmo de crecimiento de una economía:

No sólo interesa analizar el nivel de desarrollo de un país, sino también a qué velocidad se pasa de un nivel a otro, es decir, a qué ritmo crece un economía. El ritmo de crecimiento se mide a través de la tasa de crecimiento del producto. Esta tasa es igual al incremento porcentual del producto en un período dado. Simbólicamente, se tiene:

$$rg_t = \frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}} = \frac{\Delta P_t}{P_{t-1}}$$

donde:  $rg_t$  = tasa de crecimiento del producto

$P_t - P_{t-1} = \Delta P_t$  = incremento del producto en el período t (i. e. 1960)

$P_{t-1}$  = producto del período t-1 (es decir, 1959)

Pero, la tasa de crecimiento del producto habrá que confrontarla con la tasa de crecimiento de la población, para saber en qué grado hay un mejoramiento en la disponibilidad de bienes y servicios para cada habitante. Es decir, es el crecimiento del producto por habitante el que da una idea del aumento del nivel de vida o del bienestar. Si el producto aumenta en un 6% por año y la población al 3%, el ritmo del crecimiento por habitante será de 3% en el período. Suponiendo que no se cambie la distribución del ingreso, esto puede interpretarse como que cada persona tiene a su disposición un 3% más de bienes y servicios que en el período anterior.

En el Cuadro N° 17 se muestran las tasas de crecimiento del producto por habitante en el período de post-guerra. Comparando con el cuadro que mostraba el nivel de producto por habitante (Cuadro N° 15), se desprende que no existe relación entre el nivel de producto y la tasa de crecimiento del producto por habitante. Los países de un nivel de producto elevado pueden tener bajas tasas de crecimiento o tasas elevadas. Igual sucede con los subdesarrollados.



CUADRO N° 17

VELOCIDAD DE CRECIMIENTO EN PERIODO DE POSTGUERRA  
(tasas anuales acumulativas)

País	Producto por habitante	País	Producto por habitante
Alemania Occidental	6,3	Haití	0,8
Alemania Oriental	10,4	Honduras	1,1
Argentina	-0,4	Hungría	6,8
Bélgica	2,3	India	5,9
Birmania	4,4	Irak	8,3
Bolivia	-0,7	Israel	4,0
Brasil	3,7	Italia	4,9
Bulgaria	9,5	México	3,1
Canadá	1,2	Nicaragua	4,4
Ceilán	0,2	Noruega	2,0
Colombia	1,5	Países Bajos	3,2
Costa Rica	2,3	Panamá	1,2
Cuba	8,0	Paraguay	0,3
Checoslovaquia	6,9	Perú	1,6
Chile	0,6	Polonia	7,6
China (Continental)	9,7	Portugal	3,1
Dinamarca	1,6	Reino Unido	0,3
Ecuador	1,5	Rodesia y Nyassa	4,4
Egipto	0,8	Rumania	8,0
El Salvador	2,5	Suecia	2,2
Estados Unidos	1,6	Tailandia	3,1
Filipinas	4,3	Turquía	5,0
Francia	3,5	Unión de Sudáfrica	3,2
Ghana	2,2	URSS	9,8
Grecia	5,9	Uruguay	0,2
Guatemala	2,0	Venezuela	6,0

Fuente: World Economic Survey 1959, NU, publicación N° 60, II c.1,  
Naciones Unidas, Demographic Yearbook.

/Desde el

Desde el punto de vista económico, se puede decir que la tasa de crecimiento del producto depende de la proporción del producto que se ahorra o invierte y de la productividad de esa inversión. Simbólicamente se tiene:

$$\Delta P = \Delta K \times \alpha = I \times \alpha$$

donde  $\alpha$  mide el incremento de producto que genera una unidad de inversión, es decir, una unidad de incremento del capital. O sea,  $\alpha$  será entonces

igual a  $\frac{\Delta P}{\Delta K}$  ó  $\frac{\Delta P}{I}$

Si en la expresión anterior se dividen ambos miembros por P, la igualdad no se altera:

$$rg = \frac{\Delta P}{P} = \frac{I}{P} \times \alpha$$

donde  $\frac{I}{P}$  es el porcentaje del producto que se destina a la inversión.

Por ejemplo, si  $\frac{I}{P} = 0,3$  y el producto es 100, la inversión será 30.

Como se vió,  $\frac{\Delta P}{P}$  es la tasa de crecimiento del producto. A medida que aumente  $\frac{I}{P}$  ó  $\alpha$ , o ambos, la tasa de crecimiento del producto

$rg = \frac{\Delta P}{P}$  crecerá.

### 3. Características del proceso de desarrollo

Estas no han sido deducidas de estudios históricos de procesos de países hoy desarrollados, sino que se derivan de observaciones sobre las características que presentan los países de diversos niveles de desarrollo en la actualidad,

a) El desarrollo económico implica el incremento general de la productividad expresada como una relación entre producción e insumo de mano de obra.

b) A medida que un país se desarrolla se observa un cambio en la composición sectorial del producto. Aumenta la importancia relativa del sector industrial y pierde importancia la agricultura.

c) El proceso de desarrollo produce un cambio en la distribución sectorial de la ocupación. La población activa dedicada al sector agrícola sufre un fuerte descenso relativo y aumenta la proporción de la población activa dedicada a las industrias y los servicios.

/d) Como corolario

d) Como corolario de los puntos anteriores se deduce que el proceso de desarrollo debe ir acompañado de un proceso de urbanización. La proposición inversa no es necesariamente cierta.

e) No existe correlación entre nivel de ingreso per capita y la proporción del producto que se exporta.

f) El acervo de capital aumenta mucho más rápidamente que la población. Indicadores parciales de esto lo constituyen por ejemplo: kilowattios instalados por persona, densidad vial por 1000 habitantes, teléfonos instalados por habitante, metros cubiertos de edificación de viviendas por habitante, etc.

g) Se observa un cambio en la composición por edades de la población. Disminuye la proporción de la población joven, aumenta la que está entre los límites de edad activa y se incrementa también la población de más de 60 años.

h) Se observa una disminución de la tasa de natalidad y de mortalidad. La tasa de crecimiento de la población es generalmente mayor en los países subdesarrollados. La expectativa de vida es mayor en los países desarrollados.

i) Además de estas características económicas y demográficas se observan en los países desarrollados un mejoramiento notable de los indicadores de los llamados "aspectos sociales" del desarrollo económico: salud, educación, vivienda, alimentación, etc. Véase Cuadro N° 16.

#### D. Obstáculos al Desarrollo Económico en América Latina

Se analizará a continuación desde un punto de vista estrictamente económico cuáles son los obstáculos que se oponen al crecimiento de la capacidad de producción.

1. Sector agrícola: Se observa que la oferta agrícola es inelástica a los precios, por lo menos su elasticidad es más baja que la de los sectores industria y servicios. A su vez en general la demanda de productos agrícolas es inelástica a los precios, lo que significa que la cantidad demandada disminuirá poco frente a un incremento substancial de los precios agrícolas.

El juego de ambas inelasticidades tiene el efecto siguiente: al aumentar la demanda se incrementarán los precios de los productos agrícolas, la oferta agrícola no reacciona en una proporción adecuada, pero la demanda tampoco disminuirá proporcionalmente al incremento de los precios debido al bajo coeficiente de elasticidad precio antes indicado. Al final del proceso se estará destinando una mayor cantidad del ingreso a la adquisición de productos agrícolas y por lo tanto reduciendo relativamente la demanda de los otros

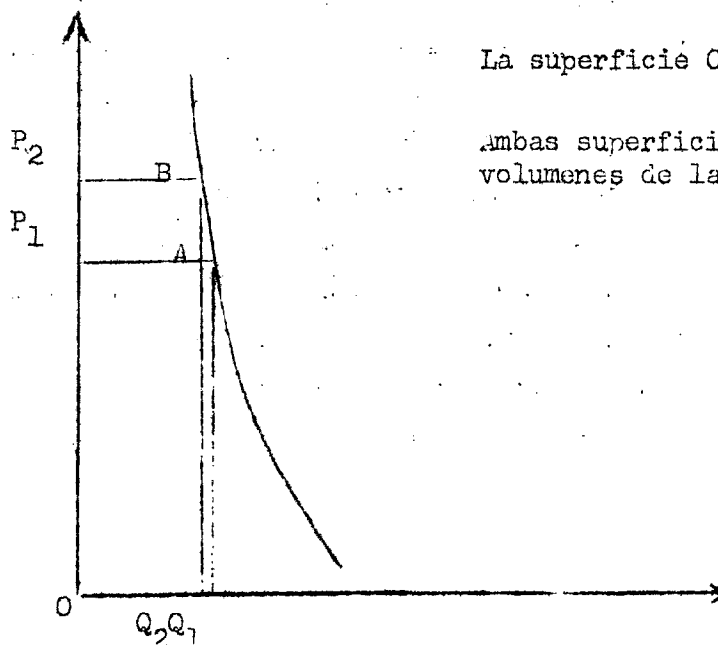
sectores económicos, o lo que es lo mismo disminuyendo la magnitud de los estímulos que reciben los demás sectores.

Se puede expresar este resultado diciendo que se ha producido un mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura y un incremento muy pequeño de la producción agrícola y de los otros sectores. La inelasticidad de la oferta agrícola eliminó en gran parte el incentivo derivado del aumento de la demanda. Cabe sin embargo pensar en que este mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura induciría a un incremento de la demanda de la población rural por productos de otros sectores económicos. Este hecho se produce en medida reducida pues el hábito de consumo de los pobladores rurales, principalmente en países de muy bajo ingreso, conspira contra la elevación de esa demanda, como también lo hacen la tendencia al atesoramiento y a la adquisición de tierras de los productores rurales.

¿Por qué es inelástica la oferta agrícola? Las principales razones son las siguientes:

a) La inelasticidad precio de la demanda de productos agrícolas hace que las utilidades totales sean mayores si no se aumenta la producción. Si se supone que dichas utilidades están en relación directa con el volumen de las ventas, en términos monetarios, es fácil llegar a esa conclusión observando la siguiente curva de demanda:

Gráfico N° 11



La superficie  $OP_1AQ_1$  Superficie  $OP_2BQ_2$

Ambas superficies son respectivas de los volúmenes de las ventas.

/b) Por otra

b) Por otra parte es relativamente fácil encontrar situaciones de capacidad totalmente utilizada en la agricultura.

Los dos factores de producción más importantes en la agricultura son: tierra y mano de obra. La tierra suele estar, desde el punto de vista del agricultor, totalmente utilizada pues, aunque en un país haya regiones no incorporadas, no esta en manos del productor agrícola construir los sistemas de transportes y otras facilidades para ponerlas en funcionamiento.

Si el factor trabajo es el que está totalmente utilizado, no es posible recurrir a la mano de obra urbana que difícilmente emigra a los medios rurales. Es importante, en consecuencia, para un proceso de desarrollo la introducción de innovaciones ahorradoras de tierra o la incorporación de nuevas áreas y la utilización de tecnologías ahorradoras de mano de obra sobre todo si el éxodo rural es muy intenso. Debe agregarse a estos factores de inelasticidad lo correspondiente al tiempo necesario para el proceso de producción. Un ejemplo muy ilustrativo se encuentra en la agricultura de cultivos permanentes como las explotaciones cafetaleras.

La incorporación de innovaciones tecnológicas en el campo agrícola que reduzcan sus costos o aumenten su productividad tiene particularidades interesantes de analizar.

Existen una serie de innovaciones que han tenido un efecto positivo sobre la oferta agrícola que se han desarrollado en otros sectores económicos, las más importantes se relacionan con el campo de los transportes, la conservación de alimentos, control de las pestes y plagas, etc. Otras son propias del mejoramiento tecnológico en la misma agricultura, rotación de cultivo, el manejo de suelos, alimentación de los animales, etc. Cabe destacar que muchas de éstas no son inspiradas por la experiencia de los propios agricultores sino que son resultados de investigaciones genéticas o físicas y luego trasladadas a la actividad agrícola por medio de lo que hoy se llama extensión agrícola. Muchas de esas innovaciones tienen un carácter particular, referido a situaciones ecológicas, culturales y económicas específicas lo que no permite una adaptación fácil de la innovación a otros medios.

/A estas

A estas consideraciones sobre la reacción de la oferta agrícola a un incentivo de precios se agregan las que derivan de una estructura inadecuada de tenencia de la tierra. Tanto el latifundio como el minifundio tienden a reducir la oferta agrícola. En países con una gran proporción de minifundios y bajo nivel de ingreso se ha observado que el incentivo de un mayor precio impulsó a los agricultores a un mayor consumo de su propia producción y en consecuencia se reduce proporcionalmente la oferta de productos agrícolas a los sectores urbanos, lo que trae aparejado una elevación de los precios agrícolas con las repercusiones que se vieron anteriormente sobre la demanda total.

La presencia del latifundio produce una escasez artificial del factor tierra, encareciéndolo y limitando la posibilidad de expansión de la oferta agrícola. Además, como ya se dijo, es la fuente principal de creación del minifundio.

Finalmente, cabe destacar que en casi todos los países latinoamericanos las formas de comercialización de la producción agrícola reducen el incentivo de un aumento de precios de los productos agropecuarios, ya que la parte del aumento que realmente llega al productor es relativamente pequeña, dado que una proporción importante de ese incremento es absorbida por los intermediarios que forman el sistema de comercialización y distribución.

## 2. Sector Externo:

Los problemas que presenta este sector derivan, entre otras causas, de la baja elasticidad-precio de las exportaciones.

Al producirse un déficit en el balance de pagos y dejar actuar libremente el mecanismo de los precios se produce una devaluación, se encarecen las divisas pues la cantidad de moneda extranjera obtenida a través de las exportaciones es menor que la requerida por los importadores.

Al aumentar el precio de la divisa se obtiene una mayor rentabilidad en su producción y teóricamente se deberían expandir las exportaciones frente al incentivo de un mayor precio.

Sin embargo el juego de la inelasticidad de la oferta de bienes exportables y la inelasticidad precio de las exportaciones, comunes a los países latinoamericanos, conspiran contra un aumento de la oferta de bienes exportables de una manera análoga a lo descrito para el sector agrícola.

Sucede que si las exportaciones las realizan empresas extranjeras y la devaluación permite expandir las exportaciones, el aumento del envío de

/utilidades al

utilidades al exterior disminuye la disponibilidad de divisas del país y no puede corregirse el déficit.

Se agrega a las consideraciones anteriores la relativa al movimiento de los precios internacionales de los bienes de exportación y de los de importación. Se observa una tendencia al deterioro de los precios de las exportaciones frente a los de las importaciones, que impide un crecimiento adecuado de la capacidad para importar, lo que influye sobre las posibilidades de expansión del capital instalado en los sectores, agravándose en términos generales la capacidad de reacción de la oferta, en especial del sector industrial y de ciertos servicios (transporte, energía, etc.)

### 3. Servicios Públicos:

Estos tienen una gran influencia en la expansión de la oferta frente a un incremento de la demanda.

Constituyen "insumos" difundidos, necesarios para la producción de casi todos los sectores económicos. Ejemplos: la provisión de energía, los transportes, las facilidades urbanas, etc.

Estos servicios están en América Latina generalmente en manos del Estado, de manera que el incentivo de los precios no interviene como elemento orientador de la expansión de la oferta. Esta depende de los ingresos públicos y de una buena planificación de los gastos públicos.

En los países subdesarrollados se observa tanto un sistema de finanzas públicas inadecuado para allegar recursos crecientes al estado, como una gran ineficiencia en la aplicación de gastos públicos, derivado de una falta de política consistente en esta materia.

La causa más importantes de la insuficiencia de recursos es la incapacidad e ineficiencia del sistema tributario para sostener un nivel de gastos públicos acordes con las necesidades. Cabe agregar que la expansión de algunos servicios públicos (electricidad, transporte, provisión de agua, etc.) requiere de inversiones básicas de elevado monto, difíciles de llevar a cabo en forma periódica, lo que contribuye a aumentar la rigidez de la oferta.

### 4. Los escollos sociales:

El desarrollo implica un proceso de cambios en la cuantía y composición de la producción y en la cuantía y distribución de la demanda.

Estos cambios que se ubican dentro del campo estrictamente económico, no

/pueden llevarse

pueden llevarse a cabo sin otros que ocurran en el campo social. El desarrollo económico necesita un ambiente social propicio. Si el sistema de premios y castigos de una sociedad no facilita los cambios económicos, es posible que éstos no se realicen o lo hagan en forma muy lenta. Si por ejemplo el prestigio social deriva principalmente de lazos familiares o de la tenencia de la tierra y, en menor medida, de la función de un individuo como empresario, productor o administrador, se puede dar el caso de que las mejores inteligencias de la comunidad no se pongan al servicio de los cambios necesarios al desarrollo económico.

De la misma manera, si la posición de un individuo dentro de la sociedad la determina un sistema de castas, no habrá interés en acumular para ascender en la escala social. La política del estado, asimismo, debe propender a la eliminación de estos escollos sociales. Si ésta está destinada a mantener un status existente no será un factor positivo del desarrollo, sino que entrará en conflicto con las aspiraciones de la comunidad.

##### 5. La planificación:

La sintética exposición de los obstáculos a un proceso de desarrollo, permite orientar la acción del Estado hacia la remoción de los mismos. Esa acción deberá traducirse en la puesta en marcha de un proceso de planificación. A su vez, para que la planificación tenga éxito debe ir acompañada de un conjunto de medidas de política económica, entre las cuales se destacan las siguientes: sustitución de importaciones, fomento de las exportaciones, redistribución del ingreso, reforma agraria, reforma tributaria, mejoramiento de los sistemas de comercialización y distribución, saneamiento del mecanismo financiero (bancos, compañías de seguro, etc.), adecuación del sistema cambiario, etc.

Estas medidas no son alternativas y deben ser adoptadas en conjunto, hasta donde lo permitan las condiciones socio-políticas vigentes. La planificación permite coordinar estas medidas de política económica, a la vez que fija ciertas orientaciones básicas de largo plazo en función de los objetivos del desarrollo económico. En el capítulo siguiente se estudian los aspectos principales de la planificación.



## CAPITULO IV

### LA PLANIFICACION ECONOMICA

#### 1. Desarrollo y planificación

El desarrollo económico no es un proceso que se inicia y continúa impulsado por las fuerzas que gobiernan el mercado. No surge espontáneamente por el libre juego de la oferta y la demanda. La asignación de recursos entre las distintas actividades económicas, determinada por el nivel, estructura y variación del sistema de precios no resulta la más conveniente para lograr un crecimiento sustancial de los bienes y servicios disponibles en una comunidad. La experiencia de los países subdesarrollados muestra a lo largo de los últimos decenios, que el nivel relativo de satisfacción de necesidades ha crecido muy poco o se ha estancado y en la mayoría de los casos ha descendido con relación al de Estados Unidos y al de los países más adelantados de Europa Occidental. Los avances más o menos espectaculares que lograron los países subdesarrollados en especial los latinoamericanos, bajo condiciones favorables del comercio exterior fueron seguidos por períodos de estancamiento en los cuales se perdió gran parte de las ventajas alcanzadas. Las aspiraciones de esas sociedades crecieron a un ritmo mayor que las posibilidades de satisfacerlas. Los países han tomado conciencia del problema y de sus causas y los gobiernos tienden a formular medidas de política económica y programas de acción con el fin de crear las condiciones internas y externas favorables a la aceleración del desarrollo. La planificación del desarrollo económico es una herramienta que permite perfeccionar la política económica de los países mediante: la identificación y cuantificación de los factores que retardan el proceso; el análisis de las posibilidades de removerlos, la fijación de los objetivos económicos y sociales y la discusión de las alternativas de acción más convenientes para alcanzarlos.

#### 2. La naturaleza y proceso de la planificación

a) La naturaleza de la planificación: En términos muy simples, la planificación es un modo de hacer las cosas o un modo de lograr objetivos. La diferencia con otra forma de realizar las cosas reside en que aquella /permite hacer

permite hacer explícito el proceso racional que da por resultado el logro de los objetivos. Esta forma de actuar posibilita medir la eficiencia de la acción, de otra manera la medida de dicha eficiencia carecería de sentido.

Es necesario recalcar que la planificación no es sólo técnica de elaboración de planes. Esta elaboración es una etapa dentro del proceso de planificación. Para que la planificación sea efectiva, debe ser considerada como un proceso social. Esto último, por cuanto no debe detenerse en la formulación de los planes, sino que debe considerar el conjunto de actividades que conducen a la realización de dichos planes. Esas actividades están encaminadas a eliminar los obstáculos al desarrollo económico, y como se vió anteriormente esos obstáculos no sólo son económicos sino también sociales, institucionales, políticos, etc.

En otros términos, la problemática de la planificación puede plantearse como una relación entre objetivos a lograr y medios disponibles para alcanzarlos.

Para que los objetivos y los medios puedan ser utilizados en este proceso racional, deben cumplir con las condiciones que a continuación se enumeran:

i) Tanto los objetivos como los medios deben estar identificados con precisión y relación a distintos niveles de referencia: geográfico, político, social económico, etc.

ii) Debe existir la posibilidad de una perfecta mensurabilidad.

iii) Tanto los objetivos entre sí como los medios entre sí deben ser homogéneos. En otras palabras, se deben disponer de patrones de medida que los hagan comparables. Este problema reviste poca importancia en planeación económica pues la homogenización se realiza a través del precio. Sin embargo, existen dificultades para comparar distintos objetivos en los diversos campos sociales; por ejemplo: ¿qué grado de comparabilidad existe entre la disminución de la mortalidad infantil y la disminución de la mortalidad general? o entre incremento del servicio de educación primaria general y un aumento del número de graduados en establecimientos de enseñanza humanística, o incluso la comparabilidad que pudiera existir entre una disminución de mortalidad infantil y una disminución de la tasa de analfabetismo. En estos casos, la homogenización debe realizarse a través de consideraciones axiológicas o bien pragmáticas, pues no cabe duda que la

/esencia de

esencia de estos tipos de objetivos es diferente. Aún en el caso de la planeación económica, la homogenización a través del precio es de tipo pragmático pues son esencialmente diferentes, por ejemplo, los objetivos relacionados con la producción industrial y los relacionados con la producción agrícola.

iv) El proceso racional debe asegurar que se cumplen requisitos de complementaridad y compatibilidad entre los objetivos y entre los medios.

v) Finalmente debe agregarse a esta serie de condiciones, la relativa al realismo; es decir, la posibilidad práctica de utilizar los medios y lograr los objetivos.

b) El proceso de la planificación: En el proceso de planificación se distinguen las siguientes etapas: diagnóstico, formulación del plan, ejecución y evaluación y revisión. Cabe destacar que esta clasificación corresponde más bien a una exigencia de sistematización didáctica. Lo que realmente acontece en la práctica, es que estas etapas se entrelazan y superponen.

i) En el diagnóstico se pueden distinguir, a su vez, tres pasos principales: la descripción, que significa obtener un conocimiento sistematizado de la situación que presenta el objeto de la planeación. La explicación de las causas que determinan tal situación y finalmente la evaluación de la situación que en esencia consiste en una comparación entre la situación real descrita y explicada anteriormente y un situación ideal o normativa que es lo que se debiera ser la economía del país.

Esta comparación supone, por lo tanto, contar con un modelo analítico y un modelo normativo. Cuando se afirma, por ejemplo, que los indicadores del estado de la salud de una comunidad o los indicadores que definen la situación educativa (modelo analítico) son deficientes, se está pensando, implícitamente, en otro juego de indicadores (modelo normativo). El proceso racional de la planificación impone la necesidad de definir el modelo normativo que será un auxiliar valioso para la selección de objetivos y también para eliminar los elementos emocionales que muchas veces constituyen los factores principales de decisión.

Suma importancia tiene el carácter dinámico de la evaluación de la situación. La comparación que ésta implica no debe reducirse a lo actual, sino que debe proyectarse hacia el futuro atendiendo al desarrollo natural no planificado del objeto. Esta fase del diagnóstico se denomina pronóstico.

ii) Formulación

ii) Formulación del plan. En esta etapa se seleccionan los objetivos y los medios. Las técnicas que se emplean deben asegurar las condiciones de complementaridad y compatibilidad antes mencionadas. Comprende también esta etapa los estudios que aseguren la condición de realismo de los planes, es decir, su viabilidad socio-política.

Asimismo, la formulación del plan debe incluir las discusiones y decisiones que se derivan del proceso administrativo de la planificación. En efecto, los objetivos, los medios, recursos y aspectos estratégicos contenidos en el plan, deben ser discutidos en las instancias jerárquicas superiores para que éstas adopten una decisión.

Cabe, sin embargo que también pueden ser objeto de discusión los resultados del diagnóstico, pues no hay duda de que pueden ser distintas las opiniones, por ejemplo, en materia de identificación de los factores determinantes del modelo analítico.

iii) Ejecución. Un plan es un conjunto sistemático de proposiciones a mediano y largo plazo, capaz de orientar la política económica y social cotidiana del estado. Ejecutar el plan, en consecuencia, consiste en adoptar permanentemente las medidas de política coherentes con los objetivos del plan. En otras palabras tomar decisiones que converjan en la política de desarrollo. La ejecución de un plan impone requisitos a la formulación del mismo. En el caso de la planificación de un sector económico, por ejemplo, el plan debe contar para el año siguiente al de su formulación con un contenido de detalles no necesarios para los últimos años del período que abarque. Las tareas propias de establecer esos detalles deben ser previas a la etapa de ejecución propiamente dicha.

iv) Evaluación y revisión. Esta última etapa tiene por finalidad comparar los resultados de la ejecución en un período dado con las metas previstas. Esta comparación permite obtener experiencia para la revisión del plan que se formulará nuevamente, agregando, en general, un año al período abarcado por el primer plan y descontando el año transcurrido. La evaluación debe contener también un análisis sobre las condiciones generales que inspiraron el plan formulado. Si éstas han variado, la revisión será más profunda que la derivada solamente de la evaluación de la ejecución.

### 3. La planificación global

El campo de la planificación económica es de una extrema complejidad. Abarca el conjunto de actividades productivas de un país interrelacionadas entre / sí y

sí y regidas por las más variadas leyes. El intento de introducir todas esas actividades en un proceso de planificación a un mismo tiempo es dificultoso, de manera que se utiliza un procedimiento de aproximaciones entre lo general y lo particular y viceversa.

En los capítulos I y II se vió como se puede identificar la estructura y funcionamiento de una economía por intermedio de los valores de variables muy agregadas, llamadas variables macroeconómicas. Estos valores definen las características de la economía que se quiere describir, como por ejemplo, la ecuación de equilibrio ya conocida.

$$P + M = C + I_B + E$$

Si se elige el crecimiento del P como meta, se pueden encontrar los valores de las demás variables macroeconómicas compatibles con dicha meta. A su vez, estas variables implican que los sectores económicos y sociales deben reaccionar de determinada manera. Por ejemplo, estimado el valor del consumo o de las exportaciones será necesario calcular cómo debe crecer la producción agrícola, industrial, etc. para que pueda obtener el valor del consumo. Debe pensarse que detrás de un valor de C existe un conjunto muy grande de los bienes y servicios que conforman esta variable y que además esos bienes y servicios son producidos por los diferentes sectores de economía. Además, para que esos sectores puedan producir los volúmenes que están implícitos en C o E deben incrementar su dotación de capital y por lo tanto realizar inversiones que sumadas tienen que elevarse al monto estimado para  $I_B$ .

Todo lo anterior constituye una primera aproximación al plan general y conforma el marco de referencia dentro del cual se deben confeccionar los planes sectoriales.

Existen métodos que permiten estimar los valores futuros que deben alcanzar estas variables de acuerdo con determinadas metas de desarrollo. Ese marco de referencia contiene además una perspectiva de desarrollo de largo alcance y define una estrategia de desarrollo que comprende a todos los sectores y fija una política económica.

Lo descrito constituye una síntesis de lo que se denomina La Planificación Global.

El proceso de la planificación global se inicia con el diagnóstico de la economía que comprende una descripción de la evolución económica en el pasado y trata de responder principalmente a las siguientes interrogantes:

/¿Por qué

¿Por qué la economía no ha crecido o lo ha realizado lentamente? ¿Cuál es la perspectiva futura de crecimiento en ausencia de un plan?

Sería demasiado largo detallar la lista de análisis, investigaciones, recopilaciones estadísticas, interpretación de fenómenos internos y externos de la economía, que requiere un buen diagnóstico. Esta tarea es fundamental para la elaboración de un plan. Gran parte de la calidad de un programa depende de las conclusiones que surjan del diagnóstico. Si la identificación y cuantificación de los factores que han impedido el crecimiento no es rigurosa, el edificio del plan se asentará sobre cimientos débiles, sobre interpretaciones erróneas que pueden tender a que se fortalezcan factores adversos y se subvaloren los que puedan acelerar el proceso. Por otra parte, para estimar las perspectivas de crecimiento, en ausencia de un plan, se debe realizar un pronóstico de la conducta de los factores que lo condicionan, en especial los factores del exterior, es decir las relaciones comerciales con el extranjero, precio y volumen de demanda de los artículos de exportación, precio de los bienes de importación, cuantía de créditos exteriores, etc. El diagnóstico también permite obtener indicaciones útiles para la fijación de las metas del plan. Lo ambicioso de éstas guarda una estrecha relación con la posibilidad de remover los obstáculos que se oponen al desarrollo y éstos son analizados en esta etapa.

La selección de metas se realiza mediante procedimientos que se analizan más adelante. Estos procedimientos recurren a los modelos de planificación que aseguran la compatibilidad de las variables macroeconómicas, partiendo de la elección de valores para las metas globales (consistencia interna de las metas y variables).

Una vez seleccionadas las metas, es posible realizar una prueba de realismo del modelo global. Si los valores calculados de las variables implican condiciones que se consideran inalcanzables en la práctica, será necesario revisar el modelo y tal vez reducir las metas. Sería el caso, por ejemplo, de que la obtención de una alta tasa de desarrollo requiera la reducción del consumo por habitante por un período más o menos prolongado.

Como se dijo, este conjunto de metas globales impondrá condiciones a los sectores que se refieren al nivel y composición del valor bruto de la producción. La operación que da estos resultados se la denomina sectorialización del modelo global y los procedimientos correspondientes se explicarán

/más adelante.

más adelante. Nuevamente, es posible realizar una prueba del realismo del plan en esta fase de su formulación. Pueden resultar irreales las condiciones impuestas a los sectores, lo que implica la revisión de las metas sectoriales y globales. El proceso, en síntesis, consiste en avanzar hacia mayores detalles y en revisar en cada fase la totalidad de las estimaciones.

Ajustadas las metas globales y sectoriales, se debe proceder al plan detallado en cada sector. Cobran aquí importancia las tareas relativas a la determinación de proyectos específicos de inversión, la localización de los mismos, los programas de ejecución correspondientes, etc. La formulación de un plan puede considerarse concluida cuando se ha llegado a este nivel; en otras palabras cuando se indica qué debe hacerse, dónde y en qué períodos. Nuevamente se presenta la oportunidad de un ajuste de todo el plan, en la medida que los estudios de proyectos y de programas de acción demuestren la imposibilidad de cumplir con algunas metas.

Además, el plan debe contener en forma explícita el conjunto de medidas de política económica que aseguren el cumplimiento de las metas. Estas, deben abarcar el campo de la política fiscal, la política monetaria, la política de precios, la política crediticia, la política de subsidios, las regulaciones del comercio exterior (política cambiaria, control de importaciones, fomento de exportaciones, política de endeudamiento externo, etc.), la política de comercialización, la política de redistribución del ingreso, etc. Es necesario estudiar la posibilidad práctica de plasmar tales medidas en plazos adecuados. Supóngase, por ejemplo, que el plan implique la sustitución de productos agrícolas importados por la producción interna. Hasta que no se disponga de los recursos de capital y humanos necesarios y no se realicen los estudios e investigaciones a fin de determinar las zonas aptas para el nuevo cultivo, las técnicas de producción más convenientes, y si fuese menester, se creen las instituciones que otorguen préstamos, créditos, asesoramiento técnico, subsidios o incentivos a los agricultores, etc., tal sustitución no podrá ser realizada.

Lo ilustra la íntima relación existente entre metas y medios para obtenerlas. Se debe estudiar exhaustivamente la compatibilidad entre metas y medios y realizar el acondicionamiento recíproco entre ambos. Igual situación se presenta cuando las medidas de política económica imponen determinado comportamiento que pueden ser resistidos por sectores de la comunidad.

/El realismo

El realismo de un plan está dado fundamentalmente por los medios que pueda utilizar el estado con el objeto de crear las condiciones propicias para el logro de las metas.

Las tareas detalladas deben complementarse con estudios y análisis del financiamiento del plan. No sólo es necesario lograr el volumen estimado de préstamos externos y el nivel calculado de ahorros internos, sino que es imprescindible implantar un mecanismo que canalice esos recursos para que lleguen en tiempo oportuno y cuantía suficiente para financiar las actividades que el plan especifica.

4. Un modelo simplificado de planificación global

Los modelos de planificación se formulan sobre la base de las relaciones de interdependencia de las variables macroeconómicas.

Supóngase el siguiente modelo simple, para una economía cerrada:

$$1) P_i = C_i + I_i + D_i$$

$$2) P_i = \alpha K_i$$

$$3) D_i = d \cdot K_i$$

$$4) K_i = I_{i-1} + K_{i-1}$$

donde:

$P_i$  = Producto Nacional Bruto (a precios de mercado)

$C_i$  = Consumo total

$I_i$  = Inversión neta

$D_i$  = Reposición del capital (depreciación)

$K_i$  = Capital instalado

$i$  = Indica un año cualquiera ( $i-1$  indica el año anterior)

$\alpha$  = Coeficiente producto-capital

$d$  = Tasa de depreciación

La ecuación 1) es la de equilibrio ya mencionada. La ecuación 4) expresa una definición. El nivel del producto depende del capital instalado y de su productividad (ecuación 2). Finalmente, la ecuación 3) es una forma de expresión de la vida del capital instalado.

/En este



En este modelo se suponen conocidos los parámetros  $\alpha = 0,5$  y  $d = 0,1$ .<sup>1/</sup>  
Las variables macroeconómicas son incógnitas; estas son cinco:

$$P_i, C_i, I_i, D_i, K_i$$

y las ecuaciones son las cuatro indicadas. Se define grado de libertad al exceso del número de incógnitas respecto al de ecuaciones. La significación matemática del grado de libertad es la siguiente: si se dan valores arbitrarios a un número de incógnitas igual a los grados de libertad y dichos valores se introducen en un modelo, las incógnitas restantes se determinan resolviendo el sistema de ecuaciones.

En este caso existe un grado de libertad, de manera que si se dá al producto, por ejemplo, valores matemáticamente arbitrarios, quedan determinados los valores de las demás variables. Se aprovechan el grado de libertad para dar a una variable elegida el carácter de meta y se deducen los valores de las demás variables compatibles con la meta.

Supóngase entonces que se adopta el producto como meta y que los valores que se le atribuyen impliquen un crecimiento del 7 por ciento anual ( $\frac{\Delta P}{P} = 0,07$ ), a partir de un valor conocido. Se llamará año 0 al año en el cual se está formulando el plan, cuyos datos están determinados. El plan comienza, entonces, en el año 1. Hipotéticamente, los datos para el año cero son los siguientes:

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0

De acuerdo con la ecuación 4) el capital del año 1 está determinado por la inversión del año anterior y el capital instalado en dicho año,

$$K_1 = I_0 + K_0 = 10.0 + 200.0 = 210.0$$

Además de acuerdo con la ecuación 2),  $P_1$  está también determinado:

$$P_1 = \alpha K_1 = 0.5 \times 210.0 = 105.0$$

Por lo tanto la tasa de crecimiento del Producto de 7 por ciento (meta) se debe aplicar recién a partir del año 1.

---

<sup>1/</sup> A los efectos de este trabajo, se denomina parámetro a los elementos de un modelo (generalmente constantes) que permiten relacionar dos variables.

Para cada año del plan se resolverá el sistema de ecuaciones operando de una manera similar a la descrita, obteniéndose así los siguientes resultados:

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0
1	210.0	105.0	69.2	14.8	21.0
2	224.8	112.4	74.1	15.8	22.5
3	240.6	120.3	79.4	16.8	24.1
4	257.4	128.7	85.0	18.2	25.7
5	275.4	137.7			

Observando los valores calculados para las variables macroeconómicas se destacan algunas consideraciones. El crecimiento del Producto entre el año cero y el año 1, que está determinando por lo acontecido en el pasado, es de 5 por ciento, de manera que la meta adoptada ( $\frac{\Delta P}{P} = 0.07$ ) significa aumentar en dos puntos la tasa de crecimiento histórico del producto. Este incremento del ritmo de crecimiento significa, si la población crece al 3 por ciento por año ( $\frac{\Delta H}{H} = 0.03$ ), que la tasa de aumento del producto por habitante ( $\frac{\Delta P}{P} - \frac{\Delta H}{H}$ ) se elevará de 2 por ciento al 4 por ciento, es decir dicha tasa se duplica en el período del plan.

En la economía cerrada correspondiente al modelo, se producirán cambios en las variables macroeconómicas: la inversión neta deberá crecer entre el año cero y el año 1 en más de 40 por ciento y el consumo total disminuirá. A partir del año 1 se observa un crecimiento regular de las variables lo que implica que no es el ritmo de desarrollo el que provoca cambios bruscos en los valores de las variables sino una modificación de ese ritmo.

Si el crecimiento de la población es de 3 por ciento anual, los valores del consumo total que mantendrían constante el consumo por habitante para cada año serían:

Año	C
0	70.0
1	72.1
2	74.3
3	76.5
4	78.8

/Año

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0
1	210.0	105.0	63.0	21.0	21.0
2	231.0	115.5	69.2	23.2	23.1
3	254.2	127.1	76.3	25.4	25.4
4	279.6	139.8	84.0	27.8	28.0
5	307.4	153.8	92.1	31.0	30.7

En este caso se observa que la inversión entre el año cero y uno sufre un incremento de más de 100 por ciento y que la reducción del consumo es aún más drástica que en el caso anterior.

Tratándose de una economía cerrada y siendo el crecimiento del producto una función de la cuantía del capital (o de la inversión) y de la productividad de ésta (que se considera constante) es lógico concluir que una mayor tasa de crecimiento requerirá una mayor disminución relativa del consumo para posibilitar el incremento de la inversión.

Para una economía abierta el modelo es esencialmente el mismo que el anterior, pero se introducen algunas variables relativas al comercio exterior:

E = Exportaciones

M = Importaciones

SBC = Saldo de la Balanza Comercial

El modelo se configura como se indica a continuación:

$$1) P_i = C_i + I_i + D_i + E_i - M_i$$

$$2) P_i = \alpha K_i$$

$$3) D_i = d \cdot K_i$$

$$4) K_i = I_{i-1} + K_{i-1}$$

$$5) SBC_i = E_i - M_i$$

Se supone que los parámetros  $\alpha$  y  $d$  tienen los siguientes valores:

$$\alpha = 0.5$$

$$d = 0.05$$

Las variables son:

$$P_i, C_i, I_i, D_i, E_i, M_i, K_i, SBC_i.$$

/Se tienen

Se tienen tres grados de libertad y, por consiguiente, se seleccionan las siguientes tres metas:

$$\frac{\Delta P}{P} = 0.10 \quad \frac{\Delta E}{E} = 0.10 \quad SBC = 0$$

La resolución del sistema de ecuaciones arroja los resultados siguientes:

Año	K	P	G	I	D	E	M	SBC
0	2 000	1 000	800	100	100,0	200	200	-
1	2 100,0	1 050,0	735,0	210,0	105,0	220,0	220,0	-
2	2 310,0	1 155,0	808,5	231,0	115,5	242,0	242,0	-
3	2 541,0	1 270,5	889,4	254,0	127,1	266,2	266,2	-
4	2 795,2	1 397,6	978,2	279,6	139,8	292,8	292,8	-
5	3 074,8	1 537,4						

En el caso presente al tomarse el  $SBC = 0$  como meta, el modelo funciona como si la economía fuera cerrada. En cambio, si se toman como metas:

$$\frac{\Delta P}{P} = 0.10 \quad \frac{\Delta E}{E} = 0.10 \quad \frac{\Delta C}{C} = 0.03 = \frac{\Delta H}{H}$$

se tienen los siguientes resultados:

Año	K	P	G	I	D	E	M	SBC	DEX <sup>2/</sup>
0	2 000	1 000	800	100	100	200	200	-	-
1	2 100	1 050	824	210	105	220	309	-89	89
2	2 310	1 155	848,7	230	115,5	242	281,2	-39	128
3	2 541	1 270,5	874,2	254	127,1	266,2	251	+15,2	112,8
4	2 795,2	1 397,6	900,4	279,6	139,8	292,8	215	+77,8	35
5	3 074,8	1 537,4							

Al mantenerse el consumo por habitante igual al año cero, se genera un déficit en la balanza comercial en los primeros años del programa a pesar del crecimiento de las exportaciones. Este déficit se puede cubrir con el endeudamiento externo. En la última columna del cuadro se indican los montos de la deuda externa acumulada

<sup>2/</sup> DEX representa el endeudamiento externo, cuyo volumen aumenta con los saldos negativos de SBC, y disminuye con los saldos positivos de SBC ( $E > H$ ).

Si en lugar de la meta de consumo elegida se pretende mantener un ritmo de crecimiento del consumo igual al del producto y se supone que las exportaciones permanecen estancadas, los valores de las variables serían:

Año	K	P	C	I	D	E	M	SBC	DEX
0	2 000	1 000	800	100	100	200	200	-	-
1	2 100	1 050	880	210	105	200	345	-145	145
2	2 310	1 155	968	230	115,5	200	358,5	-158,5	303,5
3	2 541	1 270,5	1 064,8	254	127,1	200	375,4	-175,4	478,9
4	2 795,8	1 397,6	1 171,3	279,6	139,8	200	393,1	-193,1	672
5	3 074,8	1 537,4	1 288,4	307,4	153,7	200	412,1	-212,1	884,1

No cabe duda que el realismo del plan en estos dos últimos casos debe plantearse en función de la posibilidad de obtener recursos para financiar el déficit generado en el comercio exterior.

Los modelos descritos ilustran el tipo de método de planificación global que permite asegurar la compatibilidad de las variables macroeconómicas. Aunque los modelos que se utilizan en la práctica son más complicados se basan en los mismos principios. Todos los modelos, en mayor o menor medida, constituyen una simplificación del proceso de desarrollo. No obstante, son de gran utilidad, por cuanto permiten fijar en forma preliminar un conjunto de metas globales compatibles entre sí y adecuadas a la realidad del país.

En síntesis, el modelo global constituye, como ya se dijo, un marco de referencia donde deben encuadrarse los programas sectoriales. Para orientar la planificación de las actividades correspondientes, se debe proceder a la sectorialización del modelo global.

##### 5. La sectorialización de un modelo global

La estimación de los valores brutos de la producción de los sectores, que resultan de la adopción de metas de desarrollo, se realiza mediante la utilización de los cuadros de transacciones intersectoriales.

Antes de describir el proceso de sectorialización se analizará someramente este instrumento. Para describir una economía se utilizó un cuadro de transacciones intersectoriales que para el caso de una economía cerrada era el siguiente (véase capítulo I, 5):

CUADRO N° 18

Transacciones intersectoriales

	Agricultura	Industria	Servicios	Demanda final	VBP
Agricultura	10	40	-	70	120
Industria	20	60	30	120	230
Servicios	10	10	20	220	260
Total insumos	40	110	50		
Valor agregado	80	120	210		
VBP	120	230	260		

En cada fila se verifica que el valor bruto de la producción es la suma de las ventas intermedias más la demanda final.

En símbolos:

$$(I) \begin{cases} X_1 = x_{11} + x_{12} + x_{13} + Y_1 \\ X_2 = x_{21} + x_{22} + x_{23} + Y_2 \\ X_3 = x_{31} + x_{32} + x_{33} + Y_3 \end{cases}$$

donde:

$X_i$  = valor bruto de la producción del sector  $i$

$x_{ij}$  = valor de las ventas intermedias que el sector  $i$  hace al sector  $j$ ; o bien, valor de las compras de bienes intermedios que el sector  $j$  hace al sector  $i$

$Y_i$  = demanda final de productos provenientes del sector  $i$

Los  $x_{ij}$  tienen la significación siguiente: para que el sector 1 pueda producir  $X_1$  es imprescindible que adquiera en los demás sectores los bienes intermedios que están representados por  $x_{11}$ ,  $x_{21}$ ,  $x_{31}$ . En otras palabras, para que el VBP de la agricultura sea de 120 unidades monetarias, este sector debe adquirir los bienes intermedios indicados en la primera columna del cuadro de transacciones intersectoriales: 10 unidades monetarias de

/la misma

la misma agricultura, 20 de la industria y 10 de los servicios. Si el valor bruto de la producción de un sector es la unidad, cuántos bienes intermedios debería adquirir de los demás sectores?; la respuesta es la siguiente, según los símbolos utilizados:

$$\frac{x_{11}}{X_1} = a_{11} \quad \therefore \quad x_{11} = a_{11}X_1$$

$$\frac{x_{21}}{X_1} = a_{21} \quad \therefore \quad x_{21} = a_{21}X_1$$

$$\frac{x_{31}}{X_1} = a_{31} \quad \therefore \quad x_{31} = a_{31}X_1$$

Los coeficientes  $a_{ij}$  se denominan coeficientes técnicos y representan las compras que un sector debe hacer a los otros sectores para producir una unidad. Los coeficientes técnicos que resultan del cuadro de transacciones intersectoriales son los que a continuación se indican:

GUADRO N° 19

Coeficientes técnicos

	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	$\frac{10}{120} = a_{11}$	$\frac{40}{230} = a_{12}$	$\frac{0}{260} = a_{13}$
Industria	$\frac{20}{120} = a_{21}$	$\frac{60}{230} = a_{22}$	$\frac{30}{260} = a_{23}$
Servicios	$\frac{10}{120} = a_{31}$	$\frac{10}{230} = a_{32}$	$\frac{20}{260} = a_{33}$

Utilizando estos coeficientes técnicos se pueden plantear las relaciones anteriores de esta otra forma:

$$/X_1 =$$

$$(II) \begin{cases} X_1 = a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + a_{13}X_3 + Y_1 \\ X_2 = a_{21}X_1 + a_{22}X_2 + a_{23}X_3 + Y_2 \\ X_3 = a_{31}X_1 + a_{32}X_2 + a_{33}X_3 + Y_3 \end{cases}$$

Los elementos conocidos de este sistema de ecuaciones son los coeficientes técnicos y las demandas finales. Las incógnitas son los tres valores brutos de las producciones sectoriales, de manera que, resolviendo el sistema se pueden conocer los valores de X que satisfacen las demandas finales y las demandas intermedias.

En este sistema cada ecuación relaciona el valor bruto de la producción de un sector con: los valores brutos de las producciones de los demás sectores y con la demanda final del primer sector. Resulta más conveniente establecer relaciones entre el valor bruto de la producción de un sector y las demandas finales de todos los sectores, pues a cada variación de éstas se deben obtener los valores de  $X_i$  que son las incógnitas. Para ello se cuenta con procedimientos que permiten determinar, partiendo de los coeficientes técnicos, los llamados coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final ( $A_{ij}$ ) que transforman al anterior si sistema de ecuaciones, en el siguiente:

$$(III) \begin{cases} X_1 = A_{11}Y_1 + A_{12}Y_2 + A_{13}Y_3 \\ X_2 = A_{21}Y_1 + A_{22}Y_2 + A_{23}Y_3 \\ X_3 = A_{31}Y_1 + A_{32}Y_2 + A_{33}Y_3 \end{cases}$$

En consecuencia, conocidos los  $Y_i$ , se calculan los  $X_i$ . Pero este valor bruto de la producción incluye las ventas a la demanda final (conocida) y las ventas de bienes y servicios intermedios a los demás sectores. Para estimar esto último basta multiplicar los valores de  $X_i$  por los coeficientes técnicos ( $a_{ij}$ ).

En resumen, el procedimiento indicado permite establecer para cada sector el valor bruto de la producción, la parte del mismo que se destina a la demanda final (dato) y las que se destinan a cada sector. Al realizar esto para los años del plan se define el comportamiento de cada sector en lo que a producción se refiere.

/Para mayor



Para mayor claridad, a continuación se describe el procedimiento de cálculo de la sectorialización del modelo global:

a) Determinación por sectores de origen de las demandas finales que se derivan de un modelo global

La demanda final está formada por los bienes y servicios de consumo, de capital y de exportación.

- La determinación de la demanda de bienes de consumo para cada año del plan y su origen sectorial se realiza mediante la utilización de los coeficientes de elasticidad. Estos permiten, conocida la tasa de crecimiento del producto o del ingreso, determinar el valor del consumo de los diferentes bienes y servicios para cada año del plan.<sup>3/</sup> El origen sectorial de los mismos se deduce de la naturaleza de cada bien o servicio.

- La distribución por origen sectorial de la variable I encierra muchas dificultades. Una forma aproximada de resolver el problema, para cada año del plan, consiste en adoptar una composición sectorial análoga a la del pasado inmediato corregida por el conocimiento de los proyectos de inversiones públicas y privadas que se contemplan en los análisis y diagnósticos sectoriales.

- Finalmente, para sectorializar las exportaciones calculadas en el modelo global se debe analizar el tipo, origen y perspectivas de producción de cada bien exportable, como también las posibilidades de colocación en el exterior.

b) Cálculo de los valores brutos de la producción por sectores

Dado el juego de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final ( $A_{ij}$ ) y un juego de demandas finales, se resuelve el sistema de ecuaciones (III) y se obtienen los valores brutos de la producción de cada sector que satisfacen esas demandas finales y los insumos de los demás sectores. En otros términos, este proceso culmina con la determinación del volumen y composición del valor bruto de la producción que debe alcanzar cada sector en cada año del programa.

<sup>3/</sup> La expresión del coeficiente de elasticidad  $e_{y_{CA}} = \frac{\frac{\Delta CA}{CA}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$ , se transforma

en  $\frac{\Delta CA}{CA} = e_{y_{CA}} \cdot \frac{\Delta Y}{Y}$ . Se puede también recurrir al coeficiente de

elasticidad-consumo de la demanda de un bien. En este caso se tiene

$$\frac{\Delta CA}{CA} = e_{c_{CA}} \cdot \frac{\Delta C}{c}$$

/c) Determinación

c) Determinación de las necesidades de capital por sectores

Conocida la producción que debe lograr cada sector en los sucesivos años del plan se aborda el problema de estimar los incrementos de capital necesarios para alcanzar dicha producción, como también determinar el valor de reposición de los equipos e instalaciones existentes. Es posible que la distribución sectorial de la inversión así derivada no concuerde con la que se estimó al sectorializar la variable I. En este caso debe procederse a un ajuste a fin de compatibilizar ambos resultados. Este ajuste puede afectar inclusive a las demás variables del modelo.

6. La integración de los Sectores Sociales en la Planificación Global

Se analizarán los problemas que surgen al tratar de integrar los planes de los sectores sociales con el plan global. Implícitamente nos referiremos a los sectores de Salud y Educación.

Antes de entrar directamente en el tema conviene reflexionar sobre la integración de un sector económico en el plan global. En este caso, se presentan dos aspectos: la integración de las metas sectoriales y globales y la integración de los recursos.

Integrar las metas implica, principalmente, transformar los requisitos de comportamiento de un sector derivado del plan general, en objetivos de un plan parcial contenido en el anterior. Así, por ejemplo: los requisitos de producción del sector industrial estimados en un modelo global son las metas preliminares del programa sectorial en cuestión.

La integración de los recursos significa que los recursos necesarios para ampliar las actividades de un sector, estén calculados dentro de un marco general de asignaciones de recursos para todas las actividades del complejo económico y social.

Cabe destacar que ambos aspectos señalados constituyen las dos caras de una misma moneda, ya que metas y recursos están ligados por una relación biunívoca que constituye la esencia de la planificación. Si se traducen estas apreciaciones en términos de los sectores sociales, aparecen características interesantes de destacar.

De acuerdo con los conocimientos actuales existen muy serias dificultades para integrar los diversos tipos de metas de los servicios sociales en un modelo que las compatibilice con las metas económicas. Por ejemplo, en el

/caso de

caso de la educación existen procedimientos para determinar los requisitos de mano de obra y personal especializado necesario para el aumento de la producción de los sectores, lo que significa que algunas actividades educacionales se pueden vincular técnicamente a un plan de expansión de la actividad económica. Pero resulta difícil establecer una relación entre actividades relativas a la enseñanza humanística, la enseñanza fundamental generalizada, o la enseñanza artística, con las metas de un modelo de desarrollo.

Análogamente existen actividades de salud que son requisitos del aumento de la producción; por ejemplo, una campaña de erradicación de una epidemia en zonas que van a ser colonizadas. Pero la mayoría de las actividades de los servicios de salud no tienen una vinculación directa y cuantificable con la problemática del desarrollo económico, por lo menos en el corto y mediano plazo. No significa esto que se desconoce la importancia de un elevado nivel educacional y sanitario como acelerador del proceso de desarrollo; solamente se plantea un problema de cuantificación entre indicadores sociales y sus efectos sobre las variables económicas.

Se puede concluir que para estos servicios existen dos tipos de metas: unas que son requisitos del crecimiento de la producción o complementarias de la extensión de otros servicios sociales y otras que son metas propiamente dichas dependientes de la política social del gobierno y de las normas éticas de la comunidad.

Estas características sirven para esbozar un procedimiento de integración de los recursos.

En primer término, el plan de extensión de los servicios sociales debe estar dotado de los recursos financieros, físicos y humanos que le permitan cumplir con los requisitos que le imponga el desarrollo de los demás sectores económicos y sociales. Para el caso de las actividades no vinculadas con el crecimiento de la producción, conviene proceder a la formulación de planes de máxima, de mínima e intermedios, que faciliten la adopción de alternativas de asignaciones de los recursos.

Conviene también analizar profundamente la mecánica de la expansión de los servicios. Supóngase que pueda detectarse el factor que presenta aguda escasez para la expansión de un servicio. Esta no deberá proyectarse

/más allá

más allá de lo que permita el desarrollo del factor en cuestión. Si, por ejemplo, la cantidad y calidad de los maestros es el factor determinante de la expansión del servicio de educación primaria, los recursos asignados a esta actividad deberán ser los que permitan la utilización plena de ese factor escaso. Mayores o menores recursos asignados determinarían una pérdida de productividad. Un razonamiento semejante puede aplicarse atendiendo a los plazos de formación de los factores que se combinan para la prestación del servicio.

Los aspectos cualitativos de la prestación de un servicio pueden tomarse en cuenta en el problema de la integración si se ponen en términos de los factores que influyen sobre los niveles de calidad, pues en general tienen relación con la asignación de recursos. Un programa de alguna actividad de salud requerirá más recursos si la prestación de servicios correspondiente se realiza con el personal óptimamente calificado para el caso. La proporción de maestros no graduados dentro del total, es un indicador de la calidad del servicio de educación primaria y la cantidad de recursos a asignarse a esta actividad dependerá de las normas mínimas de calidad que deben respetarse en el programa de expansión.

Finalmente, conviene destacar que surgen problemas relativos a los plazos de planificación de los sectores sociales y de la planificación económica. Comúnmente, los planes económicos abarcan plazos reducidos (5 a 10 años) y solamente para los primeros se presentan las actividades económicas programadas con algún detalle. Los sectores sociales requieren en general plazos más largos de planificación y esta diversidad de plazos agrega una dificultad más al problema de la integración. Los planificadores de los sectores sociales deben imponer condiciones a la planificación económica en relación a los plazos y detalles de sus programas y proyectos de manera de poder identificar el mayor número de antecedentes posibles para vincular actividades en el campo social con las metas económicas.

#### 7. La planificación del sector público

El papel del sector público en el proceso de planificación es similar al de cualquier otro sector; en efecto, su función es la de producir bienes y servicios para satisfacer demandas finales y demandas intermedias. Cabe destacar, sin embargo, que el sector público presenta una particularidad

/de tipo

de tipo organizativo ya que tiene una cierta unidad administrativa, más o menos centralizada, que lo diferencia de los demás sectores económicos y que lo asemejan en cierta medida a una grande y compleja unidad productiva. En consecuencia, el objetivo de la planeación del sector público es el de "ordenar" la actividad de esta unidad productiva, para cumplir con los requerimientos de un plan de desarrollo económico y social en sus aspectos globales y sectoriales. Estos requerimientos, constituyen las metas de las actividades del sector público.

La fijación de estas metas resulta de un proceso de aproximaciones sucesivas, donde por un lado se tiene la planificación general y sectorial requiriendo niveles de actividades públicas, y por otro, la planificación del sector público discutiendo las posibilidades de llevarlas a cabo con el máximo de eficiencia. Dentro de este proceso de aproximaciones sucesivas adquiere sentido la planeación del sector público.

Si se considera que el gasto público es la expresión monetaria de las actividades públicas, el plan del sector público consiste en estructurar este gasto de manera que responda a las necesidades del desarrollo.

El proceso de la planeación del sector público comprende las etapas comunes a todo proceso de planificación con las características siguientes:

a) Diagnóstico. Se debe analizar, en primer término, si el sector ha constituido un factor acelerador o desacelerador del proceso de desarrollo. Esta investigación se realiza estudiando principalmente la evolución de los déficit de los servicios que presta el estado y la evolución de la creación de capital social básico.

En segundo lugar, una tarea fundamental de esta etapa es la de identificar y cuantificar los factores internos del sector público que se opondrían al cambio de la composición del gasto público o, en otras palabras, que dificultarían una nueva estructuración de las actividades públicas consecuente con el plan de desarrollo.

Entre estos factores se destacan:

i) las rigideces derivadas del sistema de financiamiento, en el caso en que éste destine una gran proporción de los recursos públicos orientados hacia entidades o actividades que no tendrían prioridad en el futuro.

/ii) Las rigideces

ii) las rigideces debidas a las diferentes capacidades de ejecución de las entidades públicas, en el caso en que la estructura de las actividades del plan de desarrollo comprometa principalmente a las entidades menos eficientes.

iii) los compromisos adquiridos por la continuación de obras y proyectos en proceso de ejecución, que determinarían que sólo una parte de los recursos futuros podrían destinarse a las nuevas inversiones y gastos requeridos por el plan de desarrollo.

b) Formulación del plan. Las prioridades del plan del sector público se derivan del resultado de la confrontación de los requerimientos del programa general de desarrollo y de las conclusiones del diagnóstico descrito. Se formulará un plan, a mediano plazo, que determine con precisión las responsabilidades que le competen a cada organismo público, atendiendo a las condiciones de complementariedad de las diversas actividades públicas.

Debe tenerse presente que un papel importante en el plan del sector público lo tendrán aquellas acciones y medidas que tiendan a remover las rigideces antes comentadas. El plan incluirá, en consecuencia: metas de producción a alcanzar en plazos determinados, objetivos y medidas relacionadas con la elevación de la eficiencia de las actividades públicas y medidas tendientes a remover rigideces.

c) Ejecución. El plan del sector público así concebido, debe complementarse con un programa de ejecución anual, donde se detallen las tareas a realizar en ese período, se establezcan los recursos financieros y físicos necesarios para llevarlas a cabo y se hagan explícitas las metas a alcanzar. Estos requisitos los cumple el presupuesto-programa. Por lo tanto, el presupuesto es el programa de ejecución inmediata del plan del sector público a mediano plazo.

d) Evaluación y revisión. La evaluación periódica del plan tiene por objetivos controlar la marcha de la ejecución y obtener elementos de juicio que permitan revisarlo.

En síntesis, la planificación del sector público se basa en tres tipos principales de elementos:

- el plan general de desarrollo económico y social que orienta e inspira las líneas de acción del sector público;

/el plan

- el plan de mediano plazo del sector que determina metas y analiza los medios para cada actividad pública;
- el presupuesto-programa que es el instrumento de ejecución.

#### 8. Algunos aspectos de la organización de la planificación

Comunmente, se acepta que las entidades que forman la base del mecanismo de planificación son: la oficina central, las oficinas sectoriales y las oficinas regionales.

Estas oficinas están generalmente ubicadas al más alto nivel de la jerarquía burocrática correspondiente. Así, la oficina central pertenece a la Presidencia de la República; las oficinas sectoriales se sitúan al nivel de los gabinetes de los Ministerios y en las gerencias de las entidades descentralizadas y empresas públicas; las oficinas regionales están ubicadas en las gobernaciones o intendencias. Estas oficinas tienen funciones que pueden sintetizarse en dos principales: dirigir las tareas propias del proceso de planificación y asesorar a los gobiernos en la adopción de decisiones.

Ambas funciones son complementarias, se asesora en el perfeccionamiento de las decisiones que se adopten a todos los niveles del sector público para que éstas sean el producto del proceso de planificación. La afirmación anterior significa el reconocimiento de que en la Administración Pública las decisiones son descentralizadas, es decir, que todo funcionario tiene un campo de decisión que le es propio. Una función importante de la racionalización administrativa es delimitar esos campos.

Conviene destacar que entre las partes del mecanismo descrito no debe existir una relación jerárquica directa, sino que cada oficina de planificación responderá al organismo en que está situada. Esta condición es indispensable para establecer una vinculación estrecha entre el aparato burocrático y el mecanismo de planificación. Si así no se hiciera, se crearía una disociación que impediría a la administración pública obrar según el proceso de planificación, lo que constituye uno de los propósitos últimos del mismo. No se trata, en consecuencia, de establecer un mecanismo paralelo al de la administración, pero debe convenirse que tampoco se resuelve el problema agregando funciones a los organismos existentes.

/En la

En la práctica se observa que la función de dirigir la formulación de planes debe ser realizada por organismos (las oficinas de planificación) distintos a los tradicionales, que si bien responden a las jerarquías propias de los niveles administrativos en que actúan, deben mantener una suerte de relaciones directas para asegurar la coordinación, perfeccionar la información estadística y mejorar el control de la ejecución de los planes.

Se dijo ya que el mecanismo de planificación debe asegurar el perfeccionamiento de las decisiones a todos los niveles y que para esto se recurre a los planes. La bondad de una decisión depende de dos factores principales: la información que posea el que debe decidir y la metodología que utilice para seleccionar objetivos y medios, en otras palabras, la técnica de planeación disponible.

Se vincula íntimamente a la organización de la planificación el factor información. La información que se requiere para decidir dentro de cierto campo, debe provenir de niveles superiores a dicho campo (a veces suelen ser órdenes, lista de prioridades), de niveles inferiores (ejemplo: requisitos de ejecución), y de niveles análogos (ejemplo: informaciones de complementaridad). Este conjunto de informaciones debe ser sistemático y llegar en tiempo oportuno. La experiencia ha demostrado que hasta que este sistema de información no funcione con alguna precisión, no puede considerarse instalado un proceso de planificación. Los planes que resulten tienen el carácter de extraordinarios y poca repercusión en el mejoramiento de las decisiones.

Los factores que determinen el perfeccionamiento de las decisiones, información y técnica de planificación, están vinculados entre sí. Una técnica requiere una información mínima determinada y a su vez las posibilidades de obtener información sistemática impondrá condiciones a la técnica a utilizar.

Tomando en cuenta la experiencia de los países latinoamericanos, es conveniente insistir en la necesidad de que al establecer entidades de planificación, se consideren con especial atención las funciones de las mismas en relación a la información que deben requerir, producir y suministrar a otros organismos. La estrategia para instalar un mecanismo de planificación está íntimamente ligada a las posibilidades prácticas de instalar el sistema de información comentado.



