

NT ILPES  
:C.20

44142  
20



Nº1  
Jorge Ahumada  
**TEORIA Y PROGRAMACION  
DEL DESARROLLO  
ECONOMICO**



CUADERNOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

---

Serie I - Núm. 1

Apuntes de Clase

Jorge Ahumada  
TEORIA Y PROGRAMACION  
DEL DESARROLLO ECONOMICO



\*112300001\*

Cuadernos del ILPES. Serie I:  
Apuntes de Clases, N° 1

Santiago de Chile

1967



La serie "Apuntes de Clase" de estos Cuadernos se inicia con un trabajo de Jorge Ahumada escrito para los cursos que fundó y dirigió en la CEPAL. Este texto - que tiene ya un valor permanente dentro del pensamiento económico latinoamericano de nuestros días - sigue orientando a los participantes de nuestro Programa de Capacitación. El Instituto lo publica ahora en homenaje a la memoria del inolvidable economista chileno.



## I N D I C E

	Página
I. INTRODUCCION	1
1. Objetivos del Curso	1
2. La necesidad de desarrollo económico	2
3. Naturaleza, concepto y medición del desarrollo.	7
4. Características del desarrollo	9
II. LOS MECANISMOS DEL MERCADO Y LA PROGRAMACION	25
1. El problema de los objetivos y los medios en la economía	25
2. La solución de los problemas básicos en una economía de competencia perfecta	29
3. La necesidad de programar y los objetivos de la programación	34
4. Programación global y política económica	48
5. Flexibilidad de la programación global	49
6. Aplicabilidad de la programación global	52
7. Etapas en la elaboración de un programa	54
III. EL DIAGNOSTICO DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO	59
1. Las fuentes dinámicas del desarrollo se transforman con el propio desarrollo	59
2. El flujo circular en una economía estacionaria autosuficiente	61
3. El flujo de expansión constante en una economía cerrada	68
4. El flujo de expansión constante en una economía abierta	72
5. El problema del decolaje en una economía subdesarrollada y los límites a la velocidad del desarrollo	77

	Página
6. Los elementos autónomos e inducidos de la demanda global en una economía cerrada	78
7. Las exportaciones y los gastos del gobierno como factores autónomos de la demanda en una economía subdesarrollada	82
8. Otros factores de estímulo de la demanda global	85
9. Elementos funcionales estructurales	89
IV. LAS INVESTIGACIONES REQUERIDAS PARA EL DIAGNOSTICO	113
1. La clasificación de la economía	113
2. Los elementos productivos	115
3. El problema de la productividad	120
4. Las formas de organización	122
5. Los cambios históricos	132

~  
A



# TEORIA Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

## I. INTRODUCCION

### 1. Objetivos del Curso

En esencia, el curso de Teoría y Programación del Desarrollo versará sobre un procedimiento de programación que llamamos global, porque considera los problemas de la economía en su conjunto. No se tratarán muchos de los aspectos que deberían ser incluidos en un texto sobre programación del desarrollo. Los problemas de localización, de desarrollo regional y de programación de sectores particulares sólo serán mencionados en este curso para dar una idea clara de sus interrelaciones con la programación global. El cursillo sobre programación sectorial se ocupará de ellos con más detalle. Por su parte, el profesor de proyectos se referirá a este aspecto, que constituye una de las piedras angulares en que descansa todo programa, mientras que el profesor de financiamiento discutirá algunos de los instrumentos de que es posible hacer uso para llevar a cabo las metas de un programa. Por último, el Profesor de Administración examinará los requisitos de orientación administrativa que exige la aplicación de una política económica coordinada. Así, el curso que estamos iniciando constituye una especie de espina dorsal del Programa de Capacitación, alrededor del cual adquieren consistencia las otras materias a dictarse. Esto no quiere decir que unas sean más importantes que otras. Todas tienen igual categoría.

No obstante que el título del curso menciona la teoría, sobre esta materia se hará sólo aquellas referencias que son indispensables para la mejor comprensión de las técnicas que se van a exponer. Casi todas esas referencias serán discutidas al tratarse el problema del diagnóstico.

La designación de "técnicas" con que se ha caracterizado los métodos de programación que se van a exponer no debe llevar a confusiones ni crear perspectivas falsas. Los métodos constituyen más que nada un conjunto de

normas que permiten razonar con facilidad y claridad sobre los problemas que plantea el desarrollo económico. No son recetas rápidas que puedan aplicarse en forma mecánica y que den iguales resultados cualesquiera que sea la destreza de quien las usa. Debido al estado de normas generales en que todavía se encuentran, estas "técnicas" no ofrecen una respuesta definida a varios problemas concretas.

Pero, por fortuna, ello no imposibilita su aplicación práctica. Todo sistema económico cuenta siempre con mecanismos de ajustes que disminuyen la gravedad de los errores en que se puede incurrir y que, al mismo tiempo, actúan como luces de advertencia para llamar la atención sobre lo que está marchando mal. La observación inteligente de esos mecanismos restará importancia a los peligros que encierra la aplicación de técnicas que no son perfectas.

Debido también a que ellas son un conjunto de normas de orden general, su aplicación práctica puede hacerse de una manera plástica y según las condiciones sui generis, que rigen en cada caso. Los estudios sobre El desarrollo económico de Colombia, El desarrollo económico del Brasil y El desarrollo económico de Argentina, preparados por la CEPAL constituyen tres buenos ejemplos del grado de adaptabilidad de estas técnicas.

## 2. La necesidad de desarrollo económico

Hecha la breve presentación anterior cabe hacerse la pregunta: ¿por qué o para qué preocuparse del desarrollo económico?

Para mucha gente la necesidad de desarrollo es tan evidente que ni siquiera es preciso discutirla, pero hay muchas otras que no tienen todavía conciencia de esa necesidad y hay que creársela. Con el desarrollo ocurre algo semejante a lo que sucede con la energía atómica: sólo unas cuantas personas están realmente informadas sobre las tremendas consecuencias del descubrimiento de esa fuente de energía

y de los reajustes que habrá que hacer en las formas de vida y en las instituciones para poder asimilar sus efectos sin dificultades. Del mismo modo, son pocas las personas que se dan cuenta clara de la forma como afecta sus propias vidas el hecho de que la economía de la sociedad en que viven esté creciendo muy rápidamente o esté estancada, esté sujeta a grandes fluctuaciones o muestre estabilidad.

Por otra parte, la necesidad del desarrollo se basa para muchos en nociones respetables, aunque un tanto vagas, sobre el bienestar y las formas de vivir con dignidad, y no tienen en cuenta que, según veremos en seguida, el desarrollo económico es necesario por razones muchísimo más científicas. En efecto, los sociólogos están de acuerdo en que el funcionamiento satisfactorio de cualquier grupo social se apoya en la aceptación por parte de la mayoría de sus componentes de las normas que rigen sus relaciones, y en la conformidad con los frutos que se obtienen de la convivencia bajo esas normas. Pero la conformidad y, en consecuencia, la aceptación, resultan de cotejar las aspiraciones que cada uno sustenta con lo que cada cual consigue lograr efectivamente; de comparar esperanzas con realidades.

La inconformidad surge cuando hay un abismo entre las aspiraciones y los resultados obtenidos. Ese abismo puede originarse en la incapacidad del grupo social para satisfacer aspiraciones modestas o en creación de aspiraciones irrealizables.

Pero sea cual fuere la causa, las frustraciones tenderán siempre a perturbar la convivencia y a veces tornar imposible el perfeccionamiento del grupo.

En la vida moderna los pueblos subdesarrollados están en cierto modo condenados a enfrentarse a un desequilibrio entre aspiraciones y realidades. Por una parte, los inevitables contactos culturales con países de ingresos y nivel de vida mucho más altos - contactos que suelen producirse a través de los medios de comunicación modernos -

van despertando en la imaginación de los pueblos subdesarrollados el deseo de gozar de las mismas formas de vida, la aspiración a tener refrigerador, teléfono y automóvil, y gozar fines de semana fuera de la ciudad y tantas otras cosas que caracterizan el nivel de vida de aquellos pueblos que hoy disfrutan de muchos de los adelantos del progreso tecnológico.

La CEPAL y varios economistas - entre ellos Duesenberry y Nurkse - han señalado las consecuencias que ejerce sobre el ritmo de capitalización de los países no desarrollados el "efecto de demostración" del consumo de los países desarrollados.

Por otra parte, la incorporación paulatina de los pueblos poco desarrollados a las formas democráticas de Gobierno ha estimulado grandemente la búsqueda del poder político por la vía del ofrecimiento de un mejoramiento rápido de los niveles de vida. De este modo el proceso eleccionario ha devenido en una palanca que está elevando continuamente las aspiraciones de esos pueblos.

Pero naturalmente, es muchísimo más fácil originar esos deseos que elaborar los instrumentos necesarios para poder satisfacerlos, y es también muy difícil inculcar en las gentes que sustentan esas aspiraciones la idea de que el logro de niveles de vida más altos exige siempre un sacrificio. La falta de una conciencia clara de la relación que hay entre progreso y sacrificio contribuye a ahondar todavía más el abismo entre aspiraciones y realizaciones.

Junto a las fuentes mencionadas de desequilibrio, que son, a su vez el resultado de ritmos muy dispares de crecimiento en las distintas regiones del Globo, los países poco desarrollados hacen frente a una fuente adicional: el rápido crecimiento demográfico. Mientras más rápidamente crezca la población más difícil resulta, dada una cuantía de recursos, satisfacer sus necesidades de un modo más pleno. Hay que advertir que América Latina es la región en que se registra la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo.

Antes de los grandes descubrimientos médicos de finales del siglo XIX, el crecimiento demográfico era en gran medida una función del desarrollo económico. Cuando crecía la disponibilidad de bienes disminuía la tasa de mortalidad, y si bajaba la producción aumentaba la mortalidad, guardándose un equilibrio entre producción y población que llamó la atención de los economistas en tan alto grado, que uno de ellos, David Ricardo, la usó para fundamentar su conocida "ley de hierro de los salarios". Pero desde que se inició la etapa de los grandes descubrimientos médicos, la tasa de mortalidad, sobre todo en los países tropicales, pueda reducirse en forma espectacular sin necesidad de que la producción aumente previamente.

Al crecer la población, crece también el número de personas en busca de trabajo. Por ejemplo, un país de 20 millones de habitantes cuya población crezca al dos por ciento y que muestre una tasa de 33 por ciento de población activa, tendrá que crear anualmente 120 mil nuevas ocupaciones. Para eso tendrá que crear capacidad adicional de producción, pues de otro modo la nueva fuerza de trabajo no encontrará ocupación, o bien, tendrá que combinar una cantidad constante de capital con más mano de obra, con lo que se reducirá la producción por persona ocupada, y el nivel de vida promedio.

Si la población adicional no encuentra trabajo, se verá obligada a buscar algún procedimiento que le permita obtener para sí una porción de la producción nacional, aunque nada aporten a ella. En muchos casos el presupuesto público es el más honorable de esos procedimientos. Ocurre así que la burocracia puede aumentar porque el desarrollo económico no es suficientemente veloz para absorber toda la mano de obra en actividades realmente productivas. Contrariamente a lo que creen muchos que no examinan las cosas con profundidad no es, por lo general, el exceso de burocracia lo que impide el desarrollo, sino la falta de desarrollo lo que provoca la burocracia. Por cierto, que una vez que

ésta se hipertrofió, puede llegar a constituir un escollo difícil de sobrepasar. Ocurre aquí, como en muchos otros fenómenos de las ciencias sociales: una causa produce un efecto que repercute sobre la causa original reforzándola y de ese modo reforzándose a sí mismo. La prestación de servicios como intermediarios es también un modo de obtener honorablemente una porción de la producción sin contribuir a ella de un modo significativo. No se trata de que ningún intermediario ni ningún empleado público contribuya a la producción. Lo hacen como cualquier otra producción, pero es evidente que tanto uno como otro pueden existir en números excesivos. El exceso es el que no contribuye. La presencia de un gran número de vendedores de periódicos, lustrabotas, vendedores ambulantes y otros semejantes es una clara evidencia de que el desarrollo económico es insuficiente.

Tanto la desocupación como esos tipos "aparentes" de ocupación tienden a acentuar las frustraciones y a hacer más tensas las relaciones sociales.

En consecuencia, la combinación del "efecto de demostración" y de los cambios en la organización política, por una parte, y por otra, del mejoramiento sanitario y médico sobre el crecimiento demográfico, hacen del desarrollo una necesidad ineludible. En las condiciones modernas ningún grupo social puede funcionar satisfactoriamente sin él.

Hay una tercera consideración para justificar el desarrollo que intencionalmente hemos anotado en último lugar, y es la siguiente: si existe la aspiración a una convivencia democrática es obvio que para satisfacer esa aspiración es necesario conseguir un mínimo común denominador de educación.

Pero la educación implica un costo social bastante alto. Si se considera que un 40 por ciento de la población latinoamericana tiene menos de 15 años se pone de manifiesto lo difícil que es dar una solución integral al problema educacional, sobre todo si se toma en cuenta que

los métodos de enseñanza que se aplica en estos países de "niños pobres" han sido copiados de los métodos que se inventaron para países de "viejos ricos". Parecería entonces que para lograr ese mínimo común denominador habría dos caminos: o hacer un esfuerzo muy grande por elevar el nivel de ingreso, es decir, para acelerar el desarrollo, o descubrir y aplicar nuevos métodos educacionales totalmente revolucionarios y mucho más económicos. Es probable que la solución definitiva consista en una combinación de ambos caminos.

En resumen, la preocupación del desarrollo como objetivo social se justifica por la necesidad de conseguir que la convivencia entre los hombres transcurra sin asperezas y dentro de normas políticas que den el máximo de posibilidades para que cada miembro del grupo social consiga una vida digna. Esa es también la justificación de este curso y de los otros que integran este programa. Y al tiempo que es su justificación constituya una apelación a la responsabilidad que en el proceso del desarrollo cabe tener a todos aquellos que han tenido la fortuna de adquirir una educación universitaria.

### 3. Naturaleza, concepto y medición del desarrollo

La definición más común del desarrollo económico es aquella que dice que es el incremento secular del ingreso, renta o producto por habitante, de un país o región. Por otra parte, se dice que un país es desarrollado según si su ingreso por habitante es alto o bajo.

Se dice que Estados Unidos es desarrollado porque tiene una producción de alrededor de 2 100 dólares al año por persona y que en comparación con él, India es poco desarrollado porque tiene sólo 100 dólares.

Todas estas concepciones son bastante exactas y no representan ningún inconveniente para su uso en el diálogo corriente. No obstante, si se examinan con cierto detenimiento se llega a la conclusión de que

son un tanto vagas. Por ejemplo, es fácil imaginar un país con un ingreso por habitante de 100 dólares al año, que está superpoblado y que carezca de recursos naturales conocidos o inexplorados. A ese país no se le podría llamar poco desarrollado, pues ese apelativo da la idea de que podría tener un ingreso más alto del que tiene. Por otra parte, otro país con un ingreso anual de 600 dólares por habitante puede que esté aprovechando una proporción muy pequeña de sus recursos naturales y que existan bases económicas iniciales que pueden sustentar la esperanza de un ingreso mucho más alto.

Todo esto parece muy sensato y aceptable al sentido común. En realidad, un país es poco desarrollado en el sentido de que cuenta con condiciones para gozar de un bienestar económico mayor del que efectivamente goza. En otras palabras, el desarrollo, o la falta de desarrollo, es una condición que se define comparando la capacidad de producción actual que efectivamente existe con una capacidad potencial que se estima que el país tiene. Esta manera de ver las cosas puede conducir a considerar a los Estados Unidos menos desarrollado que la India. Todo depende del margen de capacidad de producción potencial que está siendo efectivamente aprovechado en cada uno de esos países.

Exáminese ahora la concepción del ritmo de desarrollo de un país visto en función de su capacidad de producción. Diríase que hay desarrollo si la capacidad de producción por habitante crece, lo que no es igual que decir que el ingreso por persona crece. A veces, especialmente durante los períodos de recuperación de una depresión, aquél aumentó como consecuencia de un aprovechamiento más intensivo de la capacidad existente. Por el contrario, durante la etapa de la contracción el ingreso se reduce más que la capacidad instalada.

Por cierto que la capacidad instalada puede estar creciendo mientras que la capacidad potencial puede estar haciéndolo aún más rápidamente. Por ejemplo, puede que se descubran grandes yacimientos

minerales o se invente algún procedimiento nuevo para explotar riquezas hasta entonces inexplotables. El país, efectivamente estaría haciéndose más subdesarrollado.

Nuestro argumento se reduce entonces a decir que el ritmo de desarrollo hay que medirlo por un cociente compuesto que en el numerador contendría la expansión o crecimiento anual de la capacidad instalada y en el denominador la expansión o crecimiento de la capacidad potencial. Ese índice, dividido por el crecimiento demográfico, daría el ritmo de desarrollo del país o región.

La argumentación anterior parece ser muy lógica, pero no es muy práctica, porque no se ha inventado todavía una forma de medir la capacidad potencial de producción y tampoco resulta muy sencillo medir la capacidad instalada.

En vista de las dificultades que se confrontan para el empleo práctica de una conceptualización rigurosa tendremos que conformarnos con la definición que identifica el desarrollo con el crecimiento del producto por habitante; más adelante examinaremos con mayor detalle cuales de los miembros de la larga familia de conceptos a que pertenece el Producto conviene utilizar.

#### 4. Características del desarrollo

Aparte del crecimiento del producto por habitante, que hemos identificado como la esencia del desarrollo, hay algunas otras generalizaciones sobre este fenómeno, que sean cuantificables y verificables estadísticamente?

Para descubrir esas generalizaciones se podría estudiar varios aspectos de lo ocurrido con la economía de muchos países a lo largo del tiempo, o bien comparar un gran número de países que se encuentran en la actualidad en distintas etapas del desarrollo. En virtud de las dificultades que presenta el primer sistema hemos preferido el segundo y hemos preparado un cuadro que incluye países que en conjunto comprende

más de un tercio de la población del mundo. El examen de las cifras del Cuadro 1 permite sacar una serie de conclusiones de gran interés, respecto a los cambios que acompañan al desarrollo.

En primer lugar, es posible observar que mientras más alto es el nivel de ingreso por habitante más alta es la productividad o producto obtenido por persona ocupada en todos y cada uno de los sectores en que se ha clasificado la estructura productiva de los países incluidos en la muestra. Esto quiere decir que el proceso de desarrollo económico es un fenómeno de incremento general de la productividad expresada como una relación entre producción e insumo de mano de obra.

En segundo lugar, las cifras muestran con claridad meridiana que en todos los grupos de países analizados la productividad de la población ocupada en la agricultura es la más baja de todas y que la productividad de la población ocupada en los transportes es la más alta de todas.

En tercer lugar, cabe observar que mientras más alto es el nivel de ingreso por habitante menores son las diferencias intersectoriales de productividad. Así, en el grupo de países de más bajo nivel de ingreso la productividad del transporte es 4.2 veces la de la agricultura, en el grupo de países de ingreso más alto es sólo 1.9 veces. La agrupación de los países en categorías tan dispares como las contenidas en el Cuadro 1 ocultan un tanto el grado en que desaparecen las diferencias intersectoriales de productividad a medida que el ingreso per cápita crece. El análisis de la situación país por país señala, por ejemplo, que en Inglaterra la productividad de la población ocupada en la agricultura es casi igual a la de la población ocupada en el grupo formado por la manufactura, la minería y la construcción.

Para que las diferencias intersectoriales de productividad tiendan a reducirse a medida que el nivel de ingreso por persona es más alto y en circunstancias de que la productividad de todos los sectores crece,

se precisa que la de unos sectores aumenta más rápidamente que la de otros, en el transcurso del tiempo.

En efecto, la productividad de la agricultura tiene que aumentar más rápidamente que la de los demás sectores, debido a que, por razones que se discutirán más adelante, la población agrícola disminuye con el desarrollo, mientras que la producción aumenta. Para que esto sea posible la productividad por persona ocupada en labores agrícolas tiene que aumentar necesariamente.

El hecho de que la productividad de los distintos sectores mejora a ritmos diferentes y de tal modo que las diferencias tienden a disminuir es de gran significación en la dinámica del desarrollo. En efecto, si la productividad de la mano de obra ocupada es mayor en algunos sectores que en otros, la productividad promedio de toda la economía puede mejorar por la simple traslación de mano de obra desde los sectores de baja productividad a los de alta, pero cuando las diferencias desaparecen la productividad promedio puede mejorar sólo si mejora la productividad de uno o más sectores.<sup>1/</sup> Como esta segunda posibilidad no es incompatible en una situación en que hay grandes diferencias intersectoriales de productividad, si éstas existen, la posibilidad de alcanzar un ritmo rápido de desarrollo es mucho mayor que si no existe. Este es un buen argumento para defender la tesis de que mientras más alto sea el nivel de ingreso de un país más lento tenderá a ser su ritmo de desarrollo.

---

<sup>1/</sup> En rigor, lo que importa son las diferencias intersectoriales de productividad marginal y no de productividad promedio. Estas últimas pueden diferir mucho y sin embargo, no conviene la traslación de mano de obra de los sectores de más baja o más alta productividad promedio. Sin embargo, si la economía del país está creciendo o no hay desocupación abierta o disfrazada, se puede establecer un juicio en base a la productividad promedio.

En cuarto lugar, las cifras del Cuadro 1 demuestran que la estructura o composición de la producción es muy distinta en los países de ingreso bajo que en los de ingreso alto.

Por ejemplo, mientras que en el grupo de los países menos desarrollados la proporción del ingreso generado en la agricultura es 39 por ciento del total en los más desarrollados es sólo 10 por ciento del total.

En cambio, la proporción del ingreso generado, en el grupo "manufactura, minería y construcción" sube de 21 a 44 por ciento. Si se examina la estructura de la producción desde el punto de vista de la importancia relativa de los bienes y de los servicios no parece haber diferencias notables entre los distintos grupos que se están examinando, excepto por un pequeño aumento de la importancia de los servicios en los países de ingresos altos. En los menos desarrollados la producción de bienes contribuye con el 60 por ciento a la producción total, mientras que en el grupo más desarrollado contribuye con 54 por ciento.

De lo anterior se puede derivar un principio de la más alta importancia práctica, que podría expresarse así: a cada nivel de ingreso por habitante corresponde una estructura dada de la producción. En seguida veremos que esa estructura no se define por un juego de porcentajes, si no que por un juego de márgenes. No se trata de que si el ingreso por habitante es de 600 dólares la producción agrícola tenga, en todo caso, que contribuir con 10 por ciento de la producción total. Se trata de que si eso es el ingreso, es altamente improbable que la producción agrícola contribuya, digamos, con menos de 8 o más de 12 por ciento.

El corolario del principio anterior diría que para que haya desarrollo tiene que modificarse la estructura de la producción aunque esta proporción no es reversible. Es incorrecto decir que todo cambio

Cuadro 1

DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE PAISES DE DISTINTO NIVEL DE  
INGRESO POR HABITANTE 1950

	Menos de 200 dólares (a)	200 dóla- res a 400 dólares (b)	400 dóla- res a 600 dólares (c)	600 dólares y más (d)
Ingreso por habitante	101	329	476	1 281
Ingreso por persona ocupada	242	851	996	3 082
Agricultura	143	529	479	1 886
Manufactura, minería y construcción	385	1 058	1 320	3 640
Comercio	595	1 186	1 271	3 330
Transporte	598	1 397	1 578	3 629
Otros	335	800	1 106	3 361
Porcientos ingreso generado	100	100	100	100
Agricultura	39	18	17	10
Manufactura, minería y construcción	21	34	38	44
Comercio	15	17	15	15
Transporte	6	8	10	7
Otros	19	23	20	24
Porciento población activa	100	100	100	100
Agricultura	64	29	35	13
Manufactura, minería y construcción	14	29	28	37
Comercio	6	12	12	16
Transporte	2	6	6	7
Otros	14	24	19	27

Fuente: Cifras obtenidas de publicaciones de las Naciones Unidas y de la CEPAL.

en la estructura de la producción resulta en desarrollo económico.

En quinto lugar, hay diferencias notables entre los países de ingresos bajos y de ingresos altos en lo que se refiere al destino que se le da al trabajo del hombre. En los países de ingreso bajo 64 por ciento de la fuerza de trabajo se dedica a producir productos agrícolas, 14 por ciento se dedica a producir otras clases de bienes y 22 por ciento producen servicios.

En los países de ingresos altos, la población ocupada en la agricultura se reduce al 13 por ciento y la ocupada en servicios aumenta al 50 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

En otras palabras, del mismo modo que disminuye la importancia relativa de la agricultura a medida que el ingreso per cápita aumenta, también disminuye la importancia de esa actividad como fuente de empleo de mano de obra.

Mirando el desplazamiento de la mano de obra desde la agricultura hacia otras ocupaciones desde otro punto de vista, resulta evidente que el desarrollo tiene que ir acompañado de un proceso de urbanización, pues la mayor parte de las ocupaciones no agrícolas tiene su asiento en las ciudades. En concreto, es incorrecto concluir sin embargo, que todo proceso de urbanización va acompañado de desarrollo económico.

Todas las conclusiones que hemos derivado hasta ahora de la observación de las cifras del Cuadro N° 1 han sido comprobados por varios estudios. Entre ellos vale la pena mencionar los de un economista australiano, Collin Clark, quien fue el primero que sostuvo la tesis de que el desarrollo económico significa el desplazamiento relativo de la ocupación desde las actividades que llamó primarias hacia las productoras de servicios, que llamó terciarias. Un estudio de las relaciones entre la actividad industrial y el ingreso por persona ocupada en la agricultura en los distintos Estados de los Estados Unidos lleva a iguales conclusiones, como también el examen de la relación

entre el ingreso por persona y la estructura de la producción en los distintos Estados del Brasil y en las distintas provincias de Chile.

Para terminar con este asunto conviene llamar la atención hacia el hecho de que las relaciones que hemos encontrado entre grado de desarrollo y estructura económica y que se verifican tanto entre país y país como entre regiones de un mismo país, pueden verse modificados de una manera sustancial a través de la influencia del comercio internacional. Es posible, por ejemplo, que un país tenga un ingreso por persona razonablemente alto y que, sin embargo, tenga al mismo tiempo una proporción relativamente alta de su población ocupada en la agricultura. Esto implica que el gran consumo de productos manufacturados que demanda un alto nivel de ingresos se satisface con importaciones, lo que, a su vez significa que se exporta una porción importante de la producción nacional.

Tal era la situación de muchos de los países latinoamericanos cuando se precipitó la crisis de 1929 y es todavía la situación de algunos de ellos, sobre todo de los de la cuenca del Caribe.

De los comentarios anteriores no debe inferirse, sin embargo, que basta que un país sea exportador para que no se dé la relación entre nivel de ingreso y estructura de producción que hemos analizado. Muchos de los países europeos son exportadores y, sin embargo, en ellos la relación se verifica. La diferencia estriba en que ellos son exportadores de muchos productos y los países latinoamericanos sólo de unos pocos. Esto último quiere decir que la producción de una economía exportadora puede ser diversificada, pero que una que es mono-exportadora difícilmente es diversificada. Por otra parte, la demanda es más diversificada mientras mayor es el nivel de ingreso. Si la producción no lo es, la contradicción se resuelve con importaciones diversificadas.

Pasando ahora a otros aspectos de la estructura económica, el estudio de los datos que sirvieron para elaborar el cuadro 1 señala que no hay correlación alguna entre el valor del ingreso per cápita y la proporción del producto que se exporta. Australia, Nueva Zelanda y Canadá, Suecia y Suiza, países que figuraran entre los que tienen más alto ingreso per cápita, exportan 20 por ciento o más de sus productos; pero Estados Unidos, que tiene el ingreso per cápita más alto de todos, sólo dedica el 4 por ciento a ese fin. Entre los países de ingreso bajo los hay aquéllos que exportan una proporción pequeña, como India y Turquía con 7 y 9 por ciento respectivamente, mientras otros, como Guatemala y Honduras exportan sobre 20 por ciento.

La falta de correlación entre nivel de ingreso y relación entre las exportaciones y el ingreso no debe ser interpretada como una contradicción a la tesis mantenida por Raúl Prebisch y otros autores en el sentido de que el proceso de desarrollo tiende a producir tensiones en la balanza de pagos. Lo único que esos datos prueban es que una economía puede ser abierta al comercio internacional y sin embargo, ser muy desarrollada. Por otra parte, las tensiones en la balanza de pagos pueden producirse ya sea que el país tenga un coeficiente de exportación alto o bajo. Ellas son el resultado de ritmos dispares de crecimiento del ingreso y de las exportaciones, disparidad que es compatible en un grado alto o bajo de integración con la economía mundial.

Tampoco parece haber una relación muy estricta entre el nivel de ingreso per cápita y la proporción del producto que se destina a la inversión. En ninguno de los países de la muestra esa proporción es inferior a 10 por ciento o superior a 30 por ciento.<sup>2/</sup> En general,

---

<sup>2/</sup> Se trata de Inversión Bruta.

los países de ingresos altos dedican a la inversión una proporción superior a 20 por ciento del producto, pero Estados Unidos sólo dedica alrededor de 16 por ciento e Inglaterra sólo 14 por ciento. Los países de ingresos bajos dedican menos de 15 por ciento, aunque Turquía destina 17 y Perú 20 por ciento. La observación anterior contradice las relaciones observadas entre el nivel de ingreso y el ahorro de las personas, pero confirma la encontrada para un período largo para la economía de Estados Unidos considerada como un todo. En efecto, según Kuznets "las proporciones de los flujos de bienes a los consumidores y a la formación bruta de capital en el producto nacional bruto no muestran tendencias marcadas de largo plazo" para el período 1869-1948.<sup>3/</sup>

Además de los cambios en la productividad y en la importancia de cada sector como generador de ingreso y como utilizador de la mano de obra disponible que acompañan al desarrollo económico, también parecen tener lugar cambios en la riqueza tangible renovable. Por ejemplo, algunas evidencias indirectas hacen suponer que el capital o riqueza tangible renovable, que de ahora en adelante llamaremos (RTR), formada por todos los bienes productivos sujetos a depreciación, crece más rápidamente que el ingreso. En efecto las estimaciones existentes señalan que la relación producto-capital fluctúa en los países latino-americanos entre 0.4 y 0.5.<sup>4/</sup> En Africa del Sur sería de 0.5 también.<sup>5/</sup>

---

3/ Kuznets, Simon: "Income and Wealth of the USA, Trends and Structure" Income and Wealth, Series II, International Association for Income and Wealth, Bowes and Bowes, Cambridge, 1952. Página 156.

4/ Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

5/ Spengler, J.J.: "Economic Factors in the Development of Densely Populated Areas", Proceedings of the American Philosophical Society, Vol. 95, N° 1 - February 1951.

En los Estados Unidos sería de 0.33 y en los países europeos de alto ingreso por habitante fluctuaría entre 0.15 y 0.20.<sup>6/</sup>

Si la relación producto-capital es de 0.5 en aquellos países donde el ingreso por persona es de 100 a 200 dólares por habitante, quiere decir que en ellos la RTR por habitante es de 200 a 400 dólares. En cambio, a juzgar por los mismos índices, en los países con ingreso superior a 800 dólares, la RTR alcanzaría a 4 000 dólares, con excepción de los Estados Unidos donde se precisa aparentemente menos capital renovable para producir cien unidades de ingreso.

En resumen, parece haber alguna tendencia en el sentido que la RTR que se precisa para producir una unidad de ingreso tiende a ser mayor a medida que un país se desarrolla.

Examinando ese mismo asunto desde el punto de vista de la experiencia histórica de los pocos países para los que hay información, Kuznets encontró que la relación producto-capital se redujo en las primeras etapas del desarrollo y luego se estabilizó o tendió a subir. En Estados Unidos bajó de 0.4 en 1880 a 0.3 y luego subió a 0.33 en 1938. En Inglaterra bajó de 0.22 en 1865 a 0.17 en 1895 y se mantuvo en ese nivel hasta 1913. En Francia había bajado de 0.25 a mediados del siglo XIX a cerca de 0.17 a fines del siglo y casi a 0.14 en 1913.<sup>7/</sup>

Kuznets cree, y con él muchos economistas de países desarrollados,<sup>8/</sup> que la relación producto-capital de los países poco desarrollados es más baja que la de los países que se desarrollaron hace poco, como

---

<sup>6/</sup> Kuznets, Simon: Population, Income and Capital, a paper presented to the International Economic Association, Round Table on Economic Progress, Santa Margarita, Liguria 1953.

<sup>7/</sup> Population, Income and Capital, opus cit., pág. 14.

<sup>8/</sup> Véase por ejemplo, H. W. Singer: "La mecánica del desarrollo económico". El trimestre económico.

Estados Unidos, Canadá y Australia, y tan bajo como la de los viejos países desarrollados de Europa. Sin embargo, las cifras más arriba hacen dudar que la proporción sea correcta.

Si se examinan las cifras de los coeficientes sectoriales en la economía norteamericana se observa que los más altos están en el comercio y otros servicios, en la minería, la manufactura y la agricultura, en orden decreciente, y los más bajos están en los transportes, servicios de utilidad pública y la construcción residencial.

Ahora bien, el examen de la estructura de la producción de los países poco desarrollados, que se presentó en páginas anteriores, revela que las actividades que en los Estados Unidos tienen alto coeficiente de capital, con las que preponderan en esos países, de modo que a priori se puede pensar que un país poco desarrollado tiene un coeficiente de capital alto y por las mismas razones se puede pensar que los países desarrollados lo tengan más bajo, cuanto más, dependerá de las técnicas utilizadas y de la estructura de la producción.

También es de dudar que el valor del coeficiente de capital tenga alguna tendencia a largo plazo que sea independiente de los procesos tecnológicos que estén ocurriendo. Si se toma un período de la experiencia de Estados Unidos, por ejemplo, se descubre que la relación producto-capital se mantuvo muy estable, hasta antes de la Gran Depresión, gracias a que hubo fuerzas que tendieron a hacerla subir y otras a hacerla bajar, que se compensaron. Tendieron a hacerla bajar el crecimiento proporcional más rápido del transporte, las comunicaciones y la producción de energía, cuyo coeficiente particular era más bajo que el promedio. Tendieron a hacerla subir las mejoras tecnológicas que tuvieron lugar en esos sectores y que mejoraron notablemente

los coeficientes sectoriales.<sup>2/</sup> Naturalmente, en el corto plazo y en virtud de la lentitud con que crece el acervo, el coeficiente de capital debe ser muy constante.

Cualquiera que haya sido en el pasado la relación entre el crecimiento de la producción y el crecimiento del acervo de capital una cosa es, sin duda, indiscutible: el acervo de capital aumenta mucho más rápidamente que la población ocupada a medida que tiene lugar el desarrollo económico. En otras palabras, mientras más desarrollado es un país mayor es la cantidad de capital con que cuenta cada trabajador o cada persona activa. Esa relación se denomina densidad de capital.

En Estados Unidos, por ejemplo, por cada habitante activo hay alrededor de 7 000 dólares en RTR mientras que, según hemos visto, en los países de bajo nivel de ingreso hay sólo entre 200 y 400. Otras maneras de medir esta misma diferencia de RTR es a través de la capacidad generadora de energía disponible por habitante. En Estados Unidos esa capacidad es de alrededor de 1 300 KW, mientras que en la mayoría de los países poco desarrollados esa capacidad es ínfima.

Tampoco se cuenta con informaciones satisfactorias para analizar los cambios que tienen lugar en la composición de la riqueza tangible reproducible a medida que aumenta el ingreso per cápita, aunque a priori podría tenerse una idea de la dirección de los cambios.

En primer lugar, la importancia relativa de los equipos debe aumentar, dado que este tipo de riqueza renovable juega un papel más importante en la manufactura y en la minería que en otras actividades y son ellas las que aumentan más rápidamente con el desarrollo. Además, como hemos visto, junto a ese proceso tiene lugar un aumento de la productividad en todos los sectores, fenómeno que está íntimamente ligado a la acumulación de equipos. Si se toma la riqueza

<sup>2/</sup> Fellner, W., Long Term Projections of Private Capital Formation, Conference on Research in Income and Wealth, mimeografiado 1951.

tangible renovable de los Estados Unidos constituida por habitaciones, estructuras, equipo y ganado, en 1890 los equipos constituían el 15 por ciento mientras que en 1948 constituían 23 por ciento del total.

Por otra parte, uno podría esperar que el acervo constituido por los inventarios debería reducirse con el desarrollo porque en la agricultura el valor de los inventarios debe ser aproximadamente igual a la mitad del valor de la producción (suponiendo un período medio de producción de 6 meses) mientras que en otras actividades parece ser una proporción más pequeña de ese valor. Como la agricultura pierde importancia con el desarrollo, la proporción de riqueza tangible representada por inventarios debe bajar. El mejoramiento de los medios de transporte y almacenamiento debe concurrir a esa reducción.

Por otra parte, el aumento de la especialización y de la interdependencia económica debe aumentar la necesidad de inventario.

Es probable que el juego de esas dos fuerzas de sentido contrario expliquen que en los Estados Unidos los inventarios se han mantenido como una proporción relativamente constante de la riqueza tangible. Considerando ahora los recursos en su sentido más amplio es evidente que el desarrollo significa el aumento más rápido de unos tipos de recursos que de otros. Probablemente el orden es el siguiente: equipos, construcciones, recursos naturales no agrícolas, inventarios, mano de obra, tierra agrícola y animales domésticos. Si contamos el conocimiento como un recurso hay que colocarlo en primer lugar.

El desarrollo económico implica no sólo cambios en la estructura de la producción y ocupación, en la cuantía y composición de los recursos y las técnicas utilizadas, sino además, en las características demográficas.

Una de las diferencias demográficas más notables entre países poco desarrollados y muy desarrollados se encuentra en la estructura de edades de la población. (Véase el cuadro 2.) En el grupo de países

incluidos en la muestra, con ingreso per cápita inferior a 200 dólares no se encuentra ninguno, con excepción de Japón, que no tenga 40 por ciento o más de su población de 15 años de edad o menos. Los países que tienen entre 200 y 400 dólares tienen entre 30 y 40 por ciento de su población de 15 años o menos y ninguno de los países con ingreso superior a 400 dólares tiene un porcentaje superior a 30 por ciento en esa categoría. La estructura de edades de la población está íntimamente ligada a las tasas de mortalidad de los países poco desarrollados, es 2.5 a 3 veces más alta que la de los países desarrollados y semejante a la que éstos tenían hace 200 años es decir, alrededor de 30 a 40 por mil.

Cuadro 2

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR EDADES

Total mundial	Bajo 15 años	15-59 años	60 y más años
Africa	36	57	7
América			
América norte	25	64	11
América latina	40	55	5
Asia			
Cercano Oriente	40	54	6
Asia Central Sur	40	56	4
Japón	37	55	8
Otros (exc. Rusia)	40	55	5
Europa			
Norte Occidental	24	62	14
Sur	30	59	7
Este (inc. Rusia Asiática)	34	59	7
Oceanía	28	62	10

Fuente: Naciones Unidas.

Las tasas de natalidad también son diferentes en los países desarrollados y los no desarrollados. Por lo general, en los últimos fluctúa entre 40 y 45 por mil, mientras que en los más desarrollados fluctúa entre 17 y 20 por mil.

Igual que en el caso de la tasa de mortalidad, la tasa de natalidad de los países desarrollados era mucho más alta en el pasado. Por ejemplo, en Europa Nor-Occidental las tasas de natalidad eran de 30 a 32 por mil entre 1840 y 1870 pero luego comenzaron a declinar. No se sabe si hubo alguna época en que estos países tuvieron una tasa de natalidad tan alta como la que tienen hoy día la mayoría de los países poco desarrollados.

Parecer ser un hecho comprobado que el desarrollo económico, en su sentido más alto, tiene una influencia mayor, o por lo menos, más prematura, sobre la reducción de la tasa de mortalidad que sobre la de natalidad. Esta ha sido la experiencia histórica y a consecuencia de la cual la población del mundo aumentó enormemente después de la Revolución Industrial. En realidad, se estima que a principios de la Era Cristiana, la población del mundo fluctuaba alrededor de los 300 millones de habitantes, demorando 17 siglos en aumentar a 700 millones. Pero en los tres siglos siguientes subió a 2 500 millones. Antes que tuvieran lugar los grandes descubrimientos médicos del siglo XIX, parecía que la población sólo aumentaba a raíz de los efectos del crecimiento del ingreso sobre la tasa de mortalidad, pero desde entonces dicha tasa puede ser reducida aún si el ingreso no aumenta.

Las diferencias en tasas de natalidad y mortalidad, que afectan el ritmo de crecimiento natural de la población y su estructura de edades, debería también afectar la proporción de población que es activa y si esto fuera el único factor determinante podría creerse que la relación de población activa a población total es mucho más

alta en los países desarrollados que en los poco desarrollados. Pero hay otros factores que afectan la disponibilidad de mano de obra, entre los cuales la participación de la mujer en la vida económica es uno de los más importantes.

Por otra parte, no hay una definición única de fuerza de trabajo. A veces se suele entender por tal al conjunto de personas que tienen una ocupación lucrativa más aquéllas que buscan trabajo remunerado. Otras veces se dice que es población económicamente activa a toda la que es mayor de cierta edad sin exceder un límite superior, pero no siempre se está de acuerdo de cuáles son los límites.

Finalmente, se suele mezclar ambos criterios, haciendo prácticamente imposible la comparabilidad internacional.

En realidad, para el análisis de los problemas del desarrollo económico la definición más apropiada sería aquélla que dice que población activa es toda la que se encuentra entre ciertos límites de edades, por ejemplo, entre 10 y 65 años. La otra definición corriente excluye a las dueñas de casa de la fuerza de trabajo y eso se refleja en que la contabilidad del Ingreso Nacional no valorice la contribución que hace ese importante grupo de personas a la producción. Esa práctica hace que se cuente como aumento del Ingreso Nacional a todo desplazamiento desde la esfera doméstica a la esfera comercial de actividades como la confección de vestuario, la preparación de alimentos, o el lavado de ropa. Las tareas domésticas tienen tanto valor económico como cualquiera otra labor profesional y su comercialización y mecanización ha jugado un papel importante en la historia del desarrollo económico.

## II. LOS MECANISMOS DEL MERCADO Y LA PROGRAMACION

### 1. El problema de los objetivos y los medios en la economía

El exámen de las diferencias que se pueden descubrir entre los países desarrollados y los no desarrollados permite definir el desarrollo de un modo mucho más claro, que es el siguiente: es un proceso que consiste en cambios que se operan en la cuantía, naturaleza y uso de los recursos productivos y en la cuantía y naturaleza de la producción que se obtiene con esos recursos. A consecuencia de esos cambios el hombre promedio de la región o país que los experimenta queda, por lo general, en condiciones de consumir más, llegar a una edad más avanzada, educarse más, trabajar menos y si así lo desea, vivir con mayor dignidad.

¿Qué fuerzas son las que operan para que tengan lugar esos cambios y cuáles son las condiciones en que se manifiestan? El análisis de esta cuestión debe posponerse hasta tanto se haya discutido el problema de los objetivos y los medios y se haya examinado los elementos esenciales de las soluciones para los problemas económicos que ofrecen los economistas ortodoxos y los programadores.

Todo análisis económico parte de la base de que los recursos económicos están disponibles en una cuantía que es menor de la que es necesaria para satisfacer plenamente todas las necesidades. En realidad, si todos fueran tan abundantes como el aire, que sobra para satisfacer las necesidades presentes y futuras de todos, los recursos serían libres y no habría problema económico. La escasez, característica que define a todo recurso económico, confronta al hombre con dos tipos de problemas: a) seleccionar aquellos miembros de la sociedad cuyas necesidades deben satisfacerse más plenamente o con preferencia y b) seleccionar las necesidades en conformidad a su grado de urgencia.<sup>1/</sup> En la jerga de los

---

<sup>1/</sup> También crea el problema de quién debe seleccionar, pero esto pertenece al campo de la ciencia política.

economistas a la primera de esas cuestiones se la identifica con el nombre de problema de la distribución personal del ingreso y a la segunda con el de problema de la asignación de los recursos.

En el caso de los naufragios se aplica una norma que resuelve un problema semejante al primero de los dos que plantea la escasez. Esa norma dice: salvar primero a los ancianos, las mujeres y los niños, en vista de que los recursos de salvamento - incluso el tiempo disponible para hacer la operación - no alcanzan para salvarlos a todos. Pero ¿por qué razón ha de darse preferencia a ellos y no a otros? Si la respuesta dice que porque ellos son los más débiles, la norma que fija la prioridad está basada en un juicio de valores, algo que constituye un fin en si mismo y no un medio para alcanzar otro fin ulterior. Es concebible que la prioridad pueda fijarse con un criterio distinto. Por ejemplo, se podría pensar que los sobrevivientes debieran ser aquellas personas que reúnen condiciones para hacer una mayor contribución al mejoramiento genético de la raza humana. Si prevaleciera este criterio quizá, la prioridad para el salvamento la tendrían las bellas y los inteligentes. Aquí hay también un juicio ético envuelto: el de que es deseable el mejoramiento genético, que es equivalente al otro, que afirma que es deseable la salvación de los débiles.

Por lo general, la selección de objetivos últimos se hace en conformidad a juicios de valores o, por lo menos, éstos siempre juegan un papel importante. El problema de la distribución del ingreso participa de las características de los fines últimos. Es imposible defender con argumentos lógicos la tesis de que las necesidades de cada miembro de la sociedad deban ser satisfechas en igual grado, ni tampoco la de que deban serlo en distinto grado. En cambio, si la distribución del ingreso se considerara como un medio para alcanzar un objetivo la defensa lógica permitiría juzgarla, puesto que el juicio de los medios o instrumentos se debe hacer en base a su eficiencia. Por ejemplo, sería ilógico salvar a las mujeres, los ancianos y los niños si el objetivo que

se busca es el mejoramiento genético.

De la discusión anterior resulta evidente que la selección de los objetivos últimos afecta de un modo directo la selección de los medios y que, dentro de ciertos límites, también de naturaleza ética, éstos sólo pueden ser juzgados en función de su eficiencia para alcanzar los objetivos. La asignación de los recursos económicos a la satisfacción de las distintas necesidades es un problema de medios y no de fines. De ahí que no sea posible afirmar que una forma dada de asignación es satisfactoria sin que previamente se haya estipulado el objetivo que se persigue. En otras palabras, para emitir un juicio respecto a si los recursos económicos de una nación están siendo bien o mal utilizados hay que saber cuál es la solución que se considera preferible para el problema de la distribución del ingreso.

Podría, por otra parte, pensarse que la distribución del ingreso no debe constituir una preocupación fundamental y que, en realidad, lo importante es utilizar los recursos de modo que se obtenga con ellos la máxima producción posible. En el ejemplo del naufragio el criterio paralelo sería considerar a cada ser humano tan valioso como cualquiera otro, y en tal caso, que el estibado se debe hacer procurando que los botes acomoden el máximo número de personas, sin prestar atención a su edad, sexo, belleza o inteligencia. Vale la pena ilustrar con un ejemplo numérico las consecuencias que podría acarrear la asignación de los recursos teniendo en cuenta un criterio como el mencionado.

Supóngase que se quiere producir una combinación de dos mercaderías A y B y que se dispone de 600 unidades de trabajo (L), 500 unidades de capital (K) y 300 unidades de recursos naturales (T), y de unas técnicas de producción que aparecen reflejadas en las tres primeras columnas del cuadro 3.

Cuadro 3

ASIGNACION DE RECURSOS SEGUN CRITERIOS DE EFICIENCIA  
UTILIZACION DE RECURSOS

				<u>Alternativa I</u>				<u>Alternativa II</u>				<u>Alternativa III</u>			
<u>Requisitos unitarios</u>				A=20; B=0				A=0; B=10				A=15; B=6			
L	K	T		<u>L</u>	<u>K</u>	<u>T</u>	<u>Total</u>	<u>L</u>	<u>K</u>	<u>T</u>	<u>Total</u>	<u>L</u>	<u>K</u>	<u>T</u>	<u>Total</u>
A	20	25	5	400	500	100	1000	-	-	-	-	300	375	75	750
B	50	20	30	-	-	-	-	500	200	300	1000	300	120	180	600
Total Rec. Uti.				400	500	100	1000	500	200	300	1000	600	495	255	1350
Total Sobrante				200	0	200	400	100	300	0	400	0	5	45	50

En los supuestos dados, la cantidad máxima de A que se puede producir son 20 unidades, y la máxima de B son 10 unidades. Cualquiera de estas dos alternativas deja un total de 400 unidades de recursos ociosos, pero en el primer caso se usa todo el capital disponible y en el segundo se usan todos los recursos naturales. La tercera alternativa, que permite usar toda la mano de obra, es la que deja la mínima cuantía de recursos sin utilizar y según el criterio escogido sería la más eficiente. Es posible demostrar que ya sea que se trate de obtener más de 15A o más de 6B la cuantía de recursos que queda ocioso será mayor que 50.

A y B pueden también ser considerados como dos grupos de mercancías distintas y podría pensarse que el grupo A lo constituyan bienes "para pobres" y el grupo B, bienes "para ricos". Si los pobres o ricos están disconformes con la proporción 15/6 y cualquiera de ellos consigue que se modifique en cualquier sentido, habrá una utilización menos eficiente de los recursos disponibles. En otras palabras, la relación 15/6 representa la distribución del ingreso que resulta

de una asignación de los recursos hecha con un criterio en que la distribución no se considera un objetivo sino que una consecuencia de asignar los recursos con un criterio estrictamente técnico.

Es fácil imaginar situaciones en que el uso de un criterio técnico puro conduzca a una distribución del ingreso que sea intolerable. Por ejemplo, si en el caso numérico que se está usando como ilustración hubieran 1000 unidades de trabajo en lugar de 600, la solución óptima dejaría 400 unidades sin ocupación, es decir, sin ingreso y ello podría resultar socialmente intolerable.

Existe también un problema de distribución del ingreso a lo largo del tiempo. Si se consume una proporción menor del producto de este año y se invierte una proporción mayor, es probable que en el futuro se podrá disponer de un ingreso mayor y también se podrá consumir más. Por lo general, las personas que tienen un nivel de ingreso alto tienen una mayor preferencia por un mayor ingreso futuro, relativamente al consumo presente, que las personas que tienen un ingreso bajo. En otras palabras, las personas que tienen un nivel de ingreso más alto tienden a ahorrar proporcionalmente más que las que tienen ingreso bajo. Así, mientras más desigual sea la distribución del ingreso, mayor será la cantidad de ahorro que tenderá a generarse y esto facilitará el desarrollo. Por otra parte, a mayor desigualdad mayor es la limitación del mercado, lo que constituye un obstáculo para el desarrollo. Hay, en consecuencia, una distribución del ingreso que es la más eficiente desde el punto de vista del desarrollo.

## 2. La solución de los problemas básicos en una economía de competencia perfecta

La discusión anterior no tiene otro objetivo que el de poner en evidencia que la solución de los grandes problemas que crea la escasez de recursos envuelve la posibilidad de conflictos. Si la distribución

del ingreso se decide en base a consideraciones puramente éticas, históricas o de equilibrio de fuerzas de las partes interesadas, la utilización de los recursos será ineficiente si no satisface las demandas que surgen como consecuencia de la distribución del ingreso. Si las satisface, aunque haya desocupación y desarrollo lento, la asignación puede ser eficiente. Por otra parte, si la ocupación plena y la velocidad del desarrollo constituyen los objetivos más importantes, es la distribución del ingreso la que se puede juzgar eficiente o ineficiente según si permite o no conseguir los objetivos señalados.

Ahora bien, en la literatura económica se ha discutido ampliamente la posibilidad de una solución que garantice tres cosas: a) una distribución tal del ingreso que cada persona obtenga una parte del producto exactamente igual al valor de su contribución personal y de los activos productivos que posee, b) la óptima asignación de los recursos para satisfacer esa distribución de ingresos, y c) el empleo pleno de todos los recursos disponibles. Aún más, hay economistas que afirman que hay en la naturaleza de los hombres y las cosas fuertes que tienden a imponer esa solución y que si en la vida real no ocurre así se debe a que no se deja operar con libertad las fuerzas del mercado y las inclinaciones de los hombres. La libertad de consumo y de producción conduciría, según ellos, a un proceso espontáneo de desarrollo, cuya magnitud dependería exclusivamente de la medida en que la gente prefiera un mayor ingreso futuro a un mayor consumo presente. Si debido a estas preferencias el desarrollo es muy lento, la situación es mejor que una de desarrollo rápido, puesto que esto último envolvería actuar en contra de las preferencias de los consumidores.

Debido a que los raciocinios que han llevado a las conclusiones citadas juegan un papel importante en las discusiones sobre política económica, vale la pena presentarlos, aunque sea en forma extremadamente somera.

Supóngase que el precio de cada bien esté formado exclusivamente por los costos de producción, incluyendo en ellos una utilidad normal, que representa la remuneración del trabajo de los empresarios.

Supóngase, en seguida, que por cualquier motivo la demanda de un bien cualquiera aumenta, pero que la oferta no aumenta en la misma medida. Esta discrepancia entre la oferta y la demanda conducirá de inmediato a un alza del precio del bien. Al ocurrir así y en el supuesto de que los empresarios traten siempre de aumentar sus utilidades, transferirán los recursos que comandan desde la producción de otros bienes y servicios a la del bien cuyo precio ha aumentado y donde las utilidades son mayores que en el resto de la economía. Mientras más recursos se trasladen, más aumentará la oferta y esto hará bajar el precio del bien hasta un punto en que el precio del mercado iguale las cantidades ofrecidas y demandadas y se restablezca el equilibrio.

¿Actúan bien los productores al transferir recursos desde otras actividades a aquéllas donde la utilidad es mayor? La respuesta es sí, puesto que las mayores utilidades no son sino el reflejo de que los consumidores han modificado sus preferencias en favor de ese bien y este hecho se registra en el mercado en el aumento de utilidades, que actúan sobre el empresario como un sistema de luces de señalización. Además, si los empresarios tratan siempre de obtener el máximo de utilidades procurarán producir con aquellas técnicas de producción que aseguren los costos mínimos.

Para maximizar sus utilidades los empresarios tienen que seguir normas muy sencillas. En primer lugar, tienen que comprar técnicas alternativas de producción y escoger aquélla que represente los costos más bajos. En segundo lugar, tendrán que producir aquella cantidad que les asegure que un incremento de los ingresos que se obtiene por una producción mayor que la escogida es exactamente igual al incremento de los costos que acompaña a ese aumento de producción, o, lo que es lo mismo, hasta que el costo marginal sea igual al precio del

producto. Eso quiere decir que el aumento de una unidad de producción no agrega nada a la utilidad total.

Si en todas las empresas el costo marginal es igual al precio del producto, no será posible aumentar la producción del total de todos los bienes sacando recursos de una actividad para colocarlos en otra, porque el precio de cada cosa estará formado por el costo de producción, que es igual al valor de los factores que se usan en cada una. Supóngase que en la alternativa III del Cuadro 3, los precios sean los siguientes:

Precio de L por unidad = \$	2
" " A " "	= \$ 100
" " B " "	= \$ 250

Dados estos precios de A y B, el valor total de la producción de A + B será igual a \$ 3 000. Si se reduce la producción de B en una unidad, será posible aumentar la de A en 25 unidades, pues cada unidad de B que se deja de producir libera 50 unidades de trabajo, que permiten producir 2.5 unidades de A, pero una unidad de B vale 2.5 veces A, de modo que el valor total de la producción no aumenta redistribuyendo los recursos entre A y B. Si ésta es la situación, el precio de A es igual a su "costo de oportunidad", es decir, a lo que hay que dejar de producir de otras cosas para producir A.<sup>2/</sup>

De lo anterior resulta evidente que si los empresarios se conducen de tal manera que producen en cada caso aquella cantidad de bienes cuyo costo marginal es igual al precio del producto, el precio de cada producto y, en consecuencia, el de cada factor, será igual a su costo de oportunidad y no será posible aumentar la producción por la vía de reordenar el uso de los recursos.

---

<sup>2/</sup> Esta afirmación es válida sólo si no existen otras técnicas de producción que la indica en el Cuadro 3.

Según el pensamiento más ortodoxo, la norma de maximización de las utilidades por parte de los empresarios conduce, además, a que cada factor reciba como remuneración una suma que es exactamente igual a su contribución al valor de producción. Por ejemplo, si la contratación de un trabajador cuesta \$ 10 diarios no convendrá contratarlo a menos que gracias a ello la producción pueda ser aumentada por lo menos en \$ 10. Visto desde otro ángulo, esto quiere decir que los empresarios demandarán trabajadores hasta el punto en que el valor marginal de lo que se puede producir con ellos sea igual a la tasa de salarios. Por su parte, los trabajadores ofrecerán sus servicios sólo en la medida en que el pago adicional que reciben compense el valor que para ellos tiene el ocio.

Ahora bien, todas las conclusiones derivadas del pensamiento expuesto más arriba están basadas en supuestos que no se conforman con la realidad de la vida económica. Entre esos supuestos los más importantes son los siguientes: a) competencia perfecta; b) perfecta sustituibilidad entre los factores; c) perfecta movilidad de los factores; d) perfecto conocimiento de las alternativas, y e) maximización de las utilidades como único criterio de acción de los empresarios.

La competencia perfecta supone que ningún productor, trabajador o consumidor puede afectar el precio de los bienes y servicios que compra y vende, y que cualquier persona puede iniciar cualquiera actividad económica sin restricciones institucionales; no existen pues los monopolios u oligopolios ni los monopsonios u oligopsonios. La sustituibilidad perfecta significa que es posible producir cualquier cosa con cualquier combinación de factores y en cualquiera escala; que, por ejemplo, se puede producir cualquier cantidad de acero desde una a infinitas toneladas y no hay limitaciones impuestas por factores técnicos. La perfecta movilidad implica que los trabajadores que se encuentran sin trabajar en una actividad o región A se

moverán sin dificultad a la región o actividad B donde hay oportunidades de ocupación, e igual cosa ocurrirá con el capital y los empresarios. Para que ello ocurra es preciso que todos estén perfectamente enterados de todas las posibilidades de empleo y de dónde se pueden obtener las utilidades y remuneraciones más altas. El último requisito, dice en verdad, que para seleccionar su campo de acción los empresarios y trabajadores no tomarán en consideración las ventajas de carácter social, de tradición, de prestigio, o políticas o simplemente de gustos personales que pueda haber envueltos en la decisión de qué cosas y en qué medida producir.

Desde el punto de vista de la óptima asignación de los recursos, la presencia de monopolios y oligopolios, la indivisibilidad, la falta de completa movilidad y de conocimientos de las alternativas y la consideración de criterios adicionales en la maximización de las utilidades tiene tres consecuencias importantes: a) los precios de los productos y de los factores difieren de los costos de oportunidad; b) la asignación de los recursos entre los distintos usos no es la óptima y c) los recursos escasos no son utilizados plenamente. Más adelante se verá de que modo estas consideraciones afectan desfavorablemente la velocidad del desarrollo y conducen a que no sea un fenómeno que se produce de modo espontáneo.

### 3. La necesidad de programar y los objetivos de la programación

Por otra parte, el esquema resumido anteriormente supone que no existen impuestos, que no hay regulaciones monetarias ni cambiarias y que no existen ninguna unidad compradora o vendedora de bienes y servicios que no esté guiada por la norma de la maximización de las satisfacciones o por la de la maximización de las utilidades. Pero esa unidad existe y es el gobierno. Un grupo social sin gobierno es inconcebible y allí donde exista, los impuestos y las regulaciones monetarias y cambiarias y la política de gastos públicos afectará la asignación de recursos,

la selección de técnicas y el crecimiento del acervo y del conocimiento.

La magnitud de la influencia del sector público puede ser grande o pequeña. En los países latinoamericanos, por lo general, es grande. Quizá, no hay ninguno donde los Gastos Públicos representen menos de 10 por ciento del Gasto Nacional Bruto y donde sus inversiones representen menos de un quinto de la inversión territorial total. Esto no quiere decir que la influencia del sector público deba ser medida únicamente en términos cuantitativos. Puede ocurrir que el Gobierno tenga pocos gastos, pero que maneje el sistema monetario en forma tan estricta que su influencia sea mayor que si tuviera muchos gastos y poca influencia sobre el mecanismo bancario. Pero grande o pequeña, la acción o política del Estado inevitablemente afecta la operación del sistema económico. Si esto es así lo lógico es que la influencia se ejerza en un sentido predeterminado y no como ocurre muchas veces, en que los resultados totales o finales de la acción pública son la consecuencia de medidas tomadas en el campo Z para resolver el problema X, que se ha interpuesto a medidas aplicadas en el campo X para resolver el problema Z, y que resulta que no resuelven ninguno de los dos y, en cambio, crean un tercero. Esto se debe, en gran parte, a la falta de una definición clara de cuáles deben ser los objetivos de la acción pública. Sin claridad en los objetivos es casi imposible juzgar la eficacia de los instrumentos.

Si la libre operación de las fuerzas del mercado, por todas las razones mencionadas, en adición a la presencia del gobierno, no conducen de un modo necesario e inevitable a la utilización óptima de los recursos productivos; si, además, se considera que esa forma de utilización constituye un requisito fundamental para el buen funcionamiento de la sociedad, entonces parece lógico buscar algún mercado que permita resolver los problemas que las fuerzas del mercado resuelven de un modo insuficiente o no resuelven del todo. Este

mecanismo es la programación.

La programación es una técnica para la selección de medios y fines de conformidad con una norma. Por su condición de técnica, es decir, de procedimiento para actuar, la programación es neutra: no es buena ni mala en un sentido ético. En cambio, puede ser eficaz o ineficaz; puede o no conducir a la obtención de los objetivos deseados. Para serlo tienen que llenar por lo menos tres requisitos: a) permitir demostrar que los fines son realistas, es decir, que son alcanzables; b) debe asegurar que los medios son los mejores disponibles para lograr los fines propuestos, o, por lo menos, que son eficaces, y c) debe permitir comprobar si los fines y los medios son compatibles entre sí.

En virtud de su neutralidad, la programación no lleva en su esencia ningún fin último implícito. Se puede programar para la libertad o para la esclavitud, para la riqueza o para la miseria, para la cultura o para la ignorancia, para la libertad de empresa o para la centralización de las decisiones económicas. Programación e intervención estatal no son, pues, términos sinónimos.

Las colectividades nunca persiguen un solo fin, sino una combinación de ellos: se busca - para la mayoría o para una minoría - más libertad, más seguridad, más cultura, más comodidad. La elección se basa, por lo general, en juicios de valores combinados con elementos resultantes de la constelación de las fuerzas sociales imperantes. La programación no sirve para seleccionar esos fines últimos, pero puede ser extraordinariamente útil para verificar en qué medida son conflictivos entre sí. Por ejemplo, supóngase que, por razones de seguridad, una sociedad, no desea comerciar con otra, pero que, sin embargo, y al mismo tiempo desea alcanzar rápidamente mayor bienestar económico. La programación permite descubrir si la mayor seguridad es compatible con el mayor bienestar. Podría, en un caso concreto ocurrir que la persecución del primer objetivo lleve al deterioro del

bienestar, sin que por ello tenga que decidirse en contra del objetivo. La decisión, según se ha dicho varias veces, se hará en último término en base a juicio de valores. La técnica de programación habrá, sin embargo, puesto en claro el precio que hay que pagar por un objetivo en términos del sacrificio de algunos otros que son incompatibles con el preferido. Sin duda ésta es una valiosa contribución.

En lo que sigue de este trabajo la programación se discutirá en función de su aplicación a objetivos de carácter económico o que tienen implicaciones económicas o financieras. Además, no se discutirá la programación general sino una variedad específica, que se denomina programación global. Por tal se entiende una técnica que permite cuantificar de un modo coordinado las metas de producción de los sectores más importantes de la economía y seleccionar los medios para alcanzarlos.

El primer problema con que se confronta la programación es el de determinar con qué criterio se han de asignar los recursos disponibles entre los distintos usos que compiten con ellos. Hay que saber cuánto hay que dedicar a la agricultura, cuánto a la industria, cuánto al transporte, etc. Además, en rigor, habría que determinar cuánto habrá que dedicar a los productos específicos de cada sector y, por supuesto, cuánto se destinará para el proceso de formación de capital, es decir, de producción o formación de nuevos recursos y de remplazo de los que se destruyen por el uso.

La técnica de programación que se expondrá, parte de la base que el criterio básico de asignación de recursos lo proveen los consumidores al expresar libremente sus preferencias en el mercado. No se trata pues de que se cree un comité de funcionalistas que decidan si la gente ha de usar corbata o no, o si ha de tomar leche en lugar de whisky.

Por cierto, es posible concebir una técnica de programación que no respete la soberanía del consumidor. Los funcionalistas,

especialmente algunos dietistas y urbanistas, son muy partidarios de obligar a la gente a tomar leche y a comer verduras o a construir las casas de cierta manera. Si se pretende seguir este camino, se hace indispensable encontrar algún otro criterio que permita asignar los recursos. Las consecuencias políticas de una determinación como esa son enormes.

Las preferencias de los consumidores varían con el nivel de ingreso que reciben, de modo que para determinarlas hay que precisar la distribución del ingreso. Pero, según se dijo, la distribución del ingreso es una cuestión que envuelve juicios éticos y factores socio-políticos. Luego, los programadores no pueden decidir por sí mismos cuál debe ser. Lo único que pueden decir son las consecuencias que una forma u otra de distribución pueden tener sobre otros objetivos económicos, tales como la velocidad del desarrollo o la estabilidad económica. El programador, en consecuencia, tiene que considerar la distribución del ingreso como uno de sus datos.

Si la libertad de los consumidores para escoger entre los distintos bienes y servicios se ejerce en forma irrestricta y, si además la distribución del ingreso no se modifica de un modo significativo, lo más probable es que, con o sin programa, los consumidores continúen dividiendo su ingreso entre consumo e inversión tal como lo han hecho en el pasado. En ese caso, la influencia del programa sobre el ritmo de desarrollo será relativamente pequeña. Si se desea acelerarlo, es probable que haya que restringir la libertad del consumidor con el objeto de conseguir que en el futuro destine a la inversión una proporción mayor de su ingreso.

Los instrumentos para restringir esa libertad son conocidos y técnicamente de fácil aplicación: incluyen la tributación, la retención de beneficios, el control de las importaciones y muchos otros por el estilo. Lo que es difícil es determinar cuánto debe dedicarse a la inversión, o sea en cuánto conviene restringir el consumo. Para

ilustrar esta dificultad conviene recurrir a un ejemplo numérico. Supóngase un país sin comercio exterior, cuyo producto total anual es igual a \$ 1 000, cuya relación producto-capital es igual a 0.5 y cuya inversión bruta anual es 10 por ciento del producto, es decir, \$ 200. Debido a que el valor numérico de la relación-producto-capital es 0.5, el capital total (RTR) es \$ 2 000. Si la tasa de depreciación es de 4 por ciento, la inversión bruta de \$ 200 incluye \$ 80 para reposición y \$ 120 para incrementar el acervo. Esta última suma permite aumentar el producto en 60 unidades, es decir, en tres por ciento. Si se considera insatisfactorio este ritmo de crecimiento y se quiere aumentarlo, el problema a resolver será hasta cuánto? Supóngase que se quiere llegar a 6 por ciento. Para eso habría que aumentar la inversión bruta a \$ 320, pero estarán dispuestos los consumidores a ahorrar una proporción tanto más alta del ingreso?

Hay una manera de despejar esa incógnita, y es por los efectos que ejerce un esfuerzo en tal sentido sobre la estabilidad económica. Por estabilidad se entiende la ausencia de problemas incontrolables de balanza de pagos, de inflación o desocupación. Si los consumidores estuvieran dispuestos a ahorrar voluntariamente sólo \$ 200, la diferencia habría que financiarla con emisiones y/o expansión del crédito. Esto puede conducir a la inflación o a la creación de un déficit en la balanza de pagos, porque la gente intentará y estará en condiciones de gastar en bienes de consumo una suma de dinero mayor que el valor monetario de los bienes de consumo y servicios disponibles. A la larga, estos fenómenos conducirán a una reducción del ritmo de crecimiento.

Los ahorros voluntarios no son necesariamente iguales a los que el país está habituado. Los consumidores nunca tienen una idea tan precisa respecto a su bienestar que les sea posible afirmar, por ejemplo, que prefieren una combinación de 90 por ciento de consumo y 10 por ciento de ahorro sobre cualquiera otra combinación posible.

Probablemente, es más correcto afirmar que le es indiferente cualquier combinación dentro de los límites de 8 a 12 por ciento de ahorro. Por medio de los distintos instrumentos de política económica se puede empujar el ahorro hacia el límite superior de preferencia, sin despertar reacciones desfavorables de los consumidores. Además, por medio de medidas de estímulo puede alzar el límite más alto del margen de indiferencia. Mutatis mutandi, lo anterior significa que la demanda de bienes y servicios de consumo debe ser desalentada, aunque sólo en relación al ingreso, no necesariamente en términos absolutos.

Mientras más grande sea el salto que se pretende dar desde el ritmo de crecimiento al que la economía está habituada a otro ritmo más alto, mayores serán las resistencias que opondrá la gente. Esas resistencias se reflejan, según se dijo, en presiones inflacionarias o en presiones sobre la balanza de pagos. Por esta razón se podría considerar que el objetivo de la programación es alcanzar el máximo ritmo de crecimiento del producto por habitante que es compatible con la estabilidad.

De lo anterior se desprende de un modo muy claro que la magnitud y naturaleza de los objetivos económicos que se pueden considerar realistas dependen en parte de los instrumentos de política económica de que se puede hacer uso y de la efectividad de esos instrumentos. En un país cualquiera puede ocurrir que existan todos los recursos físicos necesarios para que el producto aumente en 10 por ciento al año, pero que para explotarlos haya que modificar la distribución del ingreso, hacer una reforma agraria y romper algunos monopolios, incluso sindicales. Si la constelación de fuerzas políticas es tal que hacen imposible la adopción de esas medidas, la meta de 10 por ciento carece de realismo político, aunque sea técnicamente factible.

En breve, en primer lugar, resulta claro que el ritmo de crecimiento máximo que es compatible con la estabilidad tiene una magnitud que varía con los instrumentos de política económica que el Gobierno está en condiciones de aplicar, además de las determinantes de carácter

tecnológico. En virtud de ello, los programadores tendrán que examinar tres o cuatro ritmos de desarrollo alternativo para descubrir qué medidas económicas hay que aplicar para alcanzarlos, y presentar esas alternativas a las autoridades políticas para que ellas escojan. A modo de paréntesis puede anotarse que hay casos en que una medida económica de alguna audacia que se adopte hoy puede ahorrar la inevitabilidad de adoptar mañana medidas mucho más drásticas. En segundo lugar, también resulta evidente que el programador tendrá que ir fijando las metas simultáneamente con los medios, pues de otro modo le será imposible precisar si son realistas o no.

Aparte del principio de la libertad de elección de los consumidores, la técnica de programación que se expondrá a continuación utiliza el principio de la interdependencia. Este principio, reconocido desde hace muchos años por los economistas teóricos, especialmente gracias a los trabajos de Walras, nos enseña que si se cambia el valor de una variable cualquiera del sistema económico, ya sea en su magnitud real o monetaria, el valor de muchas otras también tendrá que modificarse. Por esta razón, si se quiere acelerar el desarrollo económico de un sector o impedir que se frene, parece indispensable tener por lo menos una idea de qué tipos de problemas han de surgir en los demás sectores a consecuencia de ello.

La literatura y la historia de los últimos veinte años está llena de ejemplos del alto precio que hay que pagar cuando se desdeña la interdependencia económica. Por ejemplo, las recomendaciones tan frecuentes de que se logre el desarrollo poniendo el énfasis en mejorar la productividad de la agricultura, puede llevar a un serio problema de desocupación y de conglomeración urbana. El énfasis en la industrialización, en el sentido restringido de la palabra, puede conducir a un déficit serio de alimentos y a graves problemas inflacionarios. La atención excesiva al mejoramiento de los patrones sanitarios también puede crear problemas demográficos y de ocupación. Ejemplos semejantes

pueden repetirse hasta la saciedad.

Naturalmente la técnica de programación no pretende que se sacrifiquen todos los valores sociales en áreas de un desarrollo orgánico. Sólo pretende demostrar cuál es el precio que hay que pagar por la elección de ciertos objetivos y por el rechazo de otros. Por ejemplo, los esfuerzos por dar una solución rápida a los problemas de habitación son dignos de todo encomio desde un punto de vista humanitario y, por lo general, las decisiones que se tomen en ese campo obedecen a consideraciones de esa naturaleza. Pero rara vez se piensa que acaso un programa ambicioso de construcción de habitaciones llevado a cabo en el presente implica tener que reducir el ritmo de desarrollo y, en consecuencia, dañar severamente las posibilidades de desarrollo futuro.

La forma más clara de ilustrar la interdependencia económica es por medio de un cuadro de relaciones interindustriales. Dicho cuadro contiene todos los sectores productivos en que se desee clasificar una economía. Los sectores aparecen en las líneas en su condición de vendedores de bienes y servicios y en el encabezamiento de las columnas aparecen como compradores. Además, las unidades compradoras se clasifican como compradores de productos intermedios y como compradores de productos finales. Entre estos últimos figuran las familias, el gobierno, el resto del mundo y las empresas, pero sólo en la parte que representa compra de bienes de capital y de inventarios. El cuadro está basado en el principio de que el valor de la producción de un sector tiene que ser necesariamente igual al valor de las partes más las utilidades del sector. El cuadro 4 representa la transacción entre industrias de una economía clasificada en cinco sectores.

Los valores que aparecen en cada columna representan las compras que la unidad que encabeza esa columna hace a las unidades que encabezan las líneas. Así, si tomamos la columna encabezada por el sector 1, que podría ser la agricultura, y se quiere expandir la producción

Cuadro 4

## PRODUCCION Y DISPONIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS

		Destino de la producción y de las importaciones																		
		Ventas intersectoriales					Total ventas inter- secto- riales	Ventas de bienes terminados						Valor bruto de la produ- ción e importa- ciones						
		Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Sector 5		Total deman- da fi- nal	B T	B P	B G	D T	D P		D G	X				
Sector 1 (Total	a																			
(Nacional	b																			
(Importado	c																			
Sector 2 (Total	d																			
(Nacional	e																			
(Importado	f																			
Sector 3 (Total	g																			
(Nacional	h																			
(Importado	i																			
Sector 4 (Total	j																			
(Nacional	k																			
(Importado	l																			
Sector 5 (Total	m																			
(Nacional	n																			
(Importado	ñ																			
Materias (Total	o																			
primas (Nacional	p																			
(Importado	q																			
Sueldos y salarios	r																			
Reservas de depre- ciación	s																			
Impuestos indirectos	t																			
Otros pagos o fac- tores	u																			
Valor agregado bruto	v																			
Valor bruto de la producción	x																			
		abc	def	ghi	jkl	mñi														

agrícola, es obvio que hay que aumentar las compras que hace la agricultura al sector 2, por ejemplo. Pero el sector 2 podrá vender más a la agricultura sólo si expande su propia producción o si vende menos a otras actividades distintas de la agricultura. Si sigue este segundo camino puede ocurrir que la producción de esos sectores se reduzca y no puedan abastecer las mayores demandas que la agricultura también hace sobre ellos.

Pero eso no es todo. Si se quiere expandir la producción agrícola habrá que expandir los transportes, a menos que haya capacidad de transporte no utilizada, pero para expandirlos se precisa aumentar la producción de hierro y acero, que requiere de insumos proporcionados por el transporte y por la agricultura. De allí que no se puede hacer un programa de desarrollo fijando metas de producción para satisfacer únicamente las necesidades de los compradores finales. Por cada unidad más de producción agrícola que se quiera vender a los consumidores finales será expandir la producción agrícola en más de una unidad, pues otras actividades tendrán que expandirse y reclamar a su vez insumos originados en la agricultura.

Uno podría preguntarse cómo es posible que un sistema económico no planificado pueda operar en forma relativamente satisfactoria en circunstancias en que las interrelaciones económicas son tan complicadas. La explicación se encuentra en que la economía cuenta con una serie de mecanismos de ajuste. El sistema de precios es uno de ellos. Si se expande la demanda final de un artículo su producción tenderá a crecer. Si no hay insumos desocupados para satisfacer las necesidades del nuevo nivel de producción, los productores pagarán por ellos más altos precios, quitándoselos por este medio a otros sectores que no pueden pagarlos. Con ello estimularán también una mayor producción de esos insumos.

Si los cambios en la demanda final entre un período y otro son relativamente pequeños, los cambios de los precios podrán indicar a

los productores los ajustes que tienen que hacer en el nivel de la producción y esos reajustes podrán hacerse sin mayores dificultades si la economía cuenta con capacidad instalada desocupada en algún grado, que es lo que normalmente ocurre. Pero si los cambios de la demanda por los bienes de un sector son relativamente grandes entonces parece poco probable que los demás sectores puedan ajustarse fácilmente para satisfacer esa demanda y todas las que, según hemos visto, se derivan de ella. Si alguno de los sectores que tiene que ajustarse no puede hacerlo, o lo logra en medida muy insuficiente aparece lo que se llama un "cuello de botella", "embotellamiento" o "estrangulamiento". Mientras más generales sean los embotellamientos, es decir, mientras haya más sectores que no puedan responder a las demandas crecientes, mayor será el alza que tendrá lugar en el nivel de precios y mayor será el impacto inflacionario que sufrirá la economía. Si el cuello de la botella se presenta en un solo sector los precios de los productos de ese sector tenderán a subir relativamente más que los de otros sectores y los factores productivos tenderán a moverse hacia él para romperlo y, a la larga o a la corta, lo lograrán. Pero si todos los precios suben es improbable que eso se consiga, a menos que la inflación provoque las distorsiones de precio que son necesarias y luego se detenga. En muchos casos, sin embargo, la inflación se "maneja" evitando que se produzcan las distorsiones que son necesarias, o dejando que tengan lugar, pero sin atacar el origen de la inflación, de modo que los cuellos de botella se fabrican con tanta rapidez como se rompen y siempre queda un saldo. De ahí que la inflación es un instrumento de muy dudosa eficacia para acelerar el desarrollo.

Además de los precios, el sistema económico cuenta con otros importantes mecanismos de ajuste entre los que se cuentan el comercio externo, las innovaciones tecnológicas y el nivel de ocupación. En el corto plazo, el comercio externo, sin lugar a dudas, es el más efectivo.

Si ocurre que la demanda interna de un bien o de un grupo de bienes se expande rápidamente y a pesar del alza de precios los

productores no logran obtener recursos productivos para expandir la producción nacional, entonces los precios de los productos similares importados serán más baratos y la demanda adicional interna será satisfecha con mayores importaciones. Esto hará que se detenga el alza y que se establezcan los precios internos de esos productos, aunque a un nivel más alto que el que se registraba antes del incremento de la demanda.

Es posible que la estabilización de los precios a un nuevo nivel, de tiempo a los productores nacionales para adaptar su capacidad productiva a los nuevos requerimientos del mercado y si tienen éxito en la readaptación, desplazarán a los artículos importados que estaban abasteciéndolo. Pero si esto no ocurre, el incremento de las importaciones puede significar un saldo desfavorable del balance de pagos, es decir, un nuevo desequilibrio. Esta es la razón por la que decíamos que el comercio exterior es un estabilizador de corto plazo.

Los embotellamientos también pueden ser resueltos con la introducción de mejoras tecnológicas u organizacionales. Supóngase que se expande la producción industrial del país y como consecuencia aumenta la demanda por productos agrícolas. Si los agricultores no pueden sustraer recursos de otras actividades, a pesar del alza de los precios agrícolas, podrán aumentar su producción con la misma cuantía de recursos si los combinan en mejor forma o los emplean con mayor eficacia. Cualquiera de estas dos operaciones constituye una mejora tecnológica u organizacional.

La introducción de mejoras organizacionales y técnicas ha jugado un papel muy importante como estabilizador en muchas ocasiones en que una economía ha estado sujeta a presiones muy grandes. Un ejemplo histórico muy importante es el de la aceleración del proceso de "enclosure" y de adaptación del sistema de rotaciones en la agricultura inglesa a raíz de las presiones derivadas de las guerras napoleónicas.

Finalmente, el nivel de ocupación es otro mecanismo estabilizador.

Muchos economistas opinan que el sistema capitalista opera de tal modo que siempre existe cierta capacidad ociosa y cierta cantidad de trabajadores desocupados, el ejército de reserva de que hablara Marx. La proposición ha podido verificarse estadísticamente. Por ejemplo, en los años prósperos del decenio de las 20, las industrias de los Estados Unidos trabajaban a 80 por ciento de su capacidad, y es sabido que el desempleo de dos o tres por ciento de la fuerza de trabajo se considera normal. La capacidad ociosa, tanto de equipo como de fuerza de trabajo puede ser incorporada para aumentar la producción cuando tienen lugar presiones violentas e inesperadas de la demanda.

Todo lo que se ha dicho debe haber dejado bien en claro que cualquier programa ambicioso que tenga por objeto desarrollar un sector de la economía sin preocupación por los demás, está condenado a provocar desequilibrios en otros sectores. De allí que se haya dicho que los planificadores son creadores de cuellos de botella. Naturalmente, quien lo dijo estaba pensando en el planificador que opera por sectores, tan popular hasta hace unos pocos años atrás. La programación global tiene justamente por objeto evitar que el énfasis exagerado en un sector produzca embotellamientos en los otros.

Con ese objeto la programación global toma como sujeto de su atención y experiencia a todo el sistema económico en el conjunto. Examina cuáles son las perspectivas de demanda final para cada uno de sus cuatro componentes - consumo privado, Gobierno, inversión privada y exportaciones - o les fija una meta, y luego procede a calcular el volumen de producción que tiene que alcanzar cada uno de los sectores productores para conseguir que se satisfagan las demandas finales y todas las derivadas. El procedimiento resultará en cuellos de botella sólo en la medida que se cometen errores en la previsión de la demanda final o de las demandas intermedias, pero es indudable que las probabilidades de crear desequilibrios son mucho menores con este método que con cualquier otro que opere sectorialmente.

#### 4. Programación global y política económica

A juzgar por lo que se ha dicho parecería que la aplicación de la técnica de programación global requiere necesariamente de la intervención de una oficina directora central de donde emanen las órdenes a cada uno de los empresarios y de un organismo que controle el cumplimiento de las órdenes.

En realidad, no hay tal. Lo que sí se precisa es de un organismo coordinador de la política económica que permita utilizar los instrumentos de que se dispone para lograr objetivos precisos. Esto puede llamarse intervención y dirección si se quiere estirar el sentido corriente de esos términos hasta el punto que les permita llevar una carga psicológica. Pero de aceptárseles con tan amplia interpretación la única política económica aceptable para esa clase de partidarios del laissez faire sería la total desaparición de las actividades del Estado, la supresión de toda la legislación monetaria y la completa y total abstención en asuntos comerciales internacionales. Es obvio que una situación semejante se puede encontrar sólo en argumentos de opereta y nunca en la vida real. En una economía moderna el Estado tiene que tener ingresos y participar en las relaciones económicas internacionales y ningún país puede funcionar sin una legislación monetaria. Como se dijo antes, en la medida en que la acción pública en el campo tributario, monetario y del comercio externo sea inevitable, afectará los precios relativos de los distintos bienes y servicios y la distribución de los fondos de inversión y, en consecuencia, toda la estructura de la producción y su ritmo de crecimiento.

La técnica de programación global no pretende ni requiere una máquina central fabricante de órdenes. Es un modo de fijar objetivos claros y consecuentes. Dichos objetivos pueden ser logrados por medios directos, como ocurriría en una economía totalmente centralizada, o por medio de toda la parafernalia de los mecanismos indirectos fiscales, monetarios y de comercio exterior.

Si de acuerdo con los programas globales se precisa que la agricultura expanda su producción en cierto porcentaje cada año, habrá que precisar qué tributación y qué política de crédito puede lograr ese objetivo. Al repetir la operación para cada uno de los sectores productivos se tendrá como resultado una política tributaria y una política de crédito. Concentradas de tal modo que se reducen a un mínimo las consecuencias y las incompatibilidades. Igual cosa se podrá hacer con la política de comercio exterior, de inversiones públicas y de cualquiera cosa en que se quiere pensar. Por este motivo se puede afirmar que la programación establece un marco de referencia para la elaboración de una política económica racional.

#### 5. Flexibilidad de la programación global

Al examinar la amplitud del campo que abraza la técnica de programación y la exactitud con que estipula sus metas muchos reaccionarán argumentando que pretende meter a la economía en una camisa de fuerza de gran flexibilidad y que como los planificadores "no tienen la mente de La Place" para abarcar con una sola mirada la constelación de todas las fuerzas económicas, la camisa de fuerza sólo podrá resultar en la distorsión de los procesos y en la desorganización.

Si los supuestos de que parten tales críticas fueran correctos no hay duda de que las posibilidades de un fracaso total serían muy grandes. Pero los supuestos son erróneos. El hecho que se fije una cantidad muy grande de metas en términos cuantitativos no quiere decir que se pretenda alcanzar esas metas cualquiera que sea el precio que haya que pagar por ellas. Un programa de desarrollo podría compararse con el mapa que prepara el explorador que se va a internar en una región desconocida. Lo usa para marcar el sentido de su ruta, pero si en la práctica se encuentra que tiene que cruzar arenas movedizas modificará la ruta. Esto no hace inútil el trabajo que empleó en estudiarla y

no lo obliga a él a morir en aras de una ruta trazada en un papel. Antes de partir, él sabe la función que su plano debe cumplir y por eso está preparado para desviarse cuando sea necesario. Igual cosa ocurre con el planificador. Sabe que las metas trazadas a priori no siempre podrán ser alcanzadas y por eso construye mecanismos que proveen la flexibilidad necesaria.

Uno de esos mecanismos es la continua revisión de Plan y su ajuste a los cambios que tengan lugar en el ámbito donde opera. Si cuando el plan se elaboró las proyecciones indicaban un crecimiento probable de las exportaciones de cierto porcentaje y resulta que al poco tiempo de iniciarse la ejecución, las exportaciones se reducen, en lugar de aumentar, habrá que reexaminar las metas y buscar nuevos rumbos. Por lo general, los planes de seis años tienen la misma naturaleza de un presupuesto. Se conciben de un modo, pero año a año se rehace el plan para el año siguiente, de modo que al cabo de los seis el plan ejecutado es un conjunto de planes anuales que puede ser muy semejante o muy distinto al que fue originalmente concebido. Aún más, hay países que todos los años elaboran un nuevo plan de seis años, revisando los cinco incluidos en el anterior y agregando uno nuevo.

La revisión continua del plan no asegura una flexibilidad perfecta. Hasta se podría argumentar que si se la lleva a un grado extremo equivaldría a no tener plan, pues se escogería como metas aquellos objetivos que se alcanzarían de todos modos, gracias a la operación de las fuerzas del mercado.

Pero no es eso lo que se pretende con la revisión. Su único objetivo es examinar los obstáculos que se van oponiendo a la realización del plan, para examinar su origen y buscar los medios de eliminarlos. Las metas no serán sacrificadas hasta tanto no se tenga en claro que es imposible eliminar los obstáculos o se descubra que el costo de la eliminación es más alto que el valor del objetivo que se busca.

Como la planificación global no elimina el sistema de precios ni a ninguno de los otros mecanismos estabilizadores que mencionamos antes, éste continúa operando como en una economía no planificada. En ese tipo de economía una de sus principales funciones es la de actuar como el sistema de luces de tránsito de una ciudad. Si el precio de un bien sube mucho equivale al encendido de una luz roja que llama nuestra atención. Quere decir, bien que la demanda está creciendo en forma exagerada, bien que los productores no están enviando al mercado las cantidades que se precisan o que los costos de producción están subiendo rápidamente. El planificador no tiene que preocuparse si el precio de un bien sube relativamente poco, porque es esa alza puede corregir el desequilibrio que está señalando el aumento. Tendrá que preocuparse cuando el sistema de precios no elimine el desajuste, como pasa en muchas ocasiones. Ahora, si el nivel general de precios sube muy rápidamente o, si la balanza de pagos comienza a mostrar desequilibrios serios, habrá que examinar si los planes son demasiado ambiciosos y si no hay forma de mantenerlos de todos modos. Lo que queremos decir es que donde opera un sistema de precios hay mecanismos que avisan cuando y dónde las cosas están marchando mal, síntomas que los planificadores y los responsables de la política económica porque no se emplean estos síntomas en economías no planificadas para hacerlas operar en forma más eficiente. La explicación se encuentra en que, por lo general, no hay en esas economías un mecanismo elaborador de política económica, o como dicen los ingleses un "policy making machinery" que opere en forma dinámica y, por lo general, tampoco hay una conciencia clara de lo que se busca por medio de la política económica. Naturalmente, no puede haber programación sin esa conciencia. La programación es, en realidad, una forma de crearla. Tampoco puede haber programación eficiente sin una buena maquinaria administrativa y es esa la razón por qué estos cursos incluyen uno que trata de la Administración. Claro está que la falta de esos mecanismos

no es justificación suficiente para no programar, porque en ese caso nunca se rompería el círculo vicioso.

## 6. Aplicabilidad de la programación global

La discusión anterior lleva necesariamente a plantear el problema de si la técnica de programación global es aplicable en cualquier país y bajo cualquier circunstancia.

La respuesta obvia es que en términos absolutos no es posible. En primer lugar la técnica global es un insaciable consumidor de estadísticas. Las discusiones con respecto al diagnóstico y a la prognosis dejarán en claro que el conocimiento que se precisa tener del país o la región es enorme. Pero ocurre que los países poco desarrollados no sólo tienen poco ingreso per cápita sino también pocas estadísticas, y buena parte de ellas inapropiadas. Sin embargo, por lo general, tienen más estadísticas que las que parecen tener a primera vista. Además hay muchos fenómenos que pueden ser estudiados por medio de indicadores indirectos. Habría que agregar que la confección de estadísticas forma parte de la elaboración de un plan del mismo modo que la construcción de edificios o la instalación de equipo, de modo que mientras más programas se hagan y mientras mejor hechos estén, más posible de hacerlos todavía mejor. En segundo lugar, algunos instrumentos estadísticos han sido creados para lidiar con el tipo de problemas que se dan en los países desarrollados y no siempre es posible aplicarles en los poco desarrollados sin someterlos primero a un proceso de adaptación. Tenemos, por ejemplo, el caso de las relaciones interindustriales. En una economía que es esencialmente agrícola no tendría mucho sentido hacer un cuadro de insumo-producto con un sector agrícola consolidado. Para que tuviera alguna utilidad habría que descomponer el sector agrícola, pero no está claro si se puede hablar de funciones de producción cuando se trata de productos agrícolas

individuales que tienen que formar parte de una rotación, o por lo menos no se sabe a qué detalle es posible llegar. Algo semejante ocurre con la capacidad instalada de producción, que es muy difícil de precisar en el caso de las explotaciones agrícolas. Vale la pena llamar la atención al hecho de que la capacidad instalada la medimos por la riqueza tangible renovable de cada sector.

Podría también argumentarse que la técnica global requiere contar con un grupo relativamente grande de economistas e ingenieros especializados en programación y muy conocedores del país, pero ese argumento es aplicable a todos los aspectos del desarrollo. Como en el caso de las estadísticas, la formación de especialistas merece una alta prioridad en los programas y tal como es en ese caso, los recursos empleados en la formación de técnicos pueden rendir muchas veces más resultados si se sabe con precisión qué es lo que se busca.

Podría, por último, observarse que la preparación y ejecución de un programa sobre bases globales requiere de la existencia de una maquinaria administrativa en extremo eficiente, con lo que, por lo general, no cuentan los países poco desarrollados. Es cierto que uno de los requisitos fundamentales para el buen tacto de un programa es un buen mecanismo de planeamiento, que sea inmune a presiones políticas minúsculas, pero el hecho de no contar con él no implica la imposibilidad de establecerlo. En América Latina se han hecho muchos esfuerzos por crear organismos de planeamiento. Hasta la fecha la mayoría ha fracasado, pero si uno examina las causas del fracaso puede concluir que se encuentra en la falta de comprensión de la naturaleza de la función planificadora más que en otros factores. En cambio, algunas corporaciones de fomento han tenido éxito al dedicarse a una labor promotora más que a la labor planificadora que algunas legislaciones les pusieron entre manos.

En resumen, se puede concluir que, en efecto, las técnicas globales no pueden ser utilizadas sin cumplir ciertos requisitos previos, pero se condiciona esta conclusión afirmando que la ausencia de dichos requisitos no crea vallas tan insalvables como parece a primera vista y que su eliminación debe formar parte de un buen programa aunque no sea global. Habría que agregar, por último, que las dificultades con que tropieza la aplicación de la técnica global no son totalmente eliminadas con el uso de otras técnicas. Habrá oportunidad de discutir este punto en detalle más adelante.

#### 7. Etapas en la elaboración de un programa

Todo proceso de programación envuelve tres etapas: a) diagnóstico, b) programación y c) ejecución. En esta sección se discutirán sólo los aspectos generales de las dos primeras etapas.

El término diagnóstico se emplea en su sentido médico corriente: examen de un individuo para determinar si está funcionando normalmente y para averiguar la causa si no lo está. En el caso del desarrollo de un país o región, el diagnóstico debe determinar cuáles son los principales factores que influyen en la magnitud del crecimiento y que obstaculizan la estabilidad económica. Esto implica medir la tasa de crecimiento que efectivamente está experimentando el país o región y determinar si es o no la máxima compatible con la estabilidad.

Para dar respuesta a esas cuestiones se precisa tener un conocimiento, tan íntimo como sea posible de las características estructurales de esa economía y de la forma como funciona, pero también se necesita conocer sus recursos y su estructura social, política e institucional. Más adelante al hacer referencia en detalle al diagnóstico se analizará también el tipo de investigación que se precisa para aplicar la técnica global, aunque la presentación de la programación propiamente tal dará las principales luces sobre cuáles son los requisitos de información estadística.

Además de la información cuantitativa sobre la estructura y funcionamiento de la economía se precisa de un conjunto de generalizaciones, principios o leyes, que sirvan para interpretar o juzgar los hechos conocidos. Un médico que hace un diagnóstico declara que la anatomía o la fisiología de su paciente difiere o coincide con lo que se considera normal. Existe un patrón de salud médica, pero no existe todavía un patrón de salud económica. Este debe ser definido por una teoría económica y, en este caso, por una teoría del desarrollo económico. En la actualidad se carece de dicha teoría en el sentido de un conjunto de "leyes" consecuentes y generalmente aceptadas como verdaderas, si bien no se desconoce del todo los factores que influyen en el desarrollo en distintas circunstancias.

Los aspectos teóricos del desarrollo que son conocidos demuestran que el ritmo de crecimiento está afectado por una serie de factores, algunos de los cuales son incontrolables. Por ejemplo, rara vez puede un país pequeño influir en un corto plazo y de un modo significativo sobre la cuantía de sus exportaciones y sobre los términos del intercambio. La existencia de esos factores incontrolables hacen necesario que la economía se adapte a los cambios que experimentan y para hacer posible esa adaptación hay que tener una idea de cuál puede ser su dirección y magnitud en el futuro previsible. El diagnóstico no es, pues, sólo historia, es también pronóstico.

Pero hay otros elementos importantes de pronósticos en la programación, aparte del impuesto por los factores incontrolables mencionados. Se trata de que la producción siempre toma tiempo y de que el valor de las inversiones no se recupera sino hasta después de muchos años. En la medida que esto sea inevitable, siempre que se decide una inversión es inevitable hacer un pronóstico. Agréguese a esto que cualquier medida de política económica ejerce efectos que son conocidos sólo después que la medida se pone en práctica y, a

veces mucho después.

Veamos ahora en qué consiste la segunda etapa, que hemos llamado programación propiamente tal. Siguiendo con nuestra jerga médica deberíamos decir que la programación o elaboración del programa constituye la terapéutica para remediar los males descubiertos por el diagnóstico. En términos más concisos, se trata, como se dijo antes, de fijar metas expresadas en lo posible en términos cuantitativos y de determinar los medios necesarios para alcanzarlas.

Las metas pueden referirse a producción de bienes y servicios; a la utilización de los bienes - consumo, inversión y exportación - o a la distribución de esos bienes entre los distintos miembros de la comunidad. Una decisión que se tome en cualquiera de esos campos envuelve una decisión en cada uno de los otros, dado que la producción, destino y distribución de los bienes están íntimamente ligadas entre sí. Además, podría decirse que algunas metas son principales y otras son derivadas en el sentido de que fijadas las primeras, las otras quedan automáticamente determinadas gracias a que existen entre ellas ciertas relaciones tecnológicas o de definición. Por ejemplo, si se establecen metas para la producción nacional total, para la exportación y para el consumo de origen nacional, la cuantía de los bienes de inversión de origen nacional de que es posible disponer queda determinada por diferencia puesto que la producción nacional es igual a la suma de lo que se consume, exporta e invierte. Si también se le da a la inversión nacional un valor independiente se obtendrá un sistema o conjunto de metas que es internamente incompatible.

Se dijo antes que una de las condiciones que tiene que llenar una técnica de programación para ser eficaz es la de permitir comprobar la compatibilidad de los fines o metas entre sí, pero se dijo que también debe asegurar que son realistas, tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista político. La comprobación de la practicabilidad o realismo técnico de las metas se consigue del

siguiente modo: una vez fijados los objetivos de producción con todo el detalle necesario, se calculan los requisitos de recursos productivos, tales como capacidad de producción instalada, hectáreas de suelos agrícolas, mano de obra de distintos tipos de especialización, divisas y ciertos insumos estratégicos, como carbón y energía eléctrica. Estos requisitos se comparan con las disponibilidades para asegurarse que son suficientes para satisfacer todas las necesidades programadas.

Puede ocurrir, sin embargo, que la economía cuente con todos los recursos necesarios para alcanzar las metas seleccionadas, pero que los propietarios de esos recursos no estén dispuestos a utilizarlos en la medida o forma requeridas. En ese caso las metas serían tecnológicamente realistas, pero irreales desde un punto de vista político social. Por cierto ambas condiciones son indispensables y la segunda es, a la larga, más importante que la primera. El realismo político social de las metas, que se relaciona con la posibilidad de que la gente actúe de cierta manera, está íntimamente ligado a la aceptación de los instrumentos de política económica de que se necesita hacer uso. Es decir, si se puede hacer uso de instrumentos eficaces para el logro de las metas se podrá afirmar que son realistas en todo sentido. Por ejemplo, si las condiciones tecnológicas permiten un crecimiento del ingreso per cápita de cinco por ciento al año en un país que crece en uno por ciento y esa meta exige introducir ciertas modificaciones en la política económica, modificaciones que son aceptables por quienes sustentan el poder político, entonces, las metas serán realistas, técnica y políticamente hablando.

Cuando se fijan metas cuantitativas que son técnicamente realistas es muy tentador olvidarse de su realismo o falta de realismo político social. Este peligro se reduce si las metas y los medios se fijan de un modo simultáneo. La técnica global que se va a exponer no obedece estrictamente a esta norma. Lo que hace en cambio es, en primer lugar, someter las metas a la restricción impuesta por la

condición de estabilidad y, en segundo lugar, proceder por aproximaciones sucesivas a conseguir la compatibilidad de medios y fines.<sup>3/</sup>

Cuantificadas las metas y fijados los medios, comprobados su compatibilidad y realismos, comienza la etapa de ejecución del plan, que consiste en la dictación, aprobación y ejecución de las medidas de política económica y en la puesta en marcha de la construcción de las obras que le corresponden al sector público. Esto último implica que la preparación de proyectos específicos de inversión forma parte de la programación propiamente tal.

En general, la etapa de ejecución del plan es parte de las tareas rutinarias de la vida económica diaria. En lo que al gobierno se refiere, sin embargo, es necesario que cuente con mecanismos administrativos que le permitan: a) revisar continuamente el plan para adaptarlo a los cambios en las condiciones ambientales y b) comprobar que su ejecución está marchando conforme al itinerario.

De lo anterior se deduce que programar no es precisamente hacer un documento que contiene metas y medios a cumplirse en un plazo determinado. La programación es un proceso. El olvido de esta característica suele conducir a equívocos en la manera de enfocar los problemas administrativos de la programación y a restarle parte de su eficacia.

---

<sup>3/</sup> En el libro A Theory of Economic Policy, el Profesor Jan Tinbergen, del Plan Bureau de Holanda, propone un método por el cual es posible determinar en forma simultánea medios y fines económicos.

### III. EL DIAGNOSTICO DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO

#### 1. Las fuentes dinámicas del desarrollo se transforman con el propio desarrollo

Se dijo antes que se carece de una teoría general del desarrollo, es decir, de un conjunto de generalizaciones o principios consecuentes que "expliquen" los cambios que se engloban bajo la designación de desarrollo económico y que sean verificables estadísticamente o, por lo menos, aceptados por la mayoría de los economistas. Las tesis que se expondrán aquí constituyen una mezcla de ideas antiguas en la literatura, de ideas nuevas elaboradas por la CEPAL y de puntos de vista personal, y aunque no forman una teoría general, tienen utilidad práctica para analizar los casos concretos de los países subdesarrollados de América Latina.

Uno de los principales postulados de que se hará uso es el que dice que la dinámica del proceso de desarrollo de los países que ya han alcanzado un alto nivel de ingreso por habitante parece diferir de la dinámica de aquellos otros en que una alta proporción del ingreso y de la población ocupada están relacionados con la agricultura.

En los primeros, la existencia de mecanismos muy activos creadores de innovaciones, conjuntamente con actitudes de los empresarios que los acercan más al homus economicus de lo que están los empresarios de los países más subdesarrollados, colocan al cambio tecnológico entre los factores dinámicos más importantes. No se descubre con facilidad esa feliz combinación de mecanismos y actitudes en los países más subdesarrollados sobre todo en la agricultura. Sin embargo, todo parece ser una cuestión de grado: la combinación mejora a medida que el desarrollo tiene lugar. En general, el propio proceso de crecimiento parece ir modificando las fuentes de donde obtiene su energía.

Como consecuencia de esa diferencia en materia de innovaciones, el proceso de formación de capital es mucho más independiente de la existencia de la demanda insatisfecha actual en los países desarrollados que en los

subdesarrollados, mientras que las perspectivas de demanda futura cuentan mucho. En esto juegan también un papel importante otros factores tales como la dimensión de las empresas - mientras más grandes, más capacitadas para programar con vistas el futuro -, la capacidad de absorber riesgos y la disponibilidad de información.

Las economías subdesarrolladas suelen ser abiertas y exportadoras especializadas de sólo unos pocos productos. La palabra especializada es la más significativa en esta proposición. Quiere decir que producen unos pocos bienes para exportar, y de cuya producción consumen por lo general una parte muy pequeña, a diferencia de los países desarrollados cuyas exportaciones suelen ser sobrantes de la producción sobre el consumo nacional, de proporciones relativamente pequeñas comparadas con ese consumo. El gran volumen de exportaciones lo consiguen esos países con una gran variedad de bienes. La importancia de este hecho reside en que mientras que en los países desarrollados el valor de las exportaciones es una función de los cambios en la demanda interna, en los países subdesarrollados las exportaciones son poco sensibles a esos cambios y dependen en gran medida de la suerte que corran las economías de los países más avanzados.

Otra diferencia importante en la mecánica del desarrollo de ambos tipos de países parece estar en la eficacia con que funciona el mecanismo de los precios. Hay sectores en los que, por razones que se explicarán más adelante, el mecanismo de precios no funciona con la eficacia de que se le viste en los libros de texto. Esos sectores suelen ser mucho más importantes en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Además, a medida que un país progresa, esos sectores se van adaptando de manera que el mecanismo de precios opere mejor. Como reflejo de las diferencias de la operación de los precios, la aparición de cuellos de botella es mucho más probable mientras menos desarrollada es una economía.

Finalmente, debido a que las transferencias de factores de una actividad a otra, que van acompañadas de un cambio de localización geográfica de esos factores, parece ser mucho más grande en los países subdesarrollados que en los avanzados, las posibilidades de un crecimiento sin muchas distorsiones son menores. Esta es otra razón más para que los estrangulamientos aparezcan con mayor facilidad.

¿Cómo juegan todos estos factores en el proceso de transformación o del estancamiento de la economía de un país? Antes de entrar a discutir esta cuestión vale la pena detenerse un poco para examinar el proceso económico visto como una serie de flujos interdependientes. El símil se presta admirablemente para demostrar con claridad las interacciones de los distintos factores.

## 2. El flujo circular en una economía estacionaria autosuficiente

Desde un punto de vista económico se podría pensar que hay dos tipos de funciones o especializaciones: la del propietario y la del empresario. Propietario es todo aquél que controla algún factor de producción, aunque éste sea sólo su propia capacidad de trabajo. Empresario es todo aquél que compra factores de producción para transformarlos en bienes y servicios. En una sociedad no esclava todos los empresarios son también propietarios, - por lo menos de su propia capacidad de trabajo -, pero no todos los propietarios son empresarios. Que lo sean o no tiene poca importancia en el contexto de esta exposición. Lo único significativo es que las normas de conducta son diferentes si se actúa qua empresario que qua propietario. Si no fuera así no tendría objeto hacer la distinción.

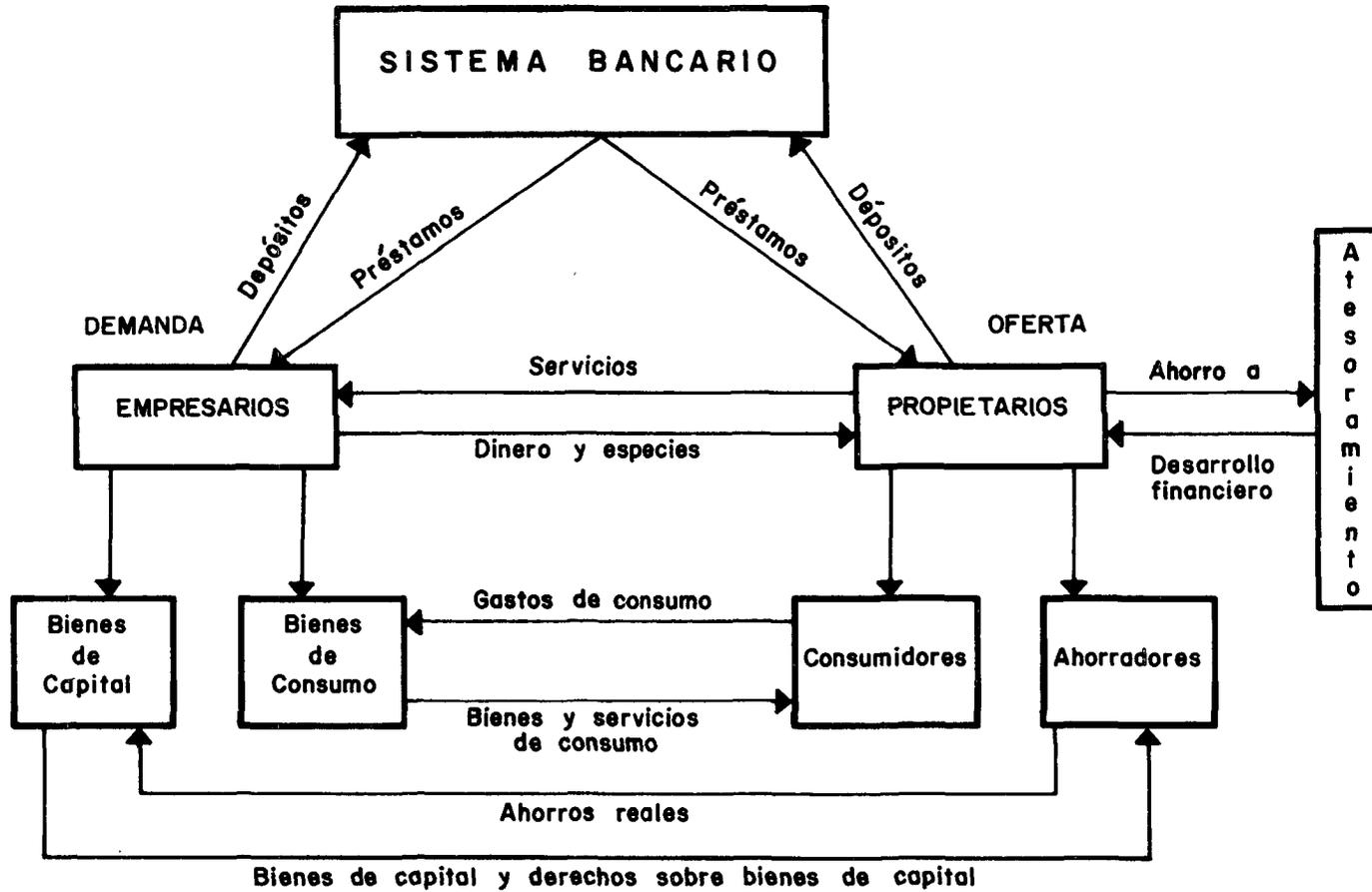
Los propietarios ofrecen en el mercado los servicios de los factores que controlan. También ofrecen la propiedad de los factores, pero éste es un tipo de transacciones que no interesan por el momento. Es preferible considerarlos como una unidad consolidada. Los empresarios

demandan los servicios de los factores para producir bienes y servicios. También demandan bienes y servicios de otros empresarios, pero de nuevo aquí conviene considerarlos por el momento como un todo consolidado. La oferta y demanda de factores se convierte en un flujo de servicios que va desde los propietarios hacia los empresarios (oferta) y en una corriente de dinero y especies que pagan los empresarios a los propietarios a cambio de esos servicios y que representa la demanda de factores. Esos pagos se llaman sueldos y salarios, rentas, intereses y dividendos, según sea el factor que se remunere. La suma de ellos es el ingreso nacional. Así cualquiera de los dos flujos superiores del gráfico I representa el ingreso nacional.

Ahora bien, el volumen máximo que desde un punto de vista técnico puede alcanzar el flujo de servicios de los factores, depende de la cuantía de mano de obra, capital y recursos naturales disponibles. En efecto, supóngase que las técnicas de producción utilizables son de tal naturaleza que es posible combinar el trabajo, el capital, y los recursos naturales en cualquier proporción. En ese caso el volumen máximo dependerá rigurosamente de la suma de todos los factores disponibles. Pero las técnicas pueden ser tales que permitan combinar los factores sólo en ciertas proporciones, de modo que la situación sea como la del cuadro 3, donde la corriente máxima está determinada por la disponibilidad del factor que es más escaso.

El máximo técnico puede ser más alto que el máximo de servicios que están dispuestos a ofrecer los propietarios de los factores. Los trabajadores, por ejemplo, pueden preferir trabajar sólo ocho horas diarias, excepto domingos, en circunstancias que, podrían trabajar diez, o los empresarios podrían hacer trabajar sus fábricas en dos turnos. Por debajo del máximo, la cuantía efectiva de servicios que están dispuestos a ofrecer los propietarios depende en gran medida de los precios de los servicios y de la disponibilidad total de recursos.

Gráfico 1



Los servicios de los factores comprados por los empresarios sólo pueden ser utilizados en producir bienes y servicios de consumo y bienes y servicios de capital. Al no haber otros usos que se puedan dar a esos recursos, la suma máxima total de bienes de consumo y de capital que se puede producir está determinada por los recursos disponibles y por las técnicas de producción. La suma que efectivamente se producirá depende de las utilidades que los empresarios pueden obtener, es decir de la demanda de estos bienes que se registre en el mercado. Como lo indica el Gráfico I, esa demanda se genera en los propietarios y depende de los ingresos que reciben los propietarios por la venta de sus servicios, es decir, del Ingreso Nacional. Esta es una manera de demostrar que en economía todo depende de todo lo demás.

La demanda global se distribuye entre consumo y ahorro de acuerdo con las preferencias que tenga la gente respecto a consumo actual e ingreso futuro, preferencias que están determinadas en gran medida por el nivel del ingreso entre los distintos miembros de la sociedad.

Supóngase ahora que el nivel del ingreso, la estructura de los recursos y las preferencias son tales que lo que se ahorra e invierte es suficiente sólo para reponer los bienes de capital que se destruyen con el uso; que la población se mantiene constante, que las técnicas no se modifican y que todos los recursos disponibles están siendo utilizados. Como se recordará esta afirmación es compatible con la existencia de algunos recursos específicos desocupados. De esas condiciones la única que no es evidente es la relativa a la estructura de los recursos y por eso conviene ilustrarla con un ejemplo.

Para ello conviene imaginar la estructura poniéndose en el caso extremo de que la capacidad instalada existente es en tal grado especializada que un sector sólo produce bienes de consumo, tales como tejidos, un segundo sector produce telares, y un tercer sector produce bienes de capital para producir los equipos que producen bienes de

consumo (máquinas para hacer telares) y, además, sus propios bienes de capital. Forzando la terminología se diría que estos últimos bienes de "capital-capital" se autoreproducen. Varios bienes, tales como las máquinas-herramientas, tienen esta característica.

En una economía estancada la relación entre la capacidad de producción de cada uno de esos sectores sería tal que el segundo produciría sólo lo necesario para reponer el equipo que se desgasta en el primer sector y que el tercero produciría sólo lo que se desgasta del segundo y de sí mismo. La primera línea del cuadro 5 representa una situación como la descrita siempre que la relación producto-capital sea igual 0.5 en todos los sectores y la depreciación sea 0.04 y también igual en todos.

Cuadro 5

ESTRUCTURA DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN EL FLUJO CIRCULAR CON EMPLEO PLENO

Sector A		Sector B		Sector C			
$K_A$	$P_A$	$K_B$	$P_B$	$K_C$	$P_C$	$K_B$	$dK_C$
10 000	5 000	800	400	69.56	34.78	32.00	2.78

Es fácil ver que la capacidad del Sector C, anotada bajo la columna  $K_C$ , sólo permite mantener  $K_C$  y  $K_B$  constantes, mientras que la capacidad instalada en el Sector B sólo permite reponer la depreciación de  $K_A$ .

Si en la economía descrita más arriba los recursos se mantienen constantes, no hay innovaciones de ningún tipo, la gente desea consumir sólo 5 000 unidades de un ingreso bruto igual a: 5 434.78 ( $P_A + P_B + P_C$ ) y las utilidades que reciben los empresarios en ese nivel de ingreso son suficientes para estimularlos a ocupar toda la capacidad de producción, la economía funcionará año tras año sin modificaciones de ninguna

especie. Se producirá siempre el mismo volumen y la misma composición, tanto de bienes de consumo como de bienes de capital y el ingreso real por habitante será constante. Este producto de la imaginación es lo que Schumpeter ha llamado una economía de flujo circular o economía estacionaria.

Los supuestos utilizados en el ejemplo son muy exagerados, sobre todo si se aplican a una economía muy primitiva. Sin embargo, en cierta medida reflejan también la situación de esas economías las que, como es sabido, son esencialmente agrícolas. En efecto, la producción agrícola disponible para el consumo es igual a la producción total menos lo que es necesario para semilla, de manera que si los rendimientos son constantes, la única manera de disponer de más semilla para aumentar el área sembrada es reduciendo lo que se destina al consumo. La gran diferencia que hay entre este caso y el anterior consiste en que una semilla agrícola sembrada dentro de un año un producto que es varias veces superior a lo sembrado, <sup>1/</sup> en cambio, en la industria lo "sembrado" suele producir un producto a lo más igual a su valor dentro del año. Por esta razón la limitación al crecimiento de una economía agrícola no suele encontrarse en la disponibilidad de semilla sino en la de tierra y en la de los factores necesarios para su incorporación, mientras que en el caso de una economía industrial la capacidad instalada para producir bienes de "capital-capital" puede constituir un limitante serio. Además, la especificidad de los recursos crece a medida que una economía se desarrolla. En las más primitivas se puede fabricar a mano muchos de los bienes de capital, lo que no puede hacerse en la manufactura. Por eso el supuesto de que el desarrollo de los sectores A y B depende de la expansión del Sector C, tiene mucho menos validez.

---

<sup>1/</sup> Por cierto, no ocurre así con la ganadería y esto puede ser una de las razones por las cuales el desarrollo campesino parece haberse acelerado tanto cuando se pasó de la etapa pastoral a la agrícola.

Introdúzcase ahora el dinero en esa economía estacionaria. La suma de dinero que reciben los propietarios por sus servicios, que es igual a la que pagan los propietarios, puesto que dentro de un mismo período el valor de las compras y las ventas es necesariamente idéntico, pueden gastarla los propietarios totalmente en la compra de los bienes y servicios producidos por los empresarios, pero también puede ocurrir que decidan gastar menos o gastar más en el período siguiente. Si gastan menos la suma de dinero que mantienen atesorada aumentará y el valor de la producción tendrá que ser menos que el valor de lo que pagaron los empresarios. La reducción del valor se producirá ya sea por una baja de los precios, por una disminución de las cantidades que se venden, por una combinación de ambas cosas. En los tres casos, al período siguiente los empresarios demandarán una cuantía menor de servicios de los factores, pero estarán dispuestos a comprar, lo mismo si los precios de los factores bajan. El resultado será reducir el ingreso de los propietarios y reducir su demanda, a menos que éstos, al ver su ingreso reducido, disminuyan el atesoramiento. Si no ocurre esto último, la baja del ingreso puede afectar de nuevo a la demanda de bienes y servicios y por su intermedio a la ocupación. En abstracto, la situación podría ir agravándose hasta que todos quedarán desocupados. En la práctica no ocurre así porque hay un mínimo bajo el cual la gente no está dispuesta a reducir su consumo. Por otra parte, si los propietarios comienzan a desatesorar, gastando más de los que reciben, las utilidades de los empresarios serán mayores de lo que esperaban y procurarán aumentar la producción. Para eso demandarán más factores, pero como hay una cuantía fija los precios comenzarán a subir. Todo el aumento de gasto se convertirá, en consecuencia, en alza de precios.

En el mundo contemporáneo, la cantidad de dinero existente es regulada por el sistema bancario, operando dentro del marco de una legislación monetaria y bancaria. Para que la economía funcione como un flujo circular es preciso, en consecuencia, que el sistema bancario

no aumente ni disminuya la cantidad de dinero en existencia, excepto para compensar el atesoramiento o desatesoramiento realizado fuera del sistema bancario.

Aun a riesgo de perturbar la claridad del cuadro anterior vale la pena mencionar que se pueden producir los mismos efectos de atesoramiento si los propietarios comienzan a distraer los fondos que reciben por sus servicios para comprar y vender entre ellos "activos viejos", es decir, bienes que fueron producidos en periodos anteriores, tales como casas, tierras agrícolas y aun valores financieros viejos.

### 3. El flujo de expansión constante en una economía cerrada

Se afirmó antes que el mantenimiento de un flujo circular de empleo pleno requiere una estructura dada de los recursos y otra coincidente de la demanda, y el mantenimiento de los flujos monetarios.

Una economía podría, por otra parte, mantenerse creciendo a un ritmo constante. Para ello se precisa como en el caso anterior que la estructura de recursos cumpla ciertas condiciones. El cuadro 6 representa la estructura que sería necesaria para crecimientos del 2 y del 6 por ciento al año en los tres grupos, suponiendo los mismos valores para la depreciación y para la relación producto-capital que se utilizaron en el cuadro 5.

Cuadro 6

#### ESTRUCTURA DE LA CAPACIDAD INSTALADA PARA UN FLUJO DE EXPANSION CONSTANTE DE 2 Y 6 POR CIENTO

Porcentaje de crecimiento	Sector A		Sector B				Sector C		Sector C			
	K <sub>A</sub>	P <sub>A</sub>	K <sub>B</sub>	PS		K <sub>C</sub>	Total	Para dK <sub>B</sub>	Para dK <sub>C</sub>	Para rK <sub>B</sub>	Para rK <sub>C</sub>	
				Total	Para rK <sub>A</sub>							
2	10 000	5 000	1 200	600	400	200	169.64	81.82	48	6.55	24	3.27
6	10 000	5 000	2 000	1 000	400	600	500.00	250.00	80	20.00	120	30.00

Lo anterior se refiere a la composición del acervo existente. Véase ahora las condiciones que deben cumplirse en relación con los flujos. Para ello conviene recurrir a la expresión conocida con el nombre de Harrod-Domar, que es la siguiente:

$$r = \alpha \beta$$

en que  $r$  es el ritmo de crecimiento del PBT,  $\alpha$  es el coeficiente de inversión neta y  $\beta$  es la relación producto-capital. En la economía de flujo circular  $r$  y  $\alpha$  son iguales a cero. En los ejemplos del cuadro 6  $\alpha$  es igual a 4 a 12 por ciento para los ritmos de 2 y 6 por ciento, respectivamente.

La primera condición que es necesaria para que  $r$  se mantenga constante reside en que el propio crecimiento debe generar fuerzas que permitan mantener a  $\alpha$  y a  $\beta$  constantes o que conduzcan a que la tendencia de uno de los dos en un sentido se compense con tendencias de igual magnitud, pero de sentido contrario, en el otro.

En la ausencia de innovaciones tecnológicas la tendencia de  $\beta$  debe ser a la baja, en parte porque las escalas de producción tienen límites máximos de validez y en parte porque los sectores de más bajo coeficiente tienden a expandirse con mayor rapidez. Si el proceso de innovaciones no es suficientemente rápido para contrapesar la tendencia a la baja de  $\beta$ , el coeficiente de inversión deberá crecer en igual medida.

La segunda condición que se necesita para que se mantenga un ritmo constante de expansión consiste en que el cambio en la estructura de la demanda de servicios de los factores coincida con el cambio en la estructura de la oferta de servicios. Según se vió antes, la estructura de los recursos varía con el desarrollo económico en favor del capital y en contra de la mano de obra y de la tierra agrícola.

La estructura de la demanda de factores depende en gran medida de la distribución del ingreso, la que a su vez depende del nivel de ingreso, de la distribución de la riqueza y de la abundancia relativa

de los distintos factores. En segundo lugar, depende de la naturaleza de las técnicas en uso.

A medida que el ingreso crece la distribución del ingreso se va modificando, tendiendo a una menor desigualdad, lo que se deriva del hecho de que las diferencias sectoriales de productividad se van reduciendo. A mayor ingreso y menor desigualdad la estructura de la demanda de bienes cambia en favor de aquéllos que requieren una cantidad menor de mano de obra por unidad de producto, de modo que, a la larga la demanda de mano de obra tiende a crecer menos que el producto si hay un ritmo de desarrollo positivo. Por la misma razón la demanda de capital crece más rápidamente que el producto. En consecuencia, para que se mantenga un ritmo de crecimiento de equilibrio es necesario que la oferta de capital crezca más que la oferta de mano de obra o que las innovaciones tecnológicas y de organización sean de tal naturaleza que compensen los desequilibrios que se puedan crear.

En tercer lugar, para que se mantenga constante el ritmo de crecimiento la oferta y la demanda global de bienes y servicios deben crecer al mismo ritmo. Cualquier disparidad se reflejará en fluctuaciones de los precios o de la ocupación, que repercutirán sobre el ritmo de crecimiento. Según se vio, la oferta de bienes y servicios crece en función de  $\alpha$  y de  $\beta$ , factores que a su vez están determinados por el proceso de innovaciones tecnológicas.

Por su parte, la demanda global crece de acuerdo con varios factores, según sea el flujo de que se trate. La demanda de bienes de consumo, según la mayoría de los economistas es función del nivel y de la distribución del ingreso y de la disponibilidad de activos líquidos.

Dejando por el momento de lado la disponibilidad de activos líquidos, resulta evidente que la demanda de bienes de consumo no puede crecer por sí misma pues es una variable dependiente, excepto en la medida en que se mueva empujada por el crecimiento demográfico, o por un cambio en la

distribución del ingreso. Según se vio, el crecimiento demográfico es estimulado por el propio desarrollo y por razones extraeconómicas. Igual cosa ocurre con la distribución del ingreso.

Luego, en la ausencia de esos factores extraeconómicos, en una economía cerrada es el propio proceso de crecimiento el que crea un incremento de la demanda de consumo. La medida en que lo hace depende de los cambios en favor del atesoramiento. Por ejemplo, si los propietarios acostumbran a gastar 90 en consumo y 10 en inversión, es decir, si no hay atesoramiento neto, un ritmo de crecimiento del ingreso por habitante de 10 por ciento, provocará siempre un aumento de 10 por ciento en el consumo y si ese incremento de consumo estimula a los propietarios a demandar bienes y servicios en inversión a un ritmo que crece en 10 por ciento, la demanda global podrá mantenerse creciendo en 10 por ciento siempre que la oferta responda en igual medida y con la misma estructura. Para ello se precisa, en primer lugar, que los empresarios consideren que las utilidades que se pueden obtener de los incrementos de la demanda total constituyen una remuneración suficiente para expandir la producción en igual medida y en segundo lugar, se precisa que existan los factores de producción que necesitan para ello.

Hay una cuarta condición para que se mantenga el ritmo de crecimiento constante y se refiere a la estructura sectorial de la producción, según se vio, a medida que aumenta el ingreso por habitante, la estructura de la demanda de los bienes de consumo va variando, dependiendo de la elasticidad-ingreso de los distintos bienes y del crecimiento demográfico. Para que se mantenga el equilibrio se precisa que la oferta de los sectores que contribuyen a la producción de esos bienes vaya variando en forma paralela. De nuevo para que ello ocurra las utilidades que reciben los empresarios tendrán que ser suficientes para que estén dispuestos a expandir la producción de cada uno de esos sectores en la proporción requerida y deberá haber la correspondiente expansión de los servicios de los factores que se precisan. Si en algún sector esto no

ocurre, los precios de sus productos subirán y también subirán los de aquellos otros sectores que utilizan sus productos como insumos. Las alzas de precios pueden tener una serie de efectos desestabilizadores que por el momento no es preciso examinar.

#### 4. El flujo de expansión constante en una economía abierta

El gráfico 2 representa los principales flujos adicionales a los que se registran en una economía cerrada. Esos flujos son: las ventas al exterior (exportaciones) que hacen los empresarios del país, los pagos que reciben por esas ventas, las compras de bienes y servicios en el exterior (importaciones) y los pagos que hacen por esas compras.

Para que una economía abierta esté estancada se precisan algunas condiciones semejantes a las de una economía cerrada. Sin embargo, por lo general, los países subdesarrollados producen una proporción relativamente pequeña de los bienes y servicios de inversión que son necesarios para aumentar el acervo de capital y traen del exterior la parte que no producen. Por ese motivo, el Sector C podría estar representado por la capacidad de producción de las industrias exportadoras. Para que hubiera estancamiento esa capacidad tendría que ser a lo más de una magnitud que produjera las divisas estrictamente necesarias para mantener a la economía operando a un nivel constante. Haciendo un símil con una empresa se podría decir que tendrían que producir divisas sólo para las necesidades de capital circulante. Estas necesidades estarían determinadas por los requerimientos de divisas para reponer el capital, para la compra de materias primas y para la adquisición de bienes de consumo básico, normalmente bienes para asalariados, que no pueden ser producidos en el país.

Dada esa estructura de recursos productivos, para que una economía abierta se mantenga estancada al nivel del flujo circular de empleo pleno, se precisa, que se mantengan constantes la demanda de exportaciones

e importaciones, la relación de precios del intercambio y la relación entre los precios de los productos nacionales que se usan en el país y los de exportación e importación. Puede ocurrir, sin embargo, que el estancamiento vaya acompañado por una reducción paulatina de las exportaciones, que se compensa con una expansión de la actividad interna, que va a suplir la disminución de la oferta de productos importados. Basta esta simple enunciación de factores para darse cuenta que las posibilidades de que se registre una situación de flujo circular en una economía abierta son muchísimo menores que en una economía cerrada.

Para que se mantenga un ritmo de crecimiento constante en una economía abierta se precisa como el caso anterior una estructura diferente de las capacidades instaladas en las industrias exportadoras y en las demás actividades que la que acompaña al caso del flujo circular. Ahora bien, la especificidad de los factores es muchísimo menor en una economía abierta que una cerrada, puesto que las divisas pueden ser utilizadas ya sea para "producir" tejidos, telares o máquinas para hacer telares. En la economía cerrada, la reducción de la demanda de los productos del Sector A puede convertirse en mayor capacidad de producción, cualquiera que sea la cuantía de la reducción. Además, en realidad, la "capacidad instalada" en el sector exportador puede hacerse variar en algunos casos modificando el tipo de cambio, o sea colocando en la categoría de "exportables" bienes que con el tipo prevaliente no lo son.

Además de la estructura de recursos, el mantenimiento de un ritmo de crecimiento constante en una economía abierta exige un crecimiento paralelo de la capacidad de producción exportable y de la capacidad de producción para el mercado interno. Adaptando la expresión Harrod-Domar, la representación simbólica sería la siguiente:

$$r = a \alpha_i \beta_i + (1-a) \alpha_x \beta_x$$

en lo que los sufijos i y x significan producción para el mercado interno

y producción exportable, respectivamente, y el coeficiente "a" es igual a la parte del producto bruto que se usa en el mercado interno.

Naturalmente, las exigencias para que  $r$  sea constante son en este caso mayores que en una economía cerrada. En primer lugar si "a" no es constante las exportaciones tienen que crecer con mayor o menor rapidez para compensar esa variación. En segundo lugar  $\beta_x$  y  $\beta_i$  pueden tender a deteriorarse a velocidades diferentes, de modo que las innovaciones que se introducen en uno y otro sector también tienen que variar a ritmos diferentes. Por último, hay que conservar cierta estructura de las inversiones, que sólo tendría que modificarse si varían los demás factores.

Se precisa en este caso, como en el anterior, que la demanda global crezca al mismo ritmo que la oferta global. Pero ahora la demanda global está constituida por la demanda de los empresarios extranjeros más la demanda de los propietarios nacionales. En el caso anterior un aumento de la demanda de los consumidores produce un incremento de la demanda de los ahorradores, de modo que cualquiera de los dos que crezca aumenta la demanda global en una cantidad mayor que su propio incremento. En cambio, si la economía es abierta el incremento de la demanda de los propietarios no estimula la demanda proveniente del extranjero, a menos que se trate de un país muy grande y de muy alto nivel de ingreso. Además, una parte del incremento de la demanda de los consumidores va a estimular a los empresarios del resto del mundo, a través de las importaciones de esos bienes, e igual cosa ocurre con la demanda de los ahorradores. De este modo, si los empresarios del país gastan cien pesos en producir toda clase de bienes y servicios destinados al consumo interno puede ocurrir que los propietarios no les devuelvan esos cien porque destinan una parte a comprar productos extranjeros. El efecto sobre la demanda global de un aumento de las compras en el extranjero en una economía abierta es, en consecuencia, semejante al aumento del atesoramiento en una economía cerrada.

Si la economía es muy poco desarrollada la influencia que puede tener sobre sus exportaciones es relativamente pequeña, de modo que el ritmo de crecimiento de la demanda global está en cierto modo determinado por el ritmo de crecimiento de las exportaciones. Si la demanda interna crece más rápido que la de exportaciones, las importaciones serán mayores que las exportaciones y el país tendrá que perder divisas o endeudarse con el extranjero. Como una situación como esa no puede mantenerse por mucho tiempo, la demanda interna se tendrá que restringir a un ritmo que sea compatible con el de las exportaciones. Otra alternativa sería que el país fuera sustituyendo importaciones en la medida en que la demanda interna discrepara con las exportaciones. En otras palabras, el ritmo de crecimiento de la demanda interna tendría que exceder a la de la demanda externa sólo en la medida en que se transfiriera hacia el interior la demanda de importaciones.

La demanda se transferirá hacia el interior según sea el cambio en la relación entre los precios de los productos importados y los precios de los productos nacionales de igual tipo (y de sus sustitutos) y según sea la velocidad con que se introducen innovaciones en el país importador, que le permita producir sustitutos a menor costo. Si no hay innovaciones, la transferencia dependerá también de la elasticidad-ingreso de los bienes que se importan. Mientras más alta la segunda y más baja la primera, mayor tendrá que ser el alza de los precios de los bienes importados para producir un grado de transferencia cualquiera. Por último influirá también la dimensión del mercado del país importador. Si es tan pequeño que no es capaz de absorber la producción de las plantas mínimas, por mucho que suban los precios de las importaciones, la demanda no se transferirá a productos semejantes fabricados en el país. Lo mismo ocurrirá si el país carece de condiciones tecnológicas para sustituir importaciones.

La transferencia de demanda hacia el interior se puede hacer también modificando directamente la distribución del ingreso en favor de aquellas personas cuya propensión a importar es más baja en lugar de hacerlo por la vía de los precios. La dirección en que tenga que hacerse la especificación dependerá de la estructura de las importaciones. Si éstas están constituidas por alimentos y, en general, bienes para asalariados, la distribución habrá que hacerla hacia arriba. Si hay muchas importaciones de bienes de consumo durable es probable que la distribución tenga que hacerse hacia abajo. En todo caso, lo más posible es que si el proceso se mantiene por un largo tiempo haya que redistribuir durante un tiempo en un sentido y durante otro tiempo en otro.

Como se recordará, en el caso de una economía cerrada el crecimiento de la demanda interna estimula el crecimiento de la oferta en una medida que depende del incremento de utilidades que genera la mayor demanda. En el caso de la economía abierta no ocurre así como una parte importante de la oferta, que está constituida por las divisas, que son el producto que resulta de las exportaciones. El crecimiento de la oferta de divisas depende del crecimiento de la demanda en el exterior, de la posición competitiva del país en relación con otros exportadores de los mismos artículos, de las utilidades que se puedan obtener al expandir las exportaciones y de la disponibilidad de recursos productivos para expandirlas.

De las razones expuestas se desprende que en la ausencia de sustitución de importaciones el mantenimiento de un ritmo de equilibrio de una economía abierta depende fundamentalmente del mantenimiento del ritmo de crecimiento de la demanda en el resto del mundo y de la existencia en el país de recursos que permitan abastecer esa demanda creciente. Ahora bien, en la medida que el ingreso en el resto del mundo crece, la estructura de su demanda cambia, pues éste es un fenómeno

universal. Si el país exportador lo es sólo de unos pocos productos y la elasticidad-ingreso de la demanda de esos productos es menor que la unidad, el ritmo de crecimiento del ingreso en el resto del mundo es constante. Para que las exportaciones crezcan a un ritmo constante será preciso entonces que se diversifiquen.

Por otra parte, la expansión de las exportaciones conduce a un crecimiento del producto interno y ello suele ir acompañado de un cambio en los precios y costos relativos en favor de la mano de obra. Si las exportaciones son insumidoras de mano de obra, como suele ocurrir, su propio aumento provocará un alza de sus costos, que sólo podrá ser compensada por un proceso de innovaciones tecnológicas o por una diversificación que signifique exportar productos más insumidores de capital.

##### 5. El problema del decolaje en una economía subdesarrollada y los límites a la velocidad del desarrollo

En las páginas anteriores se ha hecho un esfuerzo por representar de un modo resumido las condiciones de flujo circular y en condiciones de un flujo de expansión constante.

Durante los últimos años la literatura económica de los países desarrollados ha prestado una atención muy grande a las condiciones que son necesarias para que se de un ritmo de expansión constante y alguna atención al problema de cómo se sale de una situación de estancamiento. Esto último se conoce con el "problema take-off" o decolaje. El propósito de la discusión anterior ha sido el de preparar el terreno para destacar los problemas que surgen del paso de una situación de estancamiento a una de crecimiento y los límites que existen para ese crecimiento. Estos son los que más interesan a una economía subdesarrollada si por decolaje se entiende el paso desde un ritmo de crecimiento cualquiera a otro más alto que pueda ser mantenido por un período largo.

Según se vio antes, para que haya crecimiento la demanda efectiva

tiene que estar creciendo. Si la demanda lo hace, dentro de ciertos límites, la oferta también lo hará, pues la mayor demanda crea la oportunidad para obtener mayores utilidades y esto lleva a los productores a aumentar la oferta. Para ello tienen que hacer inversiones, lo que aumenta el ingreso y la demanda de bienes de consumo de los propietarios. Pero el gran problema es determinar de qué modo se sale de una situación de estancamiento es decir, donde  $r = 0$  a otra en que  $r$  tiene un valor positivo o cómo se pasa de un crecimiento que se auto-mantiene en un nivel bajo, a otro ritmo de nivel más alto.

Si es indispensable que para que haya desarrollo deba crecer la demanda global hay que averiguar qué puede hacerla crecer. En una economía cerrada, la demanda global se compone de la demanda de consumo y la demanda de inversión, y según se vio, la mayor parte de los economistas está de acuerdo en que las variaciones de la demanda de consumo dependen de las variaciones de la demanda global. Si las inversiones también crecen movidas por ella se tropieza con un sistema de relaciones cuyos movimientos no pueden ser explicados, a menos que ya esté en movimiento.

#### 6. Los elementos autónomos e inducidos de la demanda global en una economía cerrada

La forma de escapar a este círculo vicioso es recurrir a la noción de que hay factores autónomos que hacen crecer algún componente de la demanda efectiva. En el pasado se recurrió mucho a interpretaciones sociológicas o sociopsicológicas. Entre las más conocidas de estas explicaciones figura la de Marx, para quien el proceso de acumulación de capital no depende de la demanda global sino de razones políticas: los capitalistas tienen que invertir porque de la cuantía del acervo de que disponen depende su posición en la escala social y tienen que innovar porque de ello depende la existencia del "ejército de desocupados"

sin el cual no podrían obtener para sí la plusvalía. Otros como Joseph Schumpeter han ofrecido una explicación basada en argumentos sociopsicológicos. Según él, hay dentro de cada grupo social tipos de personas inclinadas al cambio, a hacer las cosas de modo diferente a lo tradicional. Estos serían los líderes. En el campo económico los líderes serían los empresarios innovadores. Los empresarios introducen innovaciones porque está en su naturaleza hacerlo, pero cuando las introducen aumenta la demanda general, lo que estimula la acumulación de los empresarios no innovadores y conduce al desarrollo. Max Weber explica el desarrollo como una cuestión de actitudes que, en gran medida, serían el reflejo de creencias religiosas. El capitalismo, dice, surgió como consecuencia de la aparición del protestantismo que al elevar el trabajo y el ahorro a la categoría de manifestación de adoración a la divinidad transformó la economía del mundo.

En el mundo moderno los economistas, encabezados por Keynes, han dado como explicación las variaciones en las reacciones psicológicas de los empresarios. De acuerdo con esa tesis los inversionistas demandan bienes de capital porque esperan obtener de ellos, durante toda su vida útil, una remuneración mayor que la tasa de interés que hay que pagar a los ahorradores. Esa expectativa de remuneración se basa en mayor medida en lo que se espera que ocurra en el futuro que en lo que está ocurriendo en el momento presente. En otras palabras, la inversión de hoy depende de las expectativas de la demanda futura, más bien que la demanda existente hoy. Ampliando el pensamiento Keynesiano, Alvin Hansen en los Estados Unidos ha agregado el crecimiento demográfico a las expectativas como factor autónomo que hace crecer las inversiones y los economistas de postguerra, volviendo a una tradición neoclásica, toman en cuenta como factor adicional un flujo de innovaciones tecnológicas que tendría lugar, según ellos, en forma continua y por razones que son extraeconómicas.

La proposición de que un aumento de la población conlleva un aumento de la demanda de consumo ha sido muy debatida entre los economistas, algunos de los cuales afirma que la gente no nace con dinero en el bolsillo, de modo que si bien aumentan las necesidades ello no se expresa en incremento de la demanda efectiva. Sin embargo, aquí se sostiene que cada ser humano nace en una unidad familiar que procura mantener su nivel de consumo y para lo cual recurre a los recursos atesorados de que pueda disponer, al crédito o la búsqueda de fuentes adicionales de ingreso corriente. Cualquiera de estos medios permitirá que aumente la demanda efectiva de consumo. Es muy probable que no todos logren obtener recursos financieros para mantener el consumo familiar por unidad, pero otros sí lo lograrán. De ahí que si la población aumenta, en dos por ciento, es probable que, por ejemplo, la demanda de consumo aumente, ceteris paribus, en menos de dos por ciento.

Como se puede observar, todas las explicaciones anotadas concuerdan con que la demanda de inversiones es la que constituye el componente dinámico de la demanda global, excepto Hanse que no discrepa, pero agrega un factor adicional.

Sin embargo, hay varias razones para pensar que en las economías subdesarrolladas no ocurre así y que, por el contrario, la gran mayoría de las inversiones privadas se realiza sólo una vez que se comprueba que existe una demanda insatisfecha. En primer lugar, esto se debe a que el capital es escaso y las empresas que preponderan son pequeñas. Siendo así, el elemento de riesgo envuelto en producir para un futuro que no constituye una simple extrapolación del presente, es muy grande. En segundo lugar, el proceso de innovaciones es mucho más activo en los países desarrollados que en los subdesarrollados y, en consecuencia, es mucho más probable que una parte importante de las inversiones privadas se lleva a cabo, aún si no hay demanda insatisfecha actual

o perspectivas brillantes para el futuro. Aunque esté constante la demanda global el productor que introduce la innovación podrá obtener utilidades pues vendrá a precios más bajos que los competidores.

En realidad, algunas innovaciones ejercen dos clases de influencia de sentido contrario. Por un lado, estimulan el aumento de inversiones y con ello la demanda global. También permiten rebajar los precios, con lo que aumentan el ingreso real de los consumidores y la demanda global. Por otra parte, disminuyen la demanda de factores por unidad de producto con lo que tiende a disminuir la demanda global. Las innovaciones denominadas "creadoras de eficiencia", o sea que reducen los costos de producción dentro de las escalas de producción en uso, son las que ejercen esas influencias. Las que son creadoras de capacidad, es decir, que permiten operar a escalas que eran desconocidas no ejercen efectos negativos sobre la demanda.

El proceso de introducción de innovaciones depende mucho en el mundo moderno de la existencia de un acervo de conocimientos científicos y técnicos y de una organización para aprovecharlos. Los países subdesarrollados carecen por lo general, de esos "mecanismos" creadores de innovaciones. Es verdad que en algunos casos los pueden copiar, pero no se puede olvidar que muchas de las innovaciones que se introducen en los países desarrollados están orientadas a resolver problemas particulares de esos países, problemas que no suelen ser los mismos que los de los países subdesarrollados. Además y quizá más importante que todo lo anterior es el hecho de que la agricultura de los países subdesarrollados, que es un sector tan importante en esos países es pasivo a las innovaciones tecnológicas, es decir, las adopta obligado por circunstancias que no suelen darse en condiciones de estancamiento. Se volverá sobre este tema más adelante.

La diferencia anotada respecto a los factores que movilizan a la inversión en los países desarrollados y subdesarrollados no es absoluta.

No se trata de que en los primeros todas las inversiones privadas estén motivadas por factores que poco tienen que ver con la demanda actual o que en los países subdesarrollados todas se realicen sólo una vez que se ha creado demanda insatisfecha. La diferencia, en realidad, consiste en que en el primer caso preponderan las inversiones autónomas y en el segundo preponderan las inducidas. Puesto en el lenguaje técnico se diría que en un caso es más importante el multiplicador y en el otro el acelerador, aunque ambos operan en ambas situaciones. Además, la ponderación de esos dos fenómenos depende del grado de desarrollo.

7. Las exportaciones y los gastos del gobierno como factores autónomos de la demanda en una economía subdesarrollada

Ahora bien, para que exista demanda insatisfecha, la demanda monetaria tiene que crecer más que la oferta expresada a precios constantes, o tiene que destruirse parte de la capacidad instalada (el caso de las restricciones a las importaciones y el de la guerra). Si son correctos los supuestos de que se ha partido, ese fenómeno no puede ocurrir en un país subdesarrollado, excepto en la medida en que crezca la población. Esto puede expresarse en forma algebraica, como sigue:

$$D_G = C_A + C_Y + I$$

$$C_A = \bar{C}_A$$

$$C_Y + I = f(D_G)$$

En una economía abierta la situación es diferente y es más diferente todavía si se toma en consideración al gobierno. Tomando en cuenta estos dos elementos y considerando que para los propósitos del análisis sólo interesa aquella parte de la demanda de bienes y servicios que va a reflejarse sobre los factores productivos que existen dentro del territorio, la demanda global podría representarse en la siguiente forma, en la que el sufijo "n" significa nacional y p significa privado.

$$D_G = C_{pn} + I_{pn} + G_n + X_n$$

$$C_{pn} = bD_G$$

$$I_{pn} = aD_G$$

$$G_n = \bar{G}_n$$

$$X_n = \bar{X}_n$$

¿Por qué motivos se puede pensar que los gastos totales del gobierno son autónomos? Para darse cuenta de ello basta pensar en que esos gastos no tienen que ser iguales a los ingresos del gobierno, pues éste puede incurrir en déficit y el déficit lo puede financiar con emisiones. La cuantía máxima de la emisión que puede hacer el gobierno está regulada normalmente por la legislación, pero esto representa una decisión política. Por otra parte, si el gobierno limita sus gastos a sus ingresos - lo que también es una decisión política - éstos últimos son función de la base y de las tasas tributarias. La base varía con  $D_G$  de una manera que depende de la estructura tributaria. Esta última y las tasas son el resultado de una decisión política.

En la literatura económica más difundida se sostiene la tesis de que un aumento de  $G$  no conlleva a un aumento de la demanda global si los gastos son iguales a los ingresos, puesto que lo que se agrega por un lado se quita por otro. Sin embargo, se ha llegado a demostrar que esto es incorrecto, pues un aumento de los gastos, aunque sea totalmente financiado por impuestos provoca un aumento de la demanda global de una magnitud igual al mayor gasto.

Hay también varias razones para defender el punto de vista de que las exportaciones de los países subdesarrollados son autónomas, por lo menos en el corto y mediano plazo, que es lo que interesa en este contexto. En efecto, las exportaciones de un país subdesarrollado son función del ingreso nacional de los países importadores y del tipo de cambio del país exportador.

Un país pequeño no puede afectar el ingreso de los países que compran sus productos, de modo que es evidente que ese ingreso varía de un modo independiente de la demanda global del país exportador. Por otra parte, si bien es cierto que el tipo de cambio es el reflejo de la oferta y demanda de divisas, también lo es de que dentro de márgenes bastante amplios las variaciones del tipo de cambio responden a decisiones de carácter político. Además en la mayoría de los casos la demanda de exportaciones es muy poco sensible a los cambios en el tipo de cambio.

Las características mencionadas no se registran en el caso de las exportaciones de los países desarrollados. Ellos exportan bienes de los cuales el mercado interno absorbe la mayor proporción del total producido, mientras que la parte exportada constituye una porción pequeña. Por ese motivo, las variaciones de la demanda interna de esos países puede afectar de un modo notable los saldos exportables. En América Latina, en cambio, casi todos los productos de exportación se producen para la exportación, utilizándose en el mercado nacional sólo una pequeña proporción de la producción total de esos productos. Así, las variaciones de la demanda global interna no afectan a los saldos exportables. En virtud de esas mismas relaciones entre lo que se exporta y lo que se consume internamente, la elasticidad de la oferta de las exportaciones de esos países desarrollados frente a los cambios en el tipo de cambio puede ser muy grande aparte que la elasticidad-precio de la demanda de los bienes que exportan suele ser alta, o por lo menos, más alta que la de los productos que exportan los países subdesarrollados.

Así como se ha pensado que sólo si los gastos del gobierno exceden a los ingresos tributarios este sector puede estimular la demanda global, también se ha pensado que sólo si las exportaciones exceden a las importaciones tendría un efecto similar. En el hecho esto no es

así, puesto que un aumento de las exportaciones aumenta la demanda global, toda vez que la mayor exportación no va acompañada de una reducción de la misma magnitud de otras actividades internas. En tal caso no se trata de que las mayores exportaciones no sean estimulantes sino más bien de que ocurre al mismo tiempo un hecho desestimulante.

#### 8. Otros factores de estímulo de la demanda global

Es posible que la actividad económica de un país o región cualquiera crezca sin que se registre previamente una expansión de los factores autónomos antes mencionados. Esto puede deberse a la operación de otros factores de estímulo. Entre los más importantes de esos elementos se cuentan las innovaciones técnicas y organizacionales, los cambios en la política económica y los cambios demográficos. Ya hemos hecho mención al último de estos puntos, de modo que limitaremos la discusión a los dos primeros, recordando que el análisis es válido ya sea que lo apliquemos al caso de un país, de una región o de un sector productivo.

Se entiende por innovación la introducción de nuevas formas de hacer las cosas. Estas formas pueden afectar aspectos puramente técnicos, tales como el uso de mejores telares o de semillas genéticas, o aspectos de organización, tales como el establecimiento de nuevos mecanismos de financiamiento, o el mejor aprovechamiento de la mano de obra gracias a la aplicación de estudios de tiempo y de movimiento.

La introducción de una innovación tecnológica o de organización ejerce sobre la capacidad de producción un efecto parecido al que ejerce un incremento del acervo. Es obvio que si se tiene una capacidad igual a 200, que puede producir 100, es decir, que tiene una productividad igual a 0.5, se podrá incrementar la producción a 200 ya sea aumentando la capacidad a 400, o la productividad a uno. Esto no quiere decir que el incremento del acervo y la introducción de

innovaciones sean formas alternativas excluyentes. Por lo general, la introducción de innovaciones va acompañada de un proceso de inversión.

De lo dicho se desprende que la introducción de una innovación implica el mejoramiento de la productividad, entendiendo por tal la relación entre el producto obtenido y los recursos utilizados. Se trata de la relación entre un flujo - la producción - y un stock o acervos - los recursos. Sin embargo, hay innovaciones cuya mayor significación reside en ampliar la escala máxima a la que es posible producir. Un caso típico de esta clase de innovación fue la introducción del barco metálico. Antiguamente se hacían de madera y como la quilla tenía que ser de una sola pieza, los barcos más grandes eran del porte de los árboles más altos. También hay innovaciones que se introducen en un sector y que aumentan la productividad, pero que reducen la eficiencia con que se opera en otros sectores. Pero si dejamos estas excepciones de lado podemos concluir que los cambios tecnológicos introducidos en un país pueden inferirse de los cambios registrados en la productividad. Desafortunadamente, no hay forma de medir todos los recursos con un solo patrón, de modo que sea posible sumarlos y compararlos con la producción, ni de expresarlos en términos de acervo. Por ejemplo, ¿cuál es el stock de mano de obra? Por esta razón es inevitable comparar la producción con cada uno de los recursos usados, ya sea el capital o la mano de obra. De la comparación se obtiene la relación producto-capital y la relación producto-mano de obra.

Tal como ocurre con las inversiones, algunas innovaciones son inducidas y otras son autónomas. La naturaleza inducida de una innovación se deriva de la naturaleza del sector a que se aplica, del objetivo que se persigue con la innovación y de la estructura monopolística del mercado.

Si la elasticidad-precio de la demanda de un bien es muy inelástica y el mercado de ese bien opera en condiciones de mucha competencia, la

introducción de una innovación tecnológica por una firma productora del bien sería seguida de inmediato por su adopción por todos los demás productores, y, en virtud de la competencia, toda la reducción de costos que de allí resulte será traspasada al consumidor. Pero en virtud de la inelasticidad-precio de la demanda, la baja de precio implicará una reducción del volumen de ventas y una disminución de las utilidades de los productores. La agricultura es el sector típico donde operan las condiciones de mucha competencia y baja elasticidad-precio. Si se combinan estas características con las del costo de la investigación agrícola la tesis de que el sector agrícola es pasivo en lo que a innovaciones se refiere, resulta muy convincente.

El objetivo de la innovación también es importante para saber si es inducida o no. Se podría afirmar que las innovaciones que aumentan la escala de la planta son inducidas. Para que se introduzca una innovación cuyo único objetivo es permitir un mayor volumen de producción el mercado habrá tenido que alcanzar antes la magnitud necesaria para absorber las cantidades que es posible producir con la nueva técnica. En cambio, si la innovación reduce el costo sin afectar el "ámbito" de la escala, se introducirá ya sea que la economía esté creciendo o que esté estancada. Por esta razón se les puede considerar autónomas.

Si la producción de un bien está sujeta a un control monopolístico es posible que el sector sea pasivo con respecto a la introducción de innovaciones. El monopolio no está bajo la espada de Damocles de la competencia y tendrá interés en introducir innovaciones sólo si sus propietarios tienen el espíritu innovador de que habla Schumpeter, o si, como ocurre en la industria química, sólo ganan dinero los primeros que llegan con un producto al mercado.

Otro campo de donde pueden surgir estímulos al desarrollo es el de la política económica. La política económica influye sobre la acumulación y la introducción de innovaciones por una infinidad de

medios. Aparte del volumen de los gastos que discutimos antes, el sector público afecta el crecimiento por la forma como distribuye esos gastos, ya sea destinándolos al consumo o a distintos tipos de inversión. También afecta el desarrollo por medio de su política tributaria, de crédito, de comercio externo, y tantas otras formas. En general, el efecto puede tender a modificar el nivel, la orientación y el grado de eficacia con que se emplean los recursos productivos. Respecto al primero, o sea sobre el nivel de empleo, ya hemos mencionado el efecto que ejerce por medio de la modificación de la cuantía de sus gastos, pero también puede afectarlo al modificar los precios relativos a los distintos bienes y servicios con su política tributaria, su política de cambios internacionales o su misma política de gastos e inversiones. Si, por ejemplo, decide imponer más altos derechos aduaneros o restringir las importaciones por cualquier otro medio, creará un vacío en el mercado que los productores nacionales tenderán a llenar.

En realidad, la sustitución de importaciones ha sido históricamente uno de los vehículos más efectivos para la creación de demanda efectiva insatisfecha. A una demanda monetaria total de cierta magnitud corresponde una demanda de importaciones que depende de la primera si los precios de las importaciones y de los productos nacionales están constantes. Si en esas condiciones se introduce un arancel más alto o se adopta cualquier otra medida que reduzca las importaciones sin reducir la demanda monetario, se producirá un vacío o déficit de oferta que podrá ser satisfecho por los productores nacionales. Del mismo modo, cualquier causa que dificulte o destruya las fuentes externas de abastecimiento conduce al mismo resultado, estimular la producción interna de artículos similares.

El Gobierno puede también aceptar la orientación de las inversiones privadas por cualquiera de los instrumentos a su disposición. Puede decidir dar facilidades de crédito a la actividad "a" y no darlas para

la "b", puede concedir exenciones tributarias o gravar más las utilidades de "a" o de "b"; puede establecer impuestos indirectos que hagan subir el precio al consumidor y reducir la demanda; puede modificar la distribución del ingreso, ya sea estimulando o perturbando la organización sindical de los trabajadores, el funcionamiento de monopolios o las organizaciones patronales, o concediendo subsidios, o estableciendo impuestos progresivos a la renta, la herencia o el patrimonio. Por lo general, la redistribución del ingreso hacia los niveles más bajos tiende a actuar como estimulante del desarrollo, porque en esos niveles la propensión a consumir suele ser más alta que para el país en su conjunto. Naturalmente, la influencia tiene un límite, porque la redistribución afecta los costos unitarios de la producción adicional, de modo que, a menos que la demanda aumente tanto que a pesar de que se reduzcan las utilidades unitarias, suba la utilidad total, será difícil que su influencia sea positiva.

## 9. Escollos para el desarrollo económico

### a) Elementos funcionales estructurales

Hemos afirmado, al discutir los estímulos al desarrollo económico que éste puede tener lugar por la vía de la mayor acumulación de recursos, por la vía del mejoramiento en la utilización de esos recursos o por una combinación de ambos medios.

Partiendo del supuesto de que quienes acumulan recursos lo hacen con el objeto de obtener utilidades y del supuesto que las inversiones se realicen sólo si existe de hecho una demanda insatisfecha, hemos llegado a la conclusión de que, dejando de lado la destrucción de parte de la capacidad existente, la creación de esa demanda insatisfecha depende de los cambios en los gastos del Gobierno, del valor de las exportaciones, de la sustitución de importaciones, de algunos tipos de innovación y de los cambios en la política económica. A estas variables las hemos llamado

autónomas, en el sentido de que sus variaciones no dependen de las variaciones de la demanda global.

La presencia de todos esos factores que conducen a un incremento de la demanda global es una condición necesaria, pero no suficiente para que se materialice un proceso de desarrollo, es decir, para que en efecto aumente la capacidad de producción. Si hay un crecimiento de dicha demanda, la oferta puede no reaccionar debido a la existencia de ciertos obstáculos o escollos, o puede reaccionar en una medida insatisfactoria o menor que el incremento de la demanda global.

Hay una enorme variedad de escollos, que van desde la inclinación de las gentes a no modificar sus hábitos de trabajo, reconocida por todos los sociólogos, hasta la falta de recursos que no pueden ser importados.

Para los propósitos del análisis todos los escollos pueden ser agrupados en dos categorías, los no económicos y los económicos. Entre los primeros hay que considerar todas aquellas resistencias, relacionadas con el sistema de valores imperantes, que determina en gran medida el sistema de premios y castigos que predomina en el grupo social, que afecta a su vez los cauces por donde la gente oriente sus mayores y más efectivos esfuerzos. Por ejemplo, el prestigio social puede estar determinado por relaciones de sangre; tiene prestigio y poder quien se apellida fulano o sutano. En ese caso quienes no se apellidan así tratarán de imitarlos y de relacionarse con ellos por lazos familiares, y puede ser que la única forma sea abrazando la carrera de las armas o de las letras. En ese caso, los mejores talentos de la sociedad no estarán dirigidos a hacerlo producir mejor o funcionar mejor. Los directores de empresas públicas y privadas no serán escogidos de acuerdo con las virtudes que reúnen para el cargo, sino de acuerdo con su estatuto patronímico. Puede también ocurrir que la posición de cada individuo dentro de la escala social esté demasiado

asegurada, que sea difícil subir o bajar de nivel en que nació. El caso más típico de la estratificación de los status lo presenta India, mientras que Estados Unidos presenta uno de los casos de mayor fluidez social. La estratificación del status social y la seguridad personal que lleva consigo esterilizan los estímulos económicos. Las gentes de naciones con clases estratificadas tratarán de acumular sólo en la medida en que ello les permita vivir en conformidad con las normas de su status. Aunque estén en condiciones de obtener mayores utilidades aplicando mayor esfuerzo no lo harán una vez alcanzado ese punto. Un Henry Ford que continuaba trabajando con una fortuna superior a los 1 500 millones de dólares y con 80 años de edad sólo es concebible si se persigue la acumulación por la acumulación, por el deseo de construir, o por la ambición de poder político, pero en una sociedad castizada Henry Ford es inconcebible. Tanto el ausentismo obrero como el patronal tienen mucho que ver con la dificultad de trepar en la escala social. Allí donde las aptitudes de los obreros y de los patronos son tales que los mayores ingresos se transforman en más ocioso o más consumo conspicuo es difícil que haya desarrollo rápido. En realidad, una condición sine-qua-non para que haya desarrollo es que la gente quiera que haya desarrollo y que esté dispuesta a pagar por ello el precio que corresponde. En relación con esto es necesario tener presente que, por lo general, el desarrollo va acompañado de un cambio en la estructura del poder político y es lógico que quienes sustentan el poder no se entusiasmen con el desarrollo si por su causa van a perderlo.

b) Los escollos económicos

Basta con lo dicho para introducir el tema de los escollos u obstáculos no económicos. La discusión de los problemas que ellos presentan corresponde a los sociólogos y a los educadores. Nuestra atención se concentrará de ahora en adelante en los escollos económicos, entendiendo por tales todas aquellas limitaciones al crecimiento que

se derivan de la falta de disponibilidad de recursos y de métodos apropiados para su explotación.

El análisis de los escollos de naturaleza económica debe decirnos por qué motivos el estímulo representado por la demanda insatisfecha no se transforma en una expansión de la capacidad productiva.

El mecanismo por el cual la demanda insatisfecha llega a ser registrada por los productores es el del alza de los precios del producto cuya demanda crece. Al producirse esa alza se supone que los productores expanden la producción, como consecuencia de lo cual bajan de nuevo los precios a su nivel original y quedan de ese modo igualados oferta y demanda, pero con una mayor cuantía física de transacciones.

Este mecanismo no funciona con igual eficiencia en todos los sectores, a tal punto que se puede distinguir sectores donde el sistema de precios funciona con eficiencia y sectores donde eso no ocurre. El sector agrícola, el de los servicios de utilidad pública, especialmente el transporte y el sector de comercio exterior, caen dentro de la segunda categoría. Examinemos lo que ocurre con la agricultura cuando se expande la demanda de productos agrícolas.

c) El estrangulamiento en el sector agrícola

Al subir los precios agrícolas la producción interna demora mucho en reaccionar y cuando lo hace su reacción es débil. El problema es de producción a escala y no de movimiento a lo largo de una curva de oferta. Convendría hablar de elasticidad de inversión. Esto es lo que se quiere dar a entender cuando se habla de inelasticidad de la oferta agrícola. Pero si la oferta no aumenta en la misma magnitud que la demanda los precios agrícolas no pueden volver al nivel que tenían antes y como la demanda de productos agrícolas es inelástica a los precios, los consumidores quedan gastando en dichos productos una proporción mayor de su ingreso que la indicada por la elasticidad-ingreso de la demanda de productos agrícolas. Como la cuantía total de crecimiento de la demanda global está dada, el mayor gasto en productos agrícolas sólo

puede tener lugar simultáneamente con una reducción del incremento de la demanda de otros artículos, es decir, una reducción de la magnitud de los estímulos que reciben los demás sectores.

Mientras más bajo es el nivel de ingreso, mayor es la elasticidad de la demanda de los productos agrícolas y menores son la elasticidad-precios de la demanda y la elasticidad de la oferta. Por esta razón, mientras menos desarrollado es un país más probable es que un incremento de la demanda efectiva tienda a producir un pequeño incremento de la producción agrícola, un gran mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura y un estímulo muy pequeño para los sectores no agrícolas.

Además, el mejoramiento de los términos del intercambio agrícola puede conducir a que la población agrícola consuma una mayor proporción de sus productos, de modo que el estímulo a la producción puede ir acompañado de una disminución de la oferta de productos agrícolas a las ciudades. Este proceso puede anular totalmente el efecto estimulante de la mayor demanda efectiva entre los sectores urbanos, excepto por el hecho de que la demanda agrícola por productos no agrícolas será ahora mayor. El fenómeno de la reducción de la oferta de productos agrícolas provocada por un mejoramiento del ingreso agrícola se observó tanto en el caso del desarrollo japonés como en el ruso. En el primer caso se la combatió reduciendo el ingreso agrícola por medio de impuestos a la tierra y en el caso ruso por medio de impuestos pagaderos en especies.

En realidad, si todos los mecanismos funcionaran en la forma descrita, y no ocurriera nada más, la reducción del ingreso real de los sectores no agrícolas, provocada por el mejoramiento de los términos del intercambio agrícola, produciría una baja de la demanda de los productos no-agrícolas que estaría compensada por la mayor demanda de esos productos por parte de los pobladores agrícolas. Desafortunadamente, esto no es así, porque los pobladores agrícolas tienen una alta propensión

al atesoramiento y a adquirir tierras, de modo que devuelven a las ciudades sólo una parte del producto de sus ventas. El resto se queda atesorado y es utilizado en el financiamiento de las continuas transferencias de títulos de propiedad. Esto equivale a la creación de un superávit en la balanza de pagos del sector rural con respecto a lo urbano, sin un movimiento correspondiente de capitales para su financiamiento. Este proceso no puede continuar indefinidamente porque de otro modo acabaría por transferir todos los recursos líquidos de los habitantes urbanos a los habitantes rurales. Termina porque llega un punto en que los habitantes urbanos reducen de nuevo su demanda de productos agrícolas.

¿A qué se debe la inelasticidad de la oferta agrícola? ¿Por qué los productores no aumentan la producción en proporción igual, o semejante al incremento de las utilidades? En primer lugar, porque en virtud de la inelasticidad-precio de la demanda, las utilidades totales de la producción agrícola pueden ser mayores si no se aumenta la producción que si se aumenta. En segundo lugar, porque los empresarios agrícolas no persiguen la maximización de utilidades con el mismo ahinco que los empresarios urbanos y en tercer lugar, porque si hay ocupación plena en la agricultura, puede ser imposible a los agricultores ampliar la capacidad productiva. Detengámonos en este último punto.

Los dos más importantes factores de producción de la agricultura son la tierra y la mano de obra. La ocupación plena puede estar determinada, en consecuencia, por el uso pleno de cualquiera de estos dos factores. Si el factor limitante es la tierra, los agricultores pueden verse impedidos de ampliar la disponibilidad en uso porque ello requiere la extensión del sistema de transporte, lo que muy pocos agricultores están en condiciones de hacer por sus propios medios. Si el factor limitante es la mano de obra el productor agrícola no puede recurrir

al mercado urbano de trabajo, porque el trabajador o empresario que emigra de la agricultura no regresa.

Es preciso tener presente que el productor agrícola se confronta con una oferta de mano de obra que crece más lentamente que lo que crece la oferta de trabajo en las ciudades y que hasta puede disminuir en números absolutos, dependiendo de la magnitud de la migración.

También es preciso tener presente que si la demanda de productos agrícolas crece en cierto porcentaje esto no quiere decir que todos los productores agrícolas han de experimentar el mismo incremento porcentual. Ya vimos antes que a medida que nos alejamos del centro, una proporción cada vez mayor de la demanda adicional se "gasta" en absorber los costos crecientes de transportes. Esto explica, en parte, por qué motivos los coeficientes estadísticos de la elasticidad de la oferta agrícola son tan bajos.

Todo el raciocinio anterior nos lleva a concluir que la introducción de innovaciones ahorradoras de la tierra y de mano de obra agrícolas son una condición sine qua non del desarrollo económico. Esa condición la vimos expresada, al comparar varios países de distinto nivel de ingreso, en el hecho de que la productividad de la mano de obra agrícola aumenta más rápidamente que la productividad en otros sectores.

Las innovaciones que reducen los costos de producción agrícola pueden tener lugar en la propia agricultura o fuera de ella. Ejemplos de este último tipo de innovación se encuentra en los transportes. La aplicación del vapor al transporte marítimo permitió a Europa abaratar substancialmente el abastecimiento agrícola, incorporando a su órbita los grandes llanos americanos y canadienses, las pampas argentinas y las tierras de Australia y Nueva Zelandia. De naturaleza semejante es el mejoramiento de los medios de transporte dentro de un país, que permite la incorporación de tierras que pueden ser mucho

más fértiles que las que están en uso. El mejoramiento de los métodos de conservación de alimentos y de control de las plagas son también innovaciones que ocurren fuera de la agricultura y que reducen los insumos de tierra y mano de obra por unidad de producto. Las mejores rotaciones culturales, el mejoramiento del manejo de los suelos y el de la alimentación de los animales son innovaciones que tienen lugar dentro del campo mismo de la agricultura. Sin embargo, hay que tener presente que en la agricultura, a diferencia de muchas otras actividades, las innovaciones que se introducen no aparecen como el resultado de invenciones de los propios productores inspirados en las experiencias y necesidades agrícolas. Todos los grandes progresos de la agricultura han derivado del progreso de otros campos, tales como el de la genética y la bioquímica. En otras palabras, en virtud de las limitaciones estrictas que el medio ambiente impone a la agricultura, los perfeccionamientos de los métodos de producción que se pueden derivar de la propia experiencia agrícola son reducidos. Siendo así, las innovaciones agrícolas sólo pueden tener lugar si concurren, por una parte, una invención o descubrimiento probado, y, por otro, condiciones económicas de expansión de la demanda.

El mecanismo de creación y propagación de técnicas agrícolas es altamente costoso y exige personal con avanzados conocimientos científicos. Además, las técnicas agrícolas se crean para operar en condiciones ecológicas específicas y su uso no puede ser generalizado. La introducción de innovaciones por imitación, tan común en otros campos, no puede operar efectivamente en éste; cada región tiene que tener su mecanismo propio de creación y propagación de innovaciones agrícolas.

Por otra parte, la expansión de la demanda no siempre conduce a la introducción de innovaciones agrícolas. Puede ocurrir que la demanda global crezca de tal manera que los términos de intercambio agrícolas mejoren más rápidamente que lo que se deterioran los costos agrícolas,

como consecuencia del movimiento migratorio del campo a la ciudad. En ese caso las utilidades de los agricultores pueden crecer sin que ellos se sientan inclinados a adoptar nuevos métodos de explotación. En cambio, si ambos, la demanda global y los costos de la tierra y de la mano de obra suben en proporciones semejantes, las condiciones parecen ser óptimas para la introducción de innovaciones agrícolas.

Pero también puede ocurrir que el movimiento migratorio desde el campo a la ciudad sea demasiado rápido en relación al crecimiento de la demanda global. Si es así, la gente que se va a las ciudades tendrá que conformarse con niveles muy bajos de salarios y con niveles de ingreso cercanos a los de subsistencia mínima. Ese grupo de consumidores será, a la larga, el que determina el nivel de precios agrícolas. Ese nivel tendrá que ser necesariamente muy bajo en relación al nivel de precios no agrícolas, sobre todo si hay protección industrial, y, por ende, determinará un nivel bajo de utilidades en la agricultura. En esas condiciones habrá que redistribuir el ingreso urbano para poder mejorar los términos de intercambio agrícolas y conseguir que se expanda la producción agrícola.

En este caso la solución puede también consistir en la introducción de innovaciones, solución que será viable sólo en la medida en que existan las invenciones correspondientes y haya un mecanismo de propagación.

Nos queda por decir unas cuantas palabras respecto al régimen de propiedad agrícola y a su influencia sobre la ineficiente forma de operar del sistema de precios. Nos referiremos especialmente al caso en que impera el latifundio. Entendemos por tal una forma de combinación de los factores que se caracteriza por una alta proporción de tierra y una baja proporción de capital renovable y de mano de obra. En virtud de la combinación de factores que lo caracteriza, el latifundio es más productivo para su propietario si se lo dedica a aquellos cultivos que requieren mucha tierra y poca mano de obra y capital circulante por

unidad de producción. Por lo general, no se adaptan bien a este tipo de explotación los alimentos protectores, con excepción de la carne vacuna y ovina.

A medida que tiene lugar un proceso de desarrollo, la demanda de los productos no aptos para la explotación latifundaria crece más que la demanda de los productos que son aptos. En otras palabras, la demanda presiona, por lo general, menos sobre los recursos agrícolas latifundarios que sobre los que no lo son. Por otra parte, la pérdida de mano de obra afecta menos los costos de la explotación latifundaria que los costos de la que no lo es. Por estas razones, menos estímulo de la demanda y menor necesidad de introducir innovaciones, la elasticidad de la oferta de los productos provenientes de latifundios es más baja que la elasticidad de la oferta de otros productos agrícolas.

Por otra parte, mientras es más probable que en el caso de los latifundios sea el factor mano de obra el que determina el límite máximo de la capacidad de producción, también es más probable que el latifundista tenga una propensión más baja que otros productores agrícolas a introducir innovaciones ahorradoras de mano de obra. Al mismo tiempo, la presencia del latifundio puede transformar la tierra en un factor escaso, no obstante que la relación hombre-tierra sea satisfactoria para el país en conjunto. Por último, la presencia de latifundios cerca de los centros poblados puede impedir que se satisfaga la demanda de productos perecibles, conduciendo a una modificación de la estructura relativa de los precios agrícolas de una manera desfavorable al desarrollo.

d) El estrangulamiento en el sector del comercio exterior

Examinemos ahora otro de los sectores donde es posible que aparezca un desequilibrio: el del comercio exterior. En el caso anterior, el de la agricultura, examinamos el desequilibrio que puede surgir entre la oferta y la demanda agrícola. Ahora tenemos que examinar el desajuste entre la oferta y demanda de divisas, es decir, entre exportaciones

e importaciones.

Supóngase que un país gasta a través de su Gobierno 10 por ciento del Producto y recibe en exportaciones 20 por ciento del Producto. Si estos dos elementos autónomos crecen paralelamente y las propensiones respectivas a tributar y a ahorrar son 0.10 y 0.30, es obvio que no habrá problemas de balanzas de pagos ni déficit en el sector público. Pero si las exportaciones crecen menos que los gastos del Gobierno y las propensiones respectivas no se modifican, entonces habrá un déficit en la balanza de pagos y un déficit fiscal.

Al producirse el déficit en la balanza de pagos, si se dejara actuar el mecanismo de los precios, algo que por lo general no ocurre, se devaluaría el tipo de cambio. El alza de tipo debe producir el encarecimiento de la divisa, mayor rentabilidad en su producción y una tendencia a expandir la capacidad de producción de divisas, i.e., de las exportaciones.

Pero la elasticidad precio de oferta de las exportaciones suele ser como en el caso de la agricultura, sumamente baja. Es baja porque la mayoría de los países poco desarrollados, son exportadores de productos primarios agrícolas, a cuya producción se aplican todos los argumentos que hemos anotado antes. Otras veces estos países son exportadores de productos que explotan empresas extranjeras, las que expanden los envíos de utilidades al exterior cuando se produce la devaluación, de modo que si bien la devaluación consigue la expansión de las exportaciones, no consigue aumentar la disponibilidad de divisas en medida suficiente para corregir el déficit a un nivel de precios estable. Por cierto nada de esto ocurre con las exportaciones que se realizan sobre la base de pequeños excedentes de producción sobre el consumo nacional, porque en ese caso la elasticidad de la oferta de exportaciones, apoyada por la flexibilidad del consumo interno, puede ser muy grande.

Puede darse el caso en que la eliminación del déficit no se consiga ni siquiera reduciendo la demanda de divisas al nivel inalterable de las exportaciones. La elasticidad precio de la demanda de importaciones puede ser tan baja que la devaluación no reduce la demanda de importaciones de bienes de consumo. En ese caso, la divisa puede alcanzar precios tan altos que haga que no sea rentable adquirir nuevos bienes de capital en el exterior. De este modo la devaluación o bien frena el desarrollo, al impedir la expansión de la capacidad productiva, o bien conduce a la aparición de presiones inflacionarias.

e) Estrangulamiento en los servicios de utilidad pública

Decíamos que el sistema de precios no funciona de modo efectivo en los servicios de utilidad pública. Esto quiere decir que la demanda de servicios puede crecer mucho y la oferta no expandirse o puede expandirse demasiado. La principal razón de ese modo de funcionar reside en la naturaleza monopólica de los servicios de utilidad pública, aunque la indivisibilidad que caracteriza sus inversiones también tiene parte de la culpa.

La presencia de monopolios en un sector productivo puede conducir a una mayor explotación del mercado como reacción a una mayor demanda. Mayor explotación quiere decir alza de precios en lugar de expansión de la producción. La reacción típica contra la explotación monopolítica es la fijación de precios por parte del Estado o, simplemente, la provisión del servicio por medio del Gobierno. Esto último es lo que ha ocurrido en la mayoría de los países con los servicios de transporte. Resulta así que la mayor demanda por servicios de transporte debe ser satisfecha por una mayor inversión que realice el sector público. No hay, por cierto garantía alguna de que el sector público reaccione frente a un incremento de la demanda de servicios. El Gobierno no persigue maximizar utilidades y no tiene por qué respetar las reglas del juego económico de la economía privada. Lo único que puede garantizar

que la oferta de esos servicios crezca de acuerdo con la demanda, es una buena programación de los gastos públicos y un buen sistema de finanzas públicas.

En los países subdesarrollados, las finanzas públicas suelen también ser subdesarrolladas. Una manifestación típica de ese subdesarrollo lo constituye la naturaleza del sistema tributario. Un sistema tributario es inflexible si al aumentar el PTB no aumentan en igual proporción los ingresos tributarios, supuestas constantes las tasas tributarias. La inflexibilidad del sistema puede tener su origen en el hecho de que las bases tributarias están constituidas por productos de demanda inelástica al ingreso y que, por ende, tienden a crecer menos que el PTB, o en el hecho de que la administración tributaria es ineficiente y la evasión es creciente.

Si al crecer la demanda global los ingresos del Gobierno no crecen por lo menos en igual proporción, es altamente probable que él no estará en condiciones de proveer los servicios públicos adicionales que se requieren. Además, en virtud de la indivisibilidad de las inversiones relacionadas con los servicios de utilidad pública rara vez resulta posible financiar esas inversiones con los ingresos crecientes del Gobierno. Este debe contar, en consecuencia, con un mercado para sus bonos, ya sea en el país, ya sea en el exterior. Si no existe ni un mercado de valores ni un sistema tributario flexible el Gobierno se verá compelido a recurrir a los medios inflacionarios del financiamiento y toda la economía sufrirá los efectos de esa solución.

f) Los estrangulamientos y el desarrollo económico

Si hay crecimiento de la demanda efectiva en una magnitud que excede a los límites que imponen los estrangulamientos a la expansión de la capacidad de producción, el nivel de precios comienza a subir, los precios relativos comienzan a modificarse y como consecuencia de ello, hay un cambio en la distribución del ingreso en favor de las utilidades.

En abstracto, esa transformación deberá llevar por varios caminos a la estabilización del nivel de precios, como veremos enseguida.

En primer lugar, si el Gobierno expande sus gastos en una cantidad absoluta cualquiera y mantiene ese incremento por un tiempo suficientemente largo, tendrán lugar todos los efectos estimulantes que se discutieron antes, en la medida en que el alza de precios que provoca no se generalice. Pero si esto último ocurre, el efecto estimulante de una cantidad de dinero constante de los gastos del Gobierno irá reduciéndose porque con esa cantidad de dinero habrá que movilizar una cantidad de bienes por lo menos igual, pero que comanda precios más altos. Los precios podrán subir hasta un punto en que el efecto estimulante del mayor gasto se anule casi por completo.

En segundo lugar, la redistribución del ingreso hacia los niveles de ingresos más altos produce pari passu una restricción de la demanda por ciertas mercaderías y servicios para asalariados, contribuyendo por una parte a disminuir la presión de la demanda tomada en conjunto, y por otra, a facilitar las indispensables transferencias de los recursos de un uso.

Finalmente, el aumento relativo de las utilidades debe en principio estimular el ahorro, es decir, debe incrementar la disponibilidad de recursos para invertir.

Desafortunadamente, en la vida real las cosas no ocurren como se supone en la argumentación anterior. Por una parte, el alza de precios afecta la capacidad real de compra del Gobierno. Si la estructura tributaria es inflexible y es difícil reducir el volumen físico de los gastos, la expansión inicial puede crear déficit de carácter acumulativo que conducen al aumento excesivo de los medios de pago. Por otra parte, los que pierden ingresos como consecuencia del alza de precios, no se conforman con su pérdida y si están organizados usarán de todos los arbitrios a su disposición para recuperar sus pérdidas.

En la medida en que lo logren contribuirán al alza de los precios y anularán los efectos estabilizadores de la redistribución. Finalmente, el alza de precios contribuye a reducir la productividad del conjunto de las inversiones, pues produce una reorientación hacia aquellas que se recuperan en plazos muy cortos, como son los inventarios, o en plazos muy largos, como son los edificios de apartamentos. De este modo si bien puede aumentar el volumen de las inversiones, se contrapesa el efecto por la reducción de la productividad. A ello hay que agregar el hecho de que el proceso de inflación estimula la orientación de los ahorros nacionales hacia el atesoramiento en divisas, acentuándose el desequilibrio de la balanza de pagos que siempre provoca la inflación.

Por todas las razones mencionadas, un incremento de la demanda autónoma puede conducir a una expansión de la producción o a un proceso inflacionario, o a una combinación de estos dos fenómenos. Mientras mayor sea el número y la importancia de los cuellos de botella, mayor será el peligro de que predominen las fuerzas inflacionarias sobre las del desarrollo y si esos estrangulamientos no se rompen, las alternativas son el estancamiento con inflación o estabilidad o el desarrollo con inestabilidad.

g) La falta de ahorros como un obstáculo al desarrollo

Probablemente la falta de ahorros es una de las causas que se mencionan con más frecuencia entre los factores limitantes del desarrollo. De allí que valga la pena extenderse un tanto en su análisis.

Como es sabido, se entiende por ahorro la parte del ingreso que no se consume. Recordando que el Producto es igual a la suma del consumo, la inversión y el saldo de la balanza de pagos, resulta claro que el ahorro es igual a la inversión más el saldo de la balanza de pagos. Esto último representa los cambios en la tendencia de activos internacionales que el país posee. Luego la suma de ambos representa la adición

total a los activos del país y toda adición al activo es inversión. Ahorro e inversión son entonces dos nombres distintos para un mismo fenómeno y no tiene sentido decir que un país invierte poco, porque ahorra poco. ¿Cuál es entonces la verdadera naturaleza del problema del ahorro?

El ahorro tiene dos dimensiones: una real y otra financiera. Exáminese primero la dimensión real.

Con ese objeto vale la pena volver al ejemplo del cuadro 5. No tendría objeto en ese caso reducir el consumo en 10 por ciento, por ejemplo, porque los recursos liberados en el Sector A por ese acto de abstinencia liberaría una cantidad mayor de recursos que los que se pueden utilizar en expandir la capacidad del Sector C. En realidad, lo más que se puede expandir dicho sector en el período siguiente es el equivalente de la depreciación del Sector B, o sea 32. Al no ser cubierta esa depreciación la capacidad de producción de B cae de 400 a 384 y el capital del Sector A baja sólo en 16 unidades y su producción en 8 unidades. Esto es lo máximo que conviene que se reduzca el consumo en el período siguiente. Podría concluirse entonces que desde un punto de vista real ahorrar no es simplemente liberar recursos productivos sino liberar recursos productivos que son utilizables en la formación de capacidad que pueda autoreproducirse. Esto, como se ha visto, es equivalente a una reducción del consumo sólo dentro de ciertos límites.

En el ejemplo citado la expansión de la inversión exige una reducción del nivel absoluto del consumo, pero esto no se puede generalizar. El ejemplo del Cuadro 6 demuestra que la inversión podría aumentarse disminuyendo el ritmo de incremento del consumo. Luego, en una situación dinámica consumo y ahorro son competitivos sólo en un sentido relativo, en el sentido de que para incrementar el ritmo de crecimiento de la acumulación se precisa reducir el ritmo de crecimiento del consumo.

En las economías muy primitivas la mayor parte de la producción, ya fuera de bienes de consumo o de capital, se obtenía con el esfuerzo humano, casi sin ayuda de equipos y se trataba, además, de mano de obra no especializada que bien podía dedicarse a ésta o a aquella otra actividad. En esas condiciones todos los recursos liberados por una reducción del consumo podían utilizarse en la formación de capital. Actualmente no ocurre así porque no se puede producir sin equipos y porque éstos suelen tener usos específicos; los que sirven para producir bienes de consumo no sirven para producir bienes de capital y viceversa.

La distinción que hemos hecho entre ahorro considerado como una diferencia entre Producto y Consumo, y ahorro considerado como un acto de liberación de recursos invertibles, surge, como se ha visto, de la especificación de los recursos.

Ahora bien, los términos del problema se plantean de manera diferente si la economía es abierta. En primer lugar, según se vio, las actividades de exportación no son ni de consumo ni de inversión sino que de cualquiera de los dos, puesto que con divisas se adquiere cualquier cosa. Sin embargo, el problema de la especificidad no desaparece totalmente con el comercio exterior, porque no todos los componentes de la formación de capital pueden ser importados.

Además, conviene no olvidar que si existen relaciones internacionales es posible incrementar la capacidad de producción sin reducir el consumo, recurriendo a los préstamos externos. En resumen, podemos decir que la capacidad de un país para crecer, en el supuesto de que cuente con recursos materiales y mano de obra experta, está limitada por la capacidad instalada para producir lo que hemos llamado bienes de capital-capital y por la capacidad de producción de bienes exportables.

No es, en ningún caso, nuestra intención la de dar la impresión de que en las economías poco desarrolladas la flexibilidad en el uso de los recursos se ha perdido totalmente. Todavía es posible construir con las manos desnudas, carreteras, porejemplo.

Durante la Guerra Mundial los chinos construyeron de esa manera la carretera de Birmania. En la agricultura se pueden hacer construcciones, cierres y plantaciones sin ningún equipo adicional. Pero en este caso, por lo general, la inversión tampoco es competidora del consumo, porque la mano de obra se emplea en esas tareas durante las épocas en que la actividad agrícola está en receso. De todos modos resulta difícil contar con medios para construir equipos que sirvan para hacer equipos de capital, los que son más indispensables mientras más urbana es una economía y más mecanizada su agricultura. En consecuencia como quiera que se le mire el ahorro resulta ser un problema de disponibilidad de recursos específicos para crear capacidad que puede auto-reproducirse. Precisamente, los bienes que hemos llamado de capital-capital cumplen con esta condición. Con máquinas-herramientas se pueden hacer máquinas-herramientas.

Si el fenómeno histórico del desarrollo fuera a repetirse en cada país entonces no habría mayor problema. En el siglo XVIII los tornos se hacían de madera. El primer torno metálico se construyó a cincel y lima en 1794, y al año siguiente se produjo la primera máquina para taladrar, también hecha a mano y movida con fuerza muscular. El progreso tecnológico fue paulatino y pudo ser absorbido sin dificultades. Hoy esto no se puede hacer; o se instala una fábrica de tornos metálicos, o se compran en el extranjero.

Hasta aquí nuestra discusión se ha centrado en la cuestión de la medida en que una reducción del consumo es equivalente a la mayor capacidad de inversión, preocupándonos especialmente de las magnitudes globales de ambas variables. Pero resulta también evidente que para poder llevar a cabo una inversión de 100 que se compone de 20 por ciento de recursos A, 70 por ciento de recursos B y 10 por ciento de recursos C, hay que conseguir ahorros que además de ser iguales a 100 tengan el mismo contenido de recursos. De otro modo no será posible llevar a cabo

la inversión sin inflación. Un ejemplo puede aclarar la posible falta de coincidencia estructural entre ahorro e inversión. Supóngase un Gobierno que precise aumentar su inversión en 100 y que ella requiere divisas iguales a 50. Supóngase, además, que el Gobierno financia esos 100 con impuestos que graven el consumo de maíz. Si el maíz es consumido por gente pobre y su producción exige especialmente mano de obra, la reducción de su demanda liberará mano de obra, pero no liberará divisas. El Gobierno podrá comprar esas divisas pues el fruto del impuesto dará dinero para hacerlo, pero el precio de ellas tenderá a subir, tal cual si el Gobierno hubiera emitido para comprobarlas.

Piénsese ahora en los aspectos financieros del ahorro. Para ello conviene recurrir a una cuenta de capital consolidada como la que representa el cuadro 7.

Cuadro 7  
CUENTA DE CAPITAL CONSOLIDADA RESUMIDA

	Ahorro	Inversión
<u>Empresas</u>	<u>160</u>	<u>190</u>
Agrícolas	50	30
Industriales	80	120
Otras	30	40
<u>Gobierno</u>	<u>25</u>	<u>35</u>
<u>Familias</u>	<u>35</u>	-
<u>Exterior</u>	<u>5</u>	
Total	<u>225</u>	<u>225</u>

Pues bien, como el proceso de desarrollo lleva envuelto, según hemos visto, un cambio en la composición de la producción, las actividades

más nuevas son las que se desarrollan más rápidamente. Esto exige un proceso de exportación de capitales de las industrias viejas a las nuevas, pero, debido a que los empresarios tradicionales son reacios al cambio de actividad, la transferencia es lenta y difícil. Muchas veces una familia de agricultores demora generaciones en transformarse en industrial. La creación de los mercados de capitales y de la sociedad por acciones fue un paso muy importante para tender un puente entre las nuevas actividades y los viejos empresarios. La forma académica de especialistas industriales es otro mecanismo importante.

Sin embargo, muchas veces la dificultad de la transferencia no resulta de la resistencia al cambio, sino del simple desconocimiento de las oportunidades que existen en otros campos y de la conciencia del riesgo que significa embarcarse en actividades cuyos secretos no se dominan. La función promotora ha surgido justamente como un medio para resolver la primera de estas dificultades. El promotor es el hombre que descubre oportunidades de inversión y las vende a los capitalistas, después de haber estudiado todos sus pro y sus contras. Las Corporaciones de Fomento han jugado en América Latina un importante papel promotor, pero, sin duda, se precisa hacer mucho más en este campo.

El problema de transferencia se plantea también en otro nivel, que es el siguiente: por lo general, el costo de una inversión es mucho mayor que la cuantía del ahorro que puede hacer una familia o una empresa en el curso del tiempo que demora terminar la inversión, excepto en los casos de pequeñas ampliaciones a la capacidad ya instalada. Por ello se precisa "conglomerar" los ahorros, unir muchas pequeñas partes para formar conjuntos más grandes. Este problema y el de la transferencia entre sectores se realiza a través del mercado de valores, del mercado monetario y de la tributación. Si estos mecanismos no funcionan bien, pueden constituir un freno al desarrollo, pero no basta que funcionen bien para que haya desarrollo.

h) Otros obstáculos de importancia

Además de los obstáculos mencionados, que dan origen a embotellamientos que pueden dañar todo el sistema hay otros que, probablemente, afectan de un modo más severo a aquellos sectores de la economía donde el sistema de precios funciona relativamente bien. Daremos algunos breves comentarios respecto a esos factores en el orden que parece corresponder a su importancia.

Desconocimiento del tipo de actividad. La acumulación de poder de compra o concentración de los ahorros se produce normalmente entre los empresarios que operan en las actividades tradicionales. En los países agrícolas lógicamente las grandes fortunas son agrícolas y comerciales, en los países manufactureros son industriales.

La gente que ha trabajado tradicionalmente en la agricultura tiende a seguir invirtiendo en esa misma actividad porque no tiene otras experiencias. El hecho que en la mayoría de los países los primeros esfuerzos en favor de la industrialización hayan sido realizados por inmigrantes, no es casualidad. En América Latina, por ejemplo, la industria textil la desarrollaron los árabes y la del calzado los españoles.

Carencia de técnicas apropiadas. Si fuera posible esperar las influencias que han tenido sobre el desarrollo económico del mundo la acumulación de capital por una parte y la aplicación de nuevas técnicas de producción por la otra, no habría ninguna duda con respecto a que estas últimas han jugado el papel preponderante. Sin la máquina a vapor no podría haber transporte barato, sin transporte barato no hay explotación y transporte masivo y economía de minerales, sin minerales baratos no hay máquinas y sin máquinas no hay producción en gran escala.

Pero las técnicas de producción no son estáticas ni generalizadas: no existe una técnica para resolver todo tipo de problemas. Los problemas que se presentan a la producción varían notablemente de país a país y de actividad en actividad. En algunas actividades es posible ir creando

internamente las técnicas apropiadas para resolver los problemas que se van creando y es así como se han ido perfeccionando los métodos de producción. En los países poco desarrollados las técnicas de producción suelen copiarse, pero como las condiciones del país que las creó son diferentes, hay necesidad de un proceso de adaptación no siempre satisfactorio, y, a veces, imposible. Por ejemplo, en la agricultura la mayoría de las veces es imposible copiar las técnicas de otros países.

La agricultura presenta el caso en que, además de ser difícil introducir técnicas por imitación, es aún más difícil que cada unidad resuelva sus propios problemas.

Por lo general, la tendencia a que la creación de nuevas técnicas se haga más científica y por ende más inalcanzable para el esfuerzo individual del productor, se está intensificando. De allí que hayan surgido los institutos de investigación y racionalización financiados ya sea por el Estado o por las asociaciones de productores.

Aparte de la existencia de técnicas superiores y del conocimiento de ellas por parte de los productores, se precisan otras condiciones para su adopción. Una de las más importantes de esas condiciones es cierto grado de competencia. Si las actividades industriales están muy monopolizadas es probable que la tendencia a introducir modificaciones sea mucho menor que si existe competencia. Hay veces que la legislación tributaria o la política obrera del Gobierno hacen difícil la introducción de innovaciones. Por ejemplo, un impuesto al patrimonio puede ejercer esos efectos, como también puede tener un resultado negativo sobre la innovación la exigencia de mantener el número de trabajadores ocupados cualquiera que sean las posibilidades que existan para introducir técnicas economizadoras de mano de obra.

Indivisibilidad. Otra de las grandes limitaciones al desarrollo es la indivisibilidad de las inversiones. A medida que la técnica ha ido progresando las inversiones mínimas rentables en casi todos los

sectores productores han ido creciendo. Por ejemplo, antes de 1780 las fundiciones operaban con madera y carbón vegetal y una buena fundición se podía establecer con 5 000 libras esterlinas. Al comenzarse a usar coque creció tanto la inversión necesaria que en 1820 no se podía establecer una fundición con menos de 50 000 libras.

La indivisibilidad limita el desarrollo de dos maneras: por una parte hace más difícil el financiamiento por parte de una empresa privada cualquiera, aunque existan ahorros suficientes en la economía. Si hay 100 agricultores cada uno ahorrando 100 pesos al año, y hay una inversión que requiera 8 000 pesos de inversión, habrá 10 000 pesos de ahorro, pero la inversión no se podrá financiar a menos que haya organismos que sirvan para concentrar los ahorros dispersos. Por otra parte, por lo general, mientras más grande es el monto de la inversión mayor suele ser el número de unidades que es capaz de producir anualmente, de modo que aún si existen las posibilidades de financiamiento los mercados pueden ser tan chicos que no sea comercial establecer la industria. Por ejemplo: con las técnicas actuales la planta mínima que se conoce para producir gomas para los automóviles es de 80 000 unidades. Si el mercado consumo sólo 60 000 no se podrá instalar. Este es uno de los aspectos del problema que se conoce con el nombre de la estrechez de los mercados. También se puede decir que un mercado es estrecho si es muy pequeño en relación con la escala óptima de producción y si es muy chico para una competencia efectiva.

Un mercado está determinado por el número de consumidores que puede ser abastecido y por el nivel de ingreso de esos consumidores. El primero de los factores mencionados depende de los costos de transporte en especial y de los de distribución en general. Mientras mayor sea la concentración de consumidores menores los costos de transportes, de ahí que el proceso de urbanización constituya un estímulo al desarrollo. Por otra parte, mientras menores sean los costos de transporte mayor será el área geográfica posible de cubrir desde un centro

productor. De allí que la eficiencia de los sistemas de transporte, que está íntimamente vinculada a su integración, sea tan importante en países en que las concentraciones urbanas son numerosas, pero relativamente pequeñas.

Riesgos. El elemento riesgo juega un papel de importancia trascendental como limitante a la acumulación de capital. Los riesgos pueden provenir de la carencia de mecanismos sociales que den seguridad a la pertenencia, como son la falta de un sistema jurídico bien desarrollado, la inestabilidad política y aún la falta de buenos servicios policiales. Los riesgos pueden también surgir de la manera de operar la economía. Por ejemplo, los cubanos ahorran mucho más de lo que invierten en su propio país y se ha dicho que invierten poco porque los precios del azúcar son muy inestables y como el azúcar es un elemento tan importante en esa economía, toda ella es inestable; lo que hoy es un buen negocio, dentro de pocos años puede ser pésimo. El desarrollo de las sociedades por acciones, entre otras funciones, cumple la de distribuir el riesgo entre muchas personas para hacerlo más tolerable. Las compañías y bancos de inversión, cuyo papel consiste en adquirir acciones de empresas en formación para venderlas cuando esas empresas ya están consolidadas, también son instituciones socializadoras de riesgos. La realización de obras por el Estado cumple la misma función.

#### IV. LAS INVESTIGACIONES REQUERIDAS PARA EL DIAGNOSTICO

Las ideas discutidas antes nos permiten ganar en claridad para ver mejor hacia dónde tenemos que orientar nuestra tarea de investigación. A modo de introducción pedagógica podríamos decir que son dos las grandes tareas que tiene que cumplir esta parte del trabajo de programación: una es describir y analizar lo que hay en el país, región o sector en el momento en que se hace el estudio. La segunda es averiguar cómo se llegó a esa situación, es decir, cuál fue la experiencia del desenvolvimiento en el pasado inmediato.

El acento que sea necesario poner en cada uno de esos aspectos de la investigación dependerá de las peculiaridades de cada caso, de la urgencia que haya para terminar el estudio, de los recursos con que se cuenta para llevarlo a cabo, y, en fin, de todos los demás factores que suelen afectar a un proyecto ambicioso de investigación. A modo de recomendación vale, quizá, la pena insistir que lo que estos estudios buscan es dar orientación para elaborar un programa práctico de desarrollo y establecer una política apropiada. La búsqueda de informaciones no debe pretender ir más allá, pues de otro modo puede peligrar la concepción del plan y aún la propia idea de programar. Por ejemplo, para elaborar el programa se requiere un inventario de los recursos naturales pero no se puede agotar el conocimiento sobre los recursos como condición previa al plan. Lo mismo ocurre con la historia del desarrollo, se precisa conocer lo que ha ocurrido, pero no se puede ir al nacimiento de los tiempos sin arriesgar la suerte del plan.

##### 1. La clasificación de la economía

El primer paso que hay que dar para conseguir las informaciones que se precisan para el diagnóstico es el de clasificar la economía en sectores productivos.

En general, la clasificación más amplia que se puede hacer es entre actividades productoras de bienes y actividades productoras de servicios. Entre los primeros está la agricultura, la manufactura, la minería y la construcción. Entre los segundos se cuentan los servicios del sector público, incluyendo los federales, estatales, los municipales y los de las organizaciones públicas autónomas; se cuentan también los transportes, las comunicaciones, las actividades generadoras de energía, el comercio, los servicios profesionales y los financieros, los personales y otros servicios.

Por lo general, los cálculos del producto nacional se llevan a cabo distinguiendo cada uno de los sectores anotados, pero en la mayor parte de los casos el diagnóstico requiere una clasificación más detallada. En agricultura, por ejemplo, conviene distinguir entre cultivos anuales, cultivos permanentes y ganadería; en industria conviene distinguir varios subsectores: por ejemplo, los metalúrgicos y de ingeniería mecánica deben señalarse en forma separada, igualmente las industrias de vestuario y las de alimentos. En minería es esencial distinguir la actividad minera productora de combustible de las demandas; en transporte puede convenir tratar el transporte ferroviario por separado y entre esos servicios, los del gobierno demandan una atención especial.

La selección de una forma de clasificación sectorial de la economía, es una cuestión que no sólo dependerá de los requisitos técnicos de información sino que de los recursos financieros, de personal y de tiempo de que disponen los investigadores, habrá que prestar también atención a la clasificación regional. Si las condiciones ambientales en que se desarrolla el proceso económico bajo estudio son muy heterogéneas, que es lo que ocurre en los países de una gran extensión territorial, como son la India, el Brasil y Rusia, y en los países de territorios de muy variadas altitudes, como son los "andinos" de Latinoamérica, es insuficiente analizar la economía partiendo del análisis de sus sectores productivos, sin distinguir las características regionales de cada uno o

de alguno de ellos. En el caso de la agricultura las diferencias pueden ser tan grandes que invaliden todas las conclusiones a que puedan conducir el análisis de las características promedias. En la industria, en cambio, la homogeneidad suele ser mucho mayor, no obstante las diferencias ambientales.

Para hacer una clasificación regional de la economía habrá que guiarse, por lo general, por la información disponible. A medida que progresen las estadísticas y las técnicas de programación, es posible que cada país cuente con datos que permitan el análisis para un enfoque regional múltiple, como podría ser el de áreas políticas; áreas fisiográficas, áreas-problemas, etc. En todo caso, como lo indican los ejemplos citados la clasificación se hará teniendo cuidado que la región incluida en un área sea homogénea en relación por lo menos, a un factor y que el factor de clasificación que se escoja sea significativo.

Una vez que se toma una decisión respecto a las unidades que serán sujeto de análisis, esto es, sectores, y regiones, hay que plantear con gran claridad las preguntas para las que se busca una respuesta. En realidad, estas cuestiones son las mismas que se plantean para la economía como un todo y se refieren a: 1) los elementos productivos con que se cuenta o de los que hace uso el sector analizado; 2) los usos a que los destina y la eficacia con que los ocupa; 3) las formas de organización que imperan en el sector; y 4) el destino que se da a los bienes y servicios que produce.

## 2. Los elementos productivos

Como sabemos los principales elementos productivos o recursos económicos pueden agruparse bajo las categorías de riqueza tangible renovable, la fuerza de trabajo, los recursos naturales y las materias primas.

La riqueza tangible renovable nos interesa porque es un indicador de la capacidad de producción existente o instalada. En el caso de una fábrica, productora de hilados por ejemplo, la capacidad instalada se

puede medir por el número de husos o por medio de algún otro criterio físico, pero en un sector, que produce tantos bienes diferentes, hay que emplear un patrón de medida homogéneo que permita sumar la capacidad instalada para producir "a" con la instalada para producir "b" y que permita compararlos. La riqueza tangible renovable, RTR, es la mejor solución de ese problema.

Si se llega a averiguar que la RTR de un país en un año dado es igual, digamos a 1 000 unidades monetarias, no se sabrá la capacidad de producción instalada hasta tanto no se sepa la eficiencia o productividad de ese capital, eficiencia o productividad que hemos designado por "relación producto-capital". Si el valor de esa relación es igual a 0.5, por ejemplo, quiere decir que la capacidad instalada es igual a 500 unidades ingreso, o si el coeficiente "producción-capital" es igual a 1.2 entonces la capacidad instalada es igual a 1 200 unidades de valor bruto de la producción. Pero si la relación producto-capital se mantiene constante es indiferente usar la producción a la RTR como medida de la capacidad.

La identificación de la capacidad instalada en un sector por el monto de la RTR existente y por su productividad tiene serias limitaciones. Hemos discutido antes el hecho que la relación "producto-capital" varía de acuerdo con la composición del producto, de modo que en sectores muy heterogéneos no se puede hablar de "la" relación sino que habría que referirse a "las" relaciones producto-capital, dependiendo de la composición de la producción del sector.

Este no es un problema muy serio cuando lo que se busca es una orientación para trazar los alineamientos generales de la política de inversiones del país, pero para los propósitos de una política más concreta puede ser necesario un conocimiento más íntimo de la capacidad existente. No hay una fórmula universal que sea útil para resolver esta cuestión cualquiera que sea el sector.

En general, en las distintas industrias se puede definir la capacidad de producción en términos de unidades de producción física. Por ejemplo, es fácil averiguar cuántas toneladas de cemento, de lingotes de acero, de soda cáustica, etc., puede producir el sector manufacturero en un momento dado y trabajando las horas o turnos tradicionales o permitidos por la legislación. En el sector generador de energía también es relativamente fácil precisar cuál es la capacidad instalada. En el caso de energía eléctrica se mide en kilowatts. Es muy fácil averiguar cuántos Kilowatts-hora se pueden producir un Kilowatt en condiciones normales de operación. En petróleo se conoce el número de pozos petrolíferos en explotación, la producción de cada pozo, la capacidad de refinación y la de transporte. En carbón se sabe las toneladas que pueden producir y distribuir las minas y se conoce la calidad del carbón.

Por otra parte, hay tres sectores en que la capacidad de producción no se puede identificar con la RTR existente en el sector y donde no hay otros factores sencillos de medición. Se trata de los servicios en general, públicos y privados, del transporte y de la agricultura. En los servicios no se puede identificar la capacidad instalada con la RTR porque, por lo general, el grado de sustituibilidad entre el capital y el trabajo es muy grande. Por ejemplo, se puede enseñar casi tanta eficacia a igual número de estudiantes ya sea en aulas bien dotadas o paseando por los jardines de Atenas. La capacidad instalada depende en estos casos tanto de la RTR como de la mano de obra disponible. Esto también es cierto para los sectores en los que la sustituibilidad entre los factores productivos es muy pequeña, pero en esos casos los márgenes dentro de los que se puede sustituir son muy estrechos y es válido medir la capacidad por medio de la RTR.

Felizmente la medición de la capacidad existente no es muy importante en el caso de la mayoría de los servicios, precisamente porque no está rígidamente determinada. En aquellos servicios en que es

importante medirla se pueden encontrar formas de hacerlo. Este es el caso de la mayoría de las comunicaciones, de los servicios de almacenaje y de los servicios municipales.

En el caso de los transportes la capacidad suele medirse en función del factor productivo más escaso, sea éste la vía o el equipo de transporte. Por lo general, cualquiera que sea el medio de transporte, el equipo, incluso el equipo de operación en los terminales, suele ser factor escaso y por ello la capacidad de transporte se mide con referencia a la capacidad de transporte del equipo existente. Sin embargo, la solución no es muy satisfactoria porque el servicio de transporte tiene varias dimensiones. No se trata sólo de poder transportar tantas toneladas y tantas personas, sino además una cuestión de velocidad y de dirección. También puede ser necesario expresar el tipo de mercadería. No es igual la capacidad de transporte frigorizado que la capacidad de transporte de carbón.

La medición de la capacidad de producción de la agricultura es especialmente difícil. No puede ser medida ni identificada con la riqueza tangible renovable existente en el sector agrícola puesto que el elemento productivo estratégico más importante lo constituyen los suelos agrícolas. Jamás se encuentra un país donde toda la superficie agrícola sea homogénea en cuanto a la capacidad de producción. Las lluvias, la temperatura, el riego y el drenaje son factores que influyen, junto a las condiciones físico-químicas del suelo propiamente tal. Por eso conviene contar con mapas de capacidad de uso de los suelos de todo el país, o, por lo menos, de los sectores fácilmente accesibles por el sistema de transporte existente.

El estudio de los recursos naturales enfocado desde el punto de vista sectorial tiene algunas ventajas, en el sentido de que introduce un orden preliminar de prioridades en un asunto donde las decisiones de los especialistas no están siempre económicamente fundamentadas. El conocimiento de los recursos naturales es una necesidad que tiene que

ser satisfecha en forma paulatina, aunque es necesario destacar que merece mucho mayor atención que la que ha recibido hasta el momento. Por otra parte, también vale la pena hacer notar que sobre este asunto casi todos los países cuentan con más informaciones que las que aparecen a primera vista. Lo que generalmente ocurre es que están dispersos y una de las primeras tareas que debe emprender una oficina de programación es recoger esas informaciones y examinarlas críticamente

Si enfocamos el estudio de los recursos naturales desde un punto de vista sectorial daremos preferencia a la investigación de aquellos utilizados por los sectores más importantes. Sin duda contarán entre ellos los suelos, ya mencionados, y los metales, que son tan indispensables para la producción industrial. Es importante averiguar en qué medida se cuenta con ellos y qué esfuerzos se realizan para descubrir nuevas fuentes y explotar las ya conocidas.

Como el proceso del desarrollo implica un incremento rápido del insumo de energía y la sustitución de la energía animada por la inanimada es de suma importancia, es necesario que, para evitar estrangulamientos o cuellos de botella, la investigación de los recursos energéticos marche muy adelante de su explotación. Además, como las inversiones que demanda la explotación de los recursos energéticos son, en su mayoría, de lenta maduración, hay que estar siempre preparados, con varios años de anticipación, para iniciar nuevas explotaciones antes de que materialice la demanda. Es necesario, en consecuencia, prestar la máxima atención al conocimiento de los recursos hidráulicos, de carbón y petróleo. La carencia de estos elementos o las dificultades que se prevén para su explotación dicen mucho respecto al potencial de crecimiento de la economía como un todo.

Al discutir la técnica de programación global hicimos mención a la necesidad de informaciones sobre mano de obra disponible, con indicación de localización, entrenamiento y experiencia. Cuando se va al análisis más detallado de un sector es recomendable prestar atención a

otros factores, además de los ya mencionados. Quizá el más importante sea el de la distribución de la necesidad de mano de obra a lo largo del tiempo. La actividad agrícola por ejemplo, muestra normalmente una demanda de mano de obra muy desigual en las distintas estaciones del año y si no hay otras actividades de donde conseguir la que se precisa en las épocas de trabajo agrícola intenso, será necesario mantenerla ociosa en el propio sector agrícola, con un costo adicional. También será aconsejable en otros casos conocer la distribución de la mano de obra entre las distintas actividades que componen el sector y entre los distintos cultivos si se trata de la agricultura.

En relación con las materias primas, hay que recordar que por este nombre entendemos todos los bienes y servicios que un sector adquiere de otro sector o del extranjero y que se emplean en la producción corriente. Para poder elaborar el cuadro de relaciones interindustriales es indispensable averiguar cada uno de los sectores y para los propósitos de la política de balanza de pagos hay que saber cuánto de esas materias primas proviene del exterior.

### 3. El problema de la productividad

El conocimiento de la eficacia con que utilizan los recursos en cada uno de los sectores productivos más importantes es esencial para el trabajo de programación. La eficacia suele medirse por la producción obtenida por unidad de recursos empleado, conocido con el nombre de productividad. Según dijimos antes como no hay forma de medir el conjunto de los recursos utilizados para compararlos con la producción obtenida, de modo de averiguar la productividad del conjunto de los recursos, se hace inevitable medirla en términos de tanta producción por unidad de capital, por hora-hombre, o por unidad de tierra. Cuando se trata de hacer comparaciones internacionales, intersectoriales o intertemporales hay que tener cuidado al interpretar las

cifras de productividad de un factor. Por ejemplo, se sabe que en los países desarrollados un productor agrícola produce alimentos para 6 ó 7 personas que no viven en la agricultura, amén de producir muchos otros bienes no alimenticios. En los países no desarrollados un productor agrícola suele alimentar 2 ó 3 personas de los sectores no agrícolas de los países desarrollados tienen una productividad igual a 3 ó 4 veces la de sus colegas de los países poco desarrollados, olvidándose que los primeros trabajan con un equipo de capital muy superior al que disponen los segundos.

Esta cuestión de la incomparabilidad internacional de la productividad de un recurso considerado aisladamente tiene importancia, porque ocurre que la eficacia con que se utilizan los recursos en un sector determinado sólo puede ser juzgada en función de algún patrón, norma o criterio de eficacia y si los patrones internacionales no son del todo útiles hay que buscar algún sustituto. Quizá lo mejor sea emplear como medida de comparación lo que es posible realizar efectivamente con los recursos disponibles en el sector en estudio. Por ejemplo, supóngase que las estaciones experimentales de agricultura han demostrado que los rendimientos de café por hectárea en una región determinada pueden razonablemente ser de 150 kilogramos, en circunstancias que en la práctica sólo alcanza a 100. En ese caso se puede afirmar que la productividad del sector es muy baja y la afirmación es correcta aún si los rendimientos por hectárea en otros países son de 50 kilos por hectárea.

El establecimiento del patrón de productividad que estamos recomendando exigiría, en consecuencia, un análisis detallado de las operaciones de cada uno de los sectores para determinar la medida en que se puede aumentar la producción de cada uno dentro de los límites generales de la capacidad de producción instalada. Pero el criterio sugerido es inútil en los casos en que no se ha hecho estudios detallados de las técnicas de producción empleados en cada sector. En

esa eventualidad puede ser conveniente formarse una idea preliminar de los aumentos de productividad que razonablemente se pueden obtener en los distintos sectores recurriendo a comparaciones internacionales.

En el cuadro 8 hay datos sobre productividad expresada en horas-hombre por hectárea y horas-hombre por 100 kgrs. de varios productos agrícolas en cuatro países.

En resumen, el análisis de la productividad de los distintos sectores de la economía exige estudiar detalladamente el destino que se da a los recursos dentro de cada sector, las técnicas de producción usadas en cada sector; cuantificar los recursos empleados: capital, mano de obra y materias primas; calcular los respectivos coeficientes de productividad y juzgar si son satisfactorios, comparándolos con algún patrón, y, por último examinar los medios que se pueden utilizar para mejorar la productividad en caso que exista la posibilidad de hacerlo. Para establecer el patrón se precisa conocer las técnicas alternativas que pueden utilizarse en el sector o la productividad del sector en otras regiones o países.

#### 4. Las formas de organización

La productividad, cualquiera que sea la forma como se la mida, varía no sólo de sector a sector sino también de establecimiento a establecimiento productivo, dentro de un mismo sector. Esto se debe a que no existe una sola técnica para producir cada bien o servicio, sino que varias. Algunas de esas técnicas se basan en el uso intenso de un factor mientras que otras se basan en el uso intenso de otro factor o factores. Algunos de ellos, además, no son aplicables a cualquier escala de producción. Algunas son útiles sólo para producir en masa, otros son útiles sólo para producir cantidades relativamente pequeñas.

Cuadro 8  
 INSUMO DE MANO DE OBRA EN HORAS-HOMBRE POR HECTAREAS  
 Y POR 100 KGS. PARA VARIOS CULTIVOS EN CHILE,  
 COLOMBIA, ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS

Cultivo	Chile	Colombia	Ecuador	Estados Unidos
<u>Horas-hombre por hectárea</u>				
Trigo	202	342	-	11
Cebada	196	324	-	14
Arroz <u>a/b/</u>	474 <u>b/</u>	649	1 041	-
Arroz <u>c/</u>	-	-	309	36
Maíz	427	520	-	32
Frijoles	432	701	-	47
Papas	592	860	-	167
Cacao	-	431	320	-
<u>Horas-hombre por 100 kgs.</u>				
Trigo	17	35	-	1
Cebada	12	26	-	-
Arroz <u>a/ b/</u>	14 <u>b/</u>	34	55	-
Arroz <u>c/</u>	-	-	12	27
Maíz	30	47	-	22
Frijoles	47	119	-	14
Papas	6	16	-	-
Cacao	-	92	152	-

Fuente: CEPAL: Análisis y proyecciones del Desarrollo Económico.  
 Colombia, capítulo VII, Agricultura, pág. 185.

- a/ Métodos tradicionales.  
b/ Promedio para el país.  
c/ Métodos modernos.

La gran variabilidad de técnicas es un fenómeno común a todos los ramos de la actividad productiva, desde la agricultura y la ganadería a la generación de energía. Las grandes diferencias que se registran entre establecimientos y establecimientos dentro de cada rama económica son reflejos de diferencias técnicas. Vale la pena recordar que la denominación de técnicas de producción incluye también a las formas de organización interna de la empresa. Por otra parte, las distintas técnicas productivas, en el sentido estrecho de la palabra, exigen formas de organización y control diferentes en cada caso. No tiene sentido, por ejemplo, organizar una sociedad anónima para dedicarla a reparar calzado.

Las formas de organización y las técnicas de producción de los distintos establecimientos o unidades productivas pueden ser medidas indirectamente por el número de trabajadores por establecimientos y por la cantidad de capital empleado por trabajador, relación que hemos llamado densidad por capital. Se puede suponer que mientras mayor sea en promedio el número de trabajadores por establecimiento y/o el capital por trabajador, más eficiente será la organización de la producción. En el nivel artesanal el número de trabajadores por establecimientos es, por lo general, muy pequeño mientras que las industrias que producen en gran escala cuentan con gran cantidad de personal por establecimiento. El cuadro 9 compara la dimensión de los establecimientos, medida por el número de empleados por establecimiento y el capital por empleado, con la productividad de la mano de obra y del capital en cada uno de ellos. Se puede observar que, en general, todas aquellas industrias que operan sobre la base de unidades grandes, tales como las Bebidas, el Papel y la Celulosa, el Caucho y los Productos Químicos, muestran un valor agregado por trabajador mucho más alto que el promedio. No siempre ocurre lo mismo con el capital, debido a que la producción a gran escala se consigue por lo general, remplazando la mano de obra por capital, lo que aumenta la productividad de la mano de obra.

Cuadro 9  
LA ORGANIZACION Y LA PRODUCTIVIDAD EN LAS  
INDUSTRIAS COLOMBIANAS, 1953

Industrias	Personas por esta- blecimiento	Capital por empleado	Valor agre- gado por empleado	Valor agre- gado por unidad de capital
Alimenticias	9	17 931	6 400	0.36
Bebidas	24	47 366	22 380	0.47
Tabaco	8	16 441	6 030	0.37
Textiles	16	30 059	6 384	0.21
Vestuario y calzado	3	6 988	2 543	0.36
Madera y corcho	3	6 953	2 924	0.42
Muebles de madera	3	6 613	2 698	0.35
Papel y cartón	24	36 531	7 995	0.22
Imprenta y grabado	13	19 138	5 065	0.26
Cueros	5	22 868	5 199	0.23
Caucho	19	29 293	12 779	0.44
Químicos	14	20 069	8 151	0.41
Cemento, cerámica, vidrios	9	13 907	5 173	0.37
Mecánica y metalúrgica	6	11 994	4 267	0.33
Otros	3	-	-	-
<u>Total</u>	6	17 529	5 228	0.34

Sin embargo, si fuera posible compara distintas empresas dentro de un mismo campo lo más probable es que el resultado sería que las unidades grandes tienen mayor productividad en término de todos los recursos, pero sólo hasta cierto punto que varía para distintas industrias.

En la agricultura también se observa el mismo fenómeno. En las fincas muy pequeñas los rendimientos por hectárea suelen ser muy bajos, pero por lo general, hay una correlación entre la magnitud de las fincas y los rendimientos, que es creciente hasta cierto punto y luego decreciente. También varía la magnitud óptima según el tipo de cultivo. Aquéllos que son extensivos, como los cereales, tienen una magnitud óptima mucho mayor.

En muchos casos será posible examinar con mayor detención la ruta que siguen los productos del sector una vez que salen de él y en muchos casos ese análisis puede ser indispensable. Por ejemplo, dijimos antes que la demanda por los productos de un sector originada en los demás sectores es el elemento dinámico más importante en el desarrollo del sector. La demanda originada por el propio sector es inducida. Esta demanda está compuesta de las ventas de materias primas que los productores del sector se hacen entre ellos mismos, como es el caso de la semilla de trigo. Incluye también las ventas que el sector hace de sus propios productos terminados a los factores de producción que ella misma ocupa. Usando de nuevo el ejemplo de la agricultura nos encontramos que hay una importante proporción de productos que son adquiridos, o, si se quiere usar una terminología más corriente, utilizados directamente por los propios empresarios y trabajadores agrícolas. En el caso de la agricultura la proporción de los productos terminados usados en el propio sector es muy importante y por eso es indispensable conocerla. Hay que llamar la atención al hecho que la magnitud de esa porción no es la que caracteriza al sector agrícola de comercial o de autosuficiente. Cada productor agrícola puede consumir una gran cantidad de

productos agrícolas que provienen de otros productores agrícolas o pueden consumir una alta proporción de sus propios productos. En ambos casos el sector estará consumiendo una alta proporción de sus propios productos, pero sólo en el primer caso será "autosuficiente".

La necesidad de averiguar la demanda interna del sector agrícola por sus propios productos deriva especialmente del hecho de que los agricultores de los países poco desarrollados suelen tener un ingreso mucho más bajo que el promedio, la elasticidad-ingreso de la demanda de productos alimenticios de los agricultores es mucho más alta que el promedio. Por esta razón si el ingreso real de los agricultores aumenta como consecuencia, por ejemplo, de un incremento de los términos de intercambio de los productos agrícolas, la oferta de productos alimenticios para los sectores no agrícolas puede disminuir, aunque aumente la producción agrícola. Esa reducción puede inducir un proceso inflacionario que perturbe el proceso de desarrollo. En la práctica este peligro ha sido constatado en todos los países que han experimentado un desarrollo rápido y ha obligado a los respectivos gobiernos a imponer una carga tributaria mayor al sector agrícola que, en algunos casos, se ha hecho pagadera en productos, como en los tiempos faraónicos.

En el caso de la mayoría de los otros sectores, la demanda de bienes terminados producidos por el sector y provenientes de las personas que derivan su ingreso del propio sector, no es muy importante y no es indispensable averiguarla. Sin embargo, si es posible hacerlo ese conocimiento contribuirá a comprender las razones de que por qué el sector se desarrolla o deja de hacerlo. Si hay estudios de presupuesto de consumidores, la investigación es relativamente sencilla.

En esos otros sectores lo más importante en materia de demanda autónoma está representado por la demanda de materias primas y de bienes de capital producidos en el sector y que tiene su origen en otros sectores y por eso es tan conveniente conocer las relaciones

interindustriales y la distribución y origen sectorial de las inversiones.

En relación con los bienes de capital producidos por un sector la demanda de esos bienes originada en el propio sector también es inducida excepto en la medida en que obedece a la necesidad de aprovechar ciertas innovaciones tecnológicas. En algunos sectores los bienes de capital producidos por el propio sector pueden ser utilizados en gran proporción por el propio sector y esto conviene averiguarlo.

Para el análisis comparativo del destino de los bienes y servicios originados en un sector cualquiera es muy importante una valoración homogénea. No se deben usar los precios que pagan efectivamente los utilizadores en algunos casos, y en otros casos los que reciben los productores. Siempre debe usarse esta última forma de valoración. Sin embargo, en muchos casos es de suma importancia averiguar la diferencia entre lo que paga efectivamente el utilizador y lo que recibe el productor. Los distribuidores o los transformadores de los bienes producidos por un sector pueden estar en una situación monopsonica con respecto al sector y en una situación monopolica con respecto al utilizador, explotando a ambos. Ese tipo de situaciones puede constituir un freno al desarrollo económico de un sector.

Esto nos lleva a considerar la cuestión de los términos de intercambio intersectoriales. Como es sabido el análisis de los términos de intercambio temporal es decir, se comparan los cambios experimentados por algunos precios en un período de tiempo con los cambios experimentados por otros precios en igual período. Pero los términos de intercambio de un sector en el período base pueden haber sido muy desfavorables y esto no lo dicen los cambios de los precios relativos. Para aclarar esta cuestión pensemos en un país donde una tonelada de trigo cuesta 50 dólares y un tractor liviano para usos agrícolas cueste 2 000 dólares. Un tractor cuesta entonces 40 toneladas de trigo.

¿Es baja o alta esta relación de intercambio de trigo? Depende de cuál es el patrón de comparación. Quizá el patrón podría ser la relación tractor-trigo existente en un país donde ambos bienes se producen eficientemente. Si en ese país fuera de 20 toneladas de trigo por tractor entonces diríamos que los términos de intercambio del trigo en el primer país son desfavorables para los agricultores. Calculando los términos de intercambio de los principales productos agrícolas en términos de las cosas que adquieren en los sectores no agrícolas los empresarios y los trabajadores agrícolas pueden obtener una buena idea respectiva si los términos de intercambio o poder de compra del sector agrícola son bajos o altos. Por cierto, igual criterio es aplicable a cualquier otro sector. Hacemos hincapié en el sector agrícola porque en los países poco desarrollados ese sector es tan importante. Aunque no podemos entrar en una discusión del asunto quizá vale la pena mencionar que mientras más desigual sea la distribución del ingreso más desfavorable a la agricultura tenderán a ser los términos de intercambio.

Examinemos ahora la cuestión del uso que hace el sector de las entradas que tiene por la venta de los bienes y servicios que produce. Aquí hay tres grandes categorías analíticas: 1) los pagos a otros sectores por bienes y servicios que se emplean en la producción corriente, 2) los pagos a los factores de producción; y 3) las reservas financieras del sector.

En conexión con el primero de los flujos mencionados que corresponde a las compras de materias primas, ya sabemos que es esencial conocerlo para programar el desarrollo en conformidad con la técnica global y que también nos interesa para saber de dónde provienen los impulsos dinámicos que mueven al sector. Si el análisis se lleva hasta examinar en forma detalladamente de los componentes del sector se puede también utilizar la información para juzgar la productividad. Por ejemplo, en cierto tipo de tejidos de algodón la relación eficiente

entre el peso del hilado y el peso del tejido resultante es conocida y se puede averiguar si la industria textil algodonera está cumpliendo o no ese criterio de productividad. Si se analizan varios productos en relación con varias materias primas importantes, puede ser posible generalizar y concluir si el sector es o no eficiente con respecto al uso de las materias primas.

Por último, según ya hemos visto, el conocimiento del origen de las materias primas, si se mira en relación con la disponibilidad de recursos naturales, puede ser muy útil para precisar una política de sustitución de importaciones.

Con respecto a los pagos a los factores, lo primero que nos interesa saber es cuánto paga el sector por concepto de impuestos indirectos a otros impuestos que se cargan a los costos. Esto es esencial para determinar la política financiera del Gobierno. En seguida hay que saber cuánto paga por salarios, intereses y rentas y cuánto va a los empresarios y propietarios como beneficios. El pago por salarios, junto con la información del número de horas trabajadas o del número de personas ocupadas por el sector, sienta la base de la política de salarios para el sector.

Por otra parte, los beneficios obtenidos en el sector comparado con los capitales instalados y con el valor anual de las ventas de informaciones muy útiles para determinar la política de inversiones.

Antes habíamos afirmado que es interesante averiguar qué proporción de los ingresos de las personas que viven del sector se gasta en bienes y servicios producidos por el sector. Ahora nos interesa saber qué proporción de los ingresos de las personas que derivan su ingreso del sector se ahorra y qué proporción de esos ahorros se destina a reinvertirse en el propio sector. Conocida esta última proporción y los recursos financieros, compuestos como sabemos, de las reservas de depreciación y de los beneficios no distribuidos, sabemos cuáles son las fuentes "internas" de financiamiento del

sector y cuáles son las "exportaciones" de capital del sector. Esta concepción de fuente interna es más amplia de la que se aplica en la confección de las cuentas de fuentes y usos de fondos y puede ser muy útil en los países poco desarrollados, pero puede ser incalculable en un país con un mercado de capitales desarrollados. En los primeros países puede ser útil porque si unos sectores se tienen que desarrollar mucho más rápidamente que otros, quiere decir que los que se desarrollan más lentamente tienen que exportar capitales a los otros sectores, i.e., tienen que usar de una parte de sus ahorros en financiar las inversiones de otros sectores, a menos que se siga una política tal que las utilidades de los nuevos sectores sean tan grandes y de los beneficios de los sectores de lento crecimiento permita también el auto-financiamiento. No habría en este caso movimientos netos intersectoriales de capital. Sería muy interesante examinar las ventajas y desventajas que tendría una política de financiamiento por medio de la transferencia intersectorial de capitales. Inglaterra utilizó el primer procedimiento; Japón utilizó el segundo, aunque la transferencia la realizó por medio del mecanismo fiscal y no por medio del mercado de capitales.

Decíamos que en un país desarrollado no se podría averiguar el destino de los ahorros de las personas, clasificándolas a éstas de acuerdo con su sector de ocupación. Una de las razones estriba en que en esos países muchos de sus ahorros pasan por mecanismos financieros donde pierden su identidad original. Es posible que lo mismo ocurra con los ahorros de las personas ocupadas en los sectores no agrícolas de los países poco desarrollados, pero es improbable que ocurra con los sectores agrícolas y por eso es que la investigación puede ser viable.

## 5. Los cambios históricos

Las investigaciones sectoriales que hemos discutido hasta aquí y las que veremos más adelante dan base para emitir juicios explicativos de por qué la economía se desarrolla o se estanca y para adelantar ideas respecto a cuál es la política económica apropiada para acelerar el desarrollo sin producir fenómenos de desequilibrio. Esos juicios y recomendaciones son mucho más adecuados y realistas si las investigaciones indicadas se pueden proyectar hacia el pasado. Un célebre economista y sociólogo, el Prof. Scumpeter, solía decir que si él fuera a comenzar de nuevo a estudiar el problema del desarrollo empezaría por la Historia. Sin embargo, muchas veces el estudio histórico general es imposible y requiere un esfuerzo impropio. En esos casos el programador puede tener que escoger entre un estudio histórico detallado y un estudio superficial de la actualidad, o entre uno histórico esquemático acompañado de uno detallado de la actualidad. Para los propósitos de la programación, y si el investigador se confronta con la desafortunada alternativa, no hay duda que debe escoger la segunda.

### a) La medición del ritmo de crecimiento

La primera tarea que se confronta en el análisis histórico es el de la medición del ritmo de crecimiento de la economía del país como un todo.

Hay varias formas para medir el crecimiento y el problema consiste en cuál escoger. Una de esas formas es el Producto Geográfico Bruto Real que puede calcularse empleando ya sea los términos de intercambio observados en un año cualquiera, dejándolos constantes por medio de procedimientos estadísticos conocidos, o empleando los términos de intercambio tal como variaron de año en año durante el período. El Producto Nacional Bruto es otra forma de medir el crecimiento y también se le puede calcular empleando términos de intercambio constantes o variables. Hay todavía la alternativa de usar

conceptos netos, nacionales o geográficos - calculados ya sea a costo de factores o a precios de mercado. Por cierto, el patrón que sea más conveniente utilizar depende del propósito que se persigue y de las circunstancias del caso. Por ejemplo, si se quiere medir los cambios de la capacidad de producción en el territorio lo mejor es emplear el Producto Territorial con términos de intercambios constantes. En cambio, si se quiere conocer los cambios del bienestar económico de los nacionales de un país, lo más recomendable es emplear el ingreso o producto nacional neto a costo de factores con términos de intercambio variables. Por otra parte, si el comercio exterior ejerce una influencia significativa sobre la actividad económica interna y si los precios de las exportaciones son muy inestables es indispensable apreciar cuál ha sido el impacto de los cambios en los términos de intercambio.

Naturalmente todas las diferentes mediciones de los cambios del nivel de la producción pueden contribuir significativamente al diagnóstico. Puede darse, por ejemplo, una situación en que el Producto Nacional haya crecido no porque aumentó el Producto Territorial sino porque la política tributaria consiguió que una porción mayor de esa producción quedara en el país. Otro punto sobre el cual conviene llamar la atención al medir el desarrollo histórico es el relativo al período de tiempo que se debe estudiar. Por ejemplo, si se compara el Producto por habitante de cualquier país latinoamericano en el año 1932 con el que se registró en 1937, probablemente se encontrará que creció pero si se compara 1928 con 1937, se encontrará que no creció. No se puede concluir con ello que hubo desarrollo entre 1932 y 1937 y que no hubo entre 1928 y 1937. En realidad es muy posible que en el primer período tampoco lo hubo, pero se registró una recuperación cíclica; la economía comenzó a utilizar de nuevo sus recursos en un grado más intenso que en 1932, pero no hubo desarrollo en el sentido de que en 1937 había más capacidad productiva que en 1932.

Los fenómenos de recuperación no deben confundirse con los de desarrollo, a riesgo de recomendar medidas que conduzcan a la inflación. La forma de evitar esos peligros es comparando dos períodos de ocupación plena. Esta es la razón por la que la CEPAL en sus estudios de desarrollo solía tomar el período 1925-1929 como base.

El ritmo de crecimiento promedio observado durante un período puede tener poca significación para el futuro si las condiciones básicas han cambiado mucho a lo largo del período de observación. De allí que sea recomendable examinar las series de crecimiento para ver si se descubren subperíodos significativos. Puede ocurrir que la economía haya crecido todo el tiempo a una tasa regular, pero también puede ocurrir que el crecimiento observe sólo en los primeros o sólo en los últimos años puede ser mucho más significativa para los propósitos del diagnóstico que la tasa promedio. Esto puede ser el caso en un país donde han ocurrido cambios estructurales que no se espera que se repitan en similar intensidad en el futuro.

Ahora bien, supóngase que se ha logrado medir el ritmo del desarrollo durante un número significativo de años. El paso siguiente consistiría en encontrar criterios que permitieran juzgar si fue grande o pequeño.

El único patrón de medida que permitiría emitir un juicio rigurosamente correcto sobre ese punto sería el establecimiento y medición de una tasa de crecimiento potencial. Entendemos por tasa de crecimiento potencial la máxima que un país podría alcanzar sin provocar serios problemas de inflación, desocupación o de Balanza de pagos y dados sus recursos productivos, las técnicas de producción y la estructura sociopolítica del país o región. Los elementos técnicos a disposición del programador no le permiten hoy en día cuantificar la tasa de crecimiento potencial a menos que elabore varios programas hasta dar con uno que sea el más ambicioso posible dentro de las restricciones establecidas. Como esta solución es poco satisfactoria el juicio sobre

si el rendimiento fue alto, bajo o satisfactorio se le forma al programador por el examen de la situación general de la economía y recurriendo a comparaciones internacionales.

Hay que tener cuidado con las comparaciones internacionales de crecimiento. Un país puede estar creciendo en cuatro por ciento al año (Producción Total) y otro creciendo seis por ciento. Sin embargo, puede ser que el primero no tenga condiciones para crecer rápidamente mientras que el segundo puede crecer fácilmente en 10 por ciento. La comparación descuidada dejaría muy tristes a los observadores del primer país y muy satisfechos a los del segundo, en circunstancias de que debe ser lo contrario. Usándola con cuidado, sin embargo, permiten mantener los pies en la tierra en materia de optimismo. Con este objeto vale la pena llamar la atención que todavía no se registra el caso de un país que haya conseguido mantener durante un período largo una tasa de crecimiento superior al 10 por ciento acumulativo al año.

b) Los cambios reales del consumo

La medición del crecimiento por medio de magnitudes globales tales como el Producto o el Ingreso es una primera aproximación al diagnóstico de los problemas del desarrollo. El paso que hay que dar en seguida es el de averiguar cómo cambiaron los componentes del Producto, vistos según su destino funcional, esto es, Consumo, formación de Capital y exportaciones.

Las cifras del consumo se analizan comparándolas primero con las del producto para saber cuál fue la "propensión histórica a consumir", cómo cambió esa propensión y qué tendencias se manifiestan en ellas. La comparación de los cambios porcentuales del consumo con los cambios del producto da lo que podemos llamar coeficiente histórico de elasticidad de la demanda global del consumo, que tiene alguna utilidad analítica.

Es conveniente examinar en seguida los cambios en el origen del consumo, es decir, ver qué proporción de los bienes y servicios

consumidos provino del extranjero y qué proporción del valor de los bienes y servicios nacionales estuvo constituida por materias primas importadas. Este mismo tipo de investigación conviene extenderla en algunos casos a productos individuales, conocimiento que puede ser útil en la orientación de la política de sustituciones.

Otra clasificación interesante, de los gastos de Consumo es la de privado o público. La comparación de los cambios del consumo privado y del ingreso personal disponible da una idea mucho más acertada de la elasticidad-ingreso histórica que la comparación del consumo total con el ingreso total. Los gastos de consumo privado pueden, a su vez, ser subclasificados en alimentos no manufacturados, alimentos manufacturados, vestuarios, equipos de casa, mobiliario, alquiler, entretenimientos, salud y educación. Por cierto, se puede encontrar otros tipos de clasificación más adecuados, más generales o más detallados. Señalamos esta clasificación por ser una de las más utilizadas. Lo que no debe olvidarse, es la necesidad de poder asignar los distintos gastos de consumo a su correspondiente origen sectorial.

En relación con los gastos del consumo público se precisa una clasificación múltiple. En primer lugar, se requiere saber el destino funcional de los gastos, es decir cuánto se destina a la educación, a investigación, a salud pública, a defensa interna y externa, a justicia y legislación y a administración propiamente dicha. En cada uno de estos grupos hay que saber cuánto corresponde a compra de bienes y cuánto a pagos de sueldos y salarios. En segundo lugar, las compras de bienes tienen que ser reclasificadas para determinar su origen sectorial y para precisar los que son importados y los que son nacionales. Esto último es de importancia práctica porque el Gobierno es un consumidor importante y se da el caso en que adquiere de preferencia productos importados al mismo tiempo que propicia la restricción de importaciones.

c) Los cambios reales de formación de capital

Esta es una de las informaciones más importantes de que se precisa disponer, cualquiera que sea la forma de programar qué se decida o qué sea posible adoptar. En los casos en que no se cuenta con una información estadística detallada vale la pena formarse una idea aunque sea burda del orden de magnitud de la formación de capital. Con este objeto y si el país no cuenta con importantes industrias de bienes de capital, que se corrigen de modo de agregarse los costos de desaduanamiento y de distribución y, en algunos casos, se puede considerar porcentajes de corrección para incluir los gastos de instalación.

Otro componente muy importante de la formación de capital es la construcción. En la mayoría de los casos se puede obtener informaciones sobre construcción a través de las estadísticas de permisos municipales, y en lo que se refiere a construcción de obras públicas éstas están, por lo general, registradas en las estadísticas de gastos públicos.

Los cambios en el stock de ganado es otra partida importante que se pueda estimar con facilidad si se conocen las tasas de natalidad y mortalidad y se tienen las cifras del stock dadas por algún censo. En aquellos países donde los cultivos permanentes son importantes los cambios de la superficie plantada se pueden conocer con cierta facilidad y el valor de las nuevas plantaciones forma parte de la acumulación.

La composición de la formación de capital hay que estudiarla desde muchos puntos de vista. Uno de los más importantes es de acuerdo con el inversionista, i.e., si son inversionistas privados o si son públicos. En la mayoría de los países poco desarrollados una proporción muy grande de las inversiones es de origen público. Esa proporción excede en algunos casos las dos quintas partes del total.

Tanto la inversión privada como la pública hay que analizarla en seguida con respecto a su contenido de bienes y de mano de obra y en la parte que se refiere a bienes hay que averiguar qué proporción es de origen nacional y cuál es importada. Tanto la parte que es nacional como la que es importada hay que identificarla según su origen sectorial.

La otra clasificación fundamental de la formación de capital es la que se hace según el destino o propósito a que se le dedicó. Se precisa conocer cuánto se dedicó a la agricultura, a los distintos grupos de manufacturas, al transporte, etc., etc. Estas informaciones complementadas con las cifras censales de la RTR permitirán descubrir cuáles han sido en el pasado los cambios en la capacidad instalada de cada sector.

d) Los cambios del sector externo

El análisis histórico conviene hacerlo considerando en primer lugar, la disponibilidad total de medios de pagos internacionales con que ha contado el país durante el período bajo estudio.

Los medios internacionales disponibles pueden clasificarse en ingresos en cuenta corriente, ingresos por transferencias e ingresos de capital. Los tres hay que conocerlos separadamente. Los ingresos corrientes están formados por la venta al exterior de bienes y servicios, las transferencias están constituidas por donaciones y remesas familiares y los ingresos de capital por préstamos o inversiones privadas de corto y largo plazo.

Sólo los ingresos corrientes de las transacciones internacionales forman parte de la producción nacional. Ahora bien, si se desea comparar los cambios reales de sus ingresos con los cambios reales del producto hay que emplear criterios homogéneos, es decir, si el valor monetario de las exportaciones se deflaciona por el índice de precios de las importaciones, obteniéndose lo que se llama capacidad para

importar en cuenta corriente, entonces hay que comparar el resultado con el producto calculado en términos de intercambio variable. Si, por el contrario, se deflacionan las exportaciones por su propio índice de precios, obteniéndose lo que se llama quantum de las exportaciones, entonces hay que compararlos con el producto calculado en términos de intercambio constante.

Naturalmente, para comparar las exportaciones con el producto hay que expresarlas en la moneda del país y es aquí donde suelen surgir difíciles problemas para escoger cuál tipo de cambio a utilizar en los casos en que el país tiene un sistema de cambios múltiples. Además, si el país hace uso de controles cuantitativos para mantener el equilibrio de la balanza de pagos entonces aunque haya un sólo tipo de cambio puede estar sobre o subvaluado. Si hay razones para creer que la sobre o subvaluación es significativa habría que calcular lo que se llama el tipo de cambio de paridad adquisitiva.

El análisis de las exportaciones conviene hacerlo en forma detallada para los principales artículos que la constituyen. El hecho, por ejemplo, que no haya variado la composición de las exportaciones y de que no hayan aparecido nuevos productos de exportación es digno de anotar.

Lo que un país puede exportar depende, por una parte, de su dotación de recursos naturales y acumulados y, por otra, de la estructura de sus costos. En la medida que el país se desarrolla la estructura de los costos se modifica y, a menos que ocurran importantes cambios tecnológicos dentro de las actividades tradicionales de exportación, éstas se irán encontrando con dificultades cada vez mayores para colocar su producción en el mercado internacional. Es necesario llamar poderosamente la atención al hecho de que el sector exportador no escapa a la proposición de que desarrollo significa cambio en la estructura de la producción. Todos los países hoy desarrollados fueron antes exportadores de otras cosas menos elaboradas. Antes de la Revolución Industrial, Inglaterra exportaba lana en bruto y mineral de estaño.

Como se dijo antes, el estudio estadístico de los principales renglones de la exportación debe ir acompañado de un análisis de las condiciones internas de producción, de la situación en los principales países competidores y de la situación de los mercados consumidores. Este último debe contestar, por lo menos, las siguientes preguntas: ¿qué factores han jugado en la determinación de la demanda por el producto en el extranjero? y ¿cuál es la posición competitiva del producto vis a vis los otros abastecedores y los sustitutos? El examen histórico de los cambios de la producción del mercado internacional que el producto ha logrado captar para sí, arroja muchas luces sobre su posición competitiva.

Los egresos de disponibilidades de medios internacionales de pagos también se clasifican en corrientes, de transferencia de capital y comprenden iguales categorías, excepto que entre los gastos corrientes figura una partida - utilidades de las empresas extranjeras establecidas en el país - que suele no tener contrapartida en el caso de los países poco desarrollados. Los egresos en cuenta corriente hay que medirlos en moneda nacional, usando como deflacionador el índice de precios en dólares de esas mercaderías y un índice que refleje tanto los cambios del tipo de cambio como los cambios de las tarifas aduaneras.

La comparación de las importaciones de bienes de consumo con el ingreso personal disponible, ambos medios a precios constantes, da la versión estadística de la propensión a consumir bienes importados. La comparación de las importaciones totales con el producto de la propensión a consumir bienes importados y del acelerador de bienes importados.

Este acelerador es la relación que hay entre un incremento del producto y el incremento resultante de las importaciones de bienes de capital.

Los cambios en la estructura de las importaciones también arrojan muchas luces sobre las fuerzas que han operado en favor o en contra del desarrollo durante el período bajo estudio. La clasificación de las

importaciones conviene hacerla distinguiendo bienes de consumo, bienes de capital y materias primas, distinguiendo entre estas últimas, en la medida de lo posible, las que son para el consumo, para formación de capital y las que son para bienes de exportación.

Es indispensable, por otra parte, conocer los ingresos en cuenta capital, es decir, el monto de los ingresos extranjeros privados y los empréstitos hechos a los sectores públicos y privados. Un influjo grande de préstamos extranjeros puede a veces, ser una explicación suficiente del desarrollo experimentado por un país en un período determinado.

e) Los ritmos de crecimiento sectorial

El examen del ritmo de crecimiento de la economía considerado globalmente debe ser complementado con el análisis de los ritmos de crecimiento de los distintos sectores, porque lo que ocurre al crecimiento del Producto total se explica, en gran medida por lo que ocurra a sus partes componentes. Igual afirmación se puede hacer con respecto al crecimiento de las distintas regiones del país.

El análisis es importante, además, porque, como hemos insistido varias veces, el desarrollo es un fenómeno de cambios en la composición de la producción, aunque la proposición contraria no es de validez universal.

Por lo general, el ritmo de crecimiento de un sector se mide por el Producto Bruto total que genera, usando los términos de intercambio del sector con respecto a los demás sectores de un año dado. Pero también conviene averiguar cuál fue la experiencia del poder adquisitivo del sector y con este objeto hay que tomar en cuenta los efectos de los términos de intercambio intersectorial. La primera de las series mencionadas se emplea para examinar los cambios históricos de productividad del sector y el segundo para apreciar los cambios de bienestar de los grupos relacionados con el sector. En relación con la medición de

la productividad conviene llamar la atención al hecho de que en la literatura se suele medir la productividad de la mano de obra en un sector comparando el valor bruto de la producción con el consumo de mano de obra, pero el valor bruto de la producción puede aumentar porque aumenta el valor de las materias primas utilizadas por el sector, lo que poco tiene que ver con la productividad.

Ya hemos dicho antes que se precisa examinar los cambios que tienen lugar en la formación de capital y en la mano de obra ocupada en cada sector. La comparación entre estas dos magnitudes acervo y mano de obra, permite formarse una idea de la eficacia con que cada sector hace uso de los recursos de que dispone y permite calcular la densidad de capital, las necesidades de inversión para cubrir la depreciación y el coeficiente de inversión de cada sector. Este último dato se puede comparar con los ahorros originados en el sector, para saber si es un abastecedor neto o un utilizador neto de recursos financieros.

Las tasas de crecimiento sectorial pueden ser comparadas dividiéndolas previamente por la tasa de crecimiento del Producto Geográfico, obteniéndose así tasas de crecimiento relativo o coeficientes históricos de elasticidad-ingreso. Estos coeficientes, según dijimos, son útiles para precisar por qué razones creció o dejó de crecer un sector. Por ejemplo, supóngase que los estudios de los presupuestos de los consumidores permiten determinar que la elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos no manufacturados es igual a 0.6 y, en cambio, las cifras históricas demuestran que la elasticidad histórica fue sólo de 0.3. Esto quiere decir que la producción de alimentos sólo creció tres décimos de uno por ciento por cada uno por ciento del crecimiento del ingreso, en circunstancias que la demanda le habría permitido crecer seis décimos de uno por ciento. No fue entonces la falta de demanda la que impidió el crecimiento del sector.

Los comentarios anteriores no son sino una aplicación lógica de lo que hemos venido manteniendo a lo largo de todas estas conferencias: el desarrollo sin desequilibrios exige que la estructura de la producción cambie de cierta manera, que depende, en gran medida, de la elasticidad-ingreso de la demanda por los distintos bienes. Al crecer el ingreso per cápita la demanda por los distintos bienes crece a distintos ritmos y de acuerdo con esas elasticidades.

Pero sería falso concluir que el ritmo de desarrollo de cada sector está estrictamente determinado por el ritmo de crecimiento de la economía como un todo y por un juego de elasticidades constantes. Por ejemplo, en la medida que la producción de un sector puede ser exportada o pueda ir a substituir importaciones, el sector podría crecer independientemente de las limitaciones que pueda imponerle el crecimiento global, y de elemento determinado pasará a ser elemento determinante del crecimiento de la economía como un todo. Hay que recordar también que el hecho que crezca la demanda por los productos de un sector de la economía es una condición necesaria pero no suficiente para que crezca la producción del sector.

Además del mercado externo y del de sustitución, hay, como dijimos antes varios factores que pueden, por decir así liberar a un sector cualquiera de la tiranía del crecimiento global. Entre esos factores los más importantes son las innovaciones tecnológicas, los cambios en la distribución del ingreso, los cambios en los gastos y los cambios de la política económica.

La introducción de una innovación tecnológica en un sector cualquiera puede permitirle reducir sus precios y conquistar nuevos mercados. Esto es posible aún cuando no haya aumentado el ingreso real o la ocupación. Los cambios en la distribución del ingreso o de los gastos que pueden tener lugar a consecuencia, por ejemplo, de un proceso de urbanización, pueden reforzar la influencia ejercida por la elasticidad-ingreso, o pueden debilitarla, y hacer crecer un sector más rápida

o más lentamente de lo que sería posible dada una estructura de la deuda.

Justamente, por causa de todas las razones mencionadas el coeficiente histórico de elasticidad-ingreso no puede coincidir sino por casualidad con los coeficientes de elasticidad provenientes de los estudios de presupuestos de consumidores. Si a lo largo del tiempo la oferta de cada sector hubiera sido totalmente sensible a los estímulos de la demanda y si los precios relativos de los distintos bienes no hubieran cambiado, ambos coeficientes podrían coincidir. De allí que la comparación de los coeficientes históricos con los derivados de presupuestos den alguna luz para precisar los factores que determinan el crecimiento del sector.

f) Cambios en la distribución funcional del ingreso

Se trata aquí de precisar la medida en que los distintos grupos en que se puede clasificar funcionalmente la sociedad se han beneficiado o perjudicado con el crecimiento. Los dos grupos más importantes son los asalariados y los capitalistas. La parte del ingreso que corresponde a los primeros está formada por sueldos, salarios y contribuciones al seguro social. La parte que corresponde a los segundos se llama ingresos de capital, que están formados por los beneficios, las rentas y los intereses. La comparación entre las series de formación de capital y de ingresos de capital puede ser un buen indicador de cuál es la política de salarios que hay que seguir si no se quiere perturbar la acumulación puesto que indica cómo han tenido que cambiar los ingresos del capital en el pasado para que se acumulara el capital con el ritmo que lo hizo. Esta comparación hay que hacerla sector por sector dado que es probable que las reacciones de los distintos sectores a los cambios de los ingresos de capital puedan ser muy diferentes. Además, donde sea posible conviene separar aquellos sectores que se caracterizan por su estructura artesanal tanto en la agricultura como en otras actividades pues la separación entre ingresos del

capital y del trabajo no tiene mucho sentido en tipos de organización donde se confunden el capitalista y el trabajador.

La modificación pertinaz de la distribución del ingreso puede ser una causa importante del retardamiento del crecimiento y también puede ser un importante estímulo. Por ejemplo, en un país latinoamericano la política agraria permitió que fuera posible una migración muy grande del campo a la ciudad, lo que produjo una oferta tan grande de mano de obra en las ciudades que no obstante el sustancial incremento del Producto, los ingresos per capita de los asalariados no aumentaron y esto condujo a un tremendo crecimiento de las utilidades, que permitió el financiamiento de la formación de los sectores no agrícolas sin tener que recurrir a procedimientos inflacionarios. Pero desde hace algún tiempo se ha notado que ciertas actividades han dejado de crecer frenadas por el lento incremento de la demanda de los asalariados.

Como no sólo los asalariados demandan bienes de consumo, para verificar lo que ocurre en ese campo hay que examinar el ingreso personal disponible. Si fuera posible contar con series que indicaran el ingreso personal disponible en dos o tres categorías de ingreso y para los sectores urbanos y rural el análisis ganaría mucho en lucidez.

También sería importante poder averiguar los cambios en la distribución personal del ingreso, cambios que probablemente tengan una importancia económica mayor que los de la distribución funcional. Desafortunadamente rara vez existen cifras disponibles que sean comparables.

g) Los cambios en las magnitudes monetarias

Las variaciones que hayan experimentado en el pasado las series que representan a los procesos globales de la economía no cuentan toda la historia del desarrollo. Si la concepción teórica que discutimos antes es correcta entonces tendremos que examinar también lo que le ocurrió a esas mismas series, pero a precios corrientes.

Dijimos antes que la demanda monetaria o efectiva se podía representar por medio de la suma de los gastos privados de consumo, los gastos del Gobierno y las exportaciones, es decir, por el llamado Gasto Nacional Bruto.

La medición del gasto y sus componentes en términos de precios corrientes no plantea grandes problemas, porque la mayoría de las veces se parte de las magnitudes monetarias para luego calcular los reales, deflacionando las primeras por un índice de precios apropiado. Sin embargo, en el caso de las exportaciones se plantea el problema del tipo de cambio con el cual se convierten las divisas en moneda nacional. Ya nos referimos a este problema y no es necesario volver a él.

Conviene tener las magnitudes monetarias de todas las series reales que recomendamos analizar. En el caso de los sectores, la comparación de las series reales y de las monetarias y el análisis de los movimientos de los precios de los productos de los factores es muy útil para estudiar los procesos de inestabilidad, sus orígenes y sus repercusiones.



El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1º de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial) con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuenta además con aportaciones directas de los gobiernos latinoamericanos y de otros organismos internacionales y privados. El objeto principal del Instituto es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones en diversos campos económicos y sociales. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y profundizando la acción iniciada por la CEPAL en materia de planificación merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos dedicado por completo al estudio y búsqueda de soluciones de los problemas que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

Con el nombre común de Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se inician diversas publicaciones, que abrigan en su conjunto un mismo propósito. Por el momento los cuadernos se compondrán de tres series distintas que declaran en su título la naturaleza de su contenido: apuntes de clase; anticipos de investigación, y manuales operativos.

Con la publicación de sus cuadernos el Instituto persigue informar a un público más amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse de tal modo que constituya invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual. Por ello, es indudable que la mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden en modo alguno la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, en uno u otro plano han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible -y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos- con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión.

Los apuntes de clase dicen por sí mismos lo que la serie significa: lecciones o fragmentos de lecciones que pueden ser útiles no sólo al becario de los cursos de capacitación del Instituto y al estudiante de otros centros de enseñanza, sino al interesado en determinadas cuestiones no obstante las insuficiencias que necesariamente lleva consigo la expresión académica. Los anticipos de investigación tratan de hacer viable el estado de esfuerzos de conocimiento en sus etapas iniciales y que, sin embargo, contienen ya en ciernes el horizonte de la investigación perseguida. Los manuales operativos se conciben como instrumentos de trabajo que faciliten la acción de los organismos gubernamentales, y en general de los especialistas en ese campo, en tareas prácticas de la planificación muchas veces de carácter urgente.

En consecuencia, se presenta estos cuadernos al público con una conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.