



PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP/24

NORMAS Y METODOS DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO DE POLONIA *

Jozef Pajestka

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos del Programa de Capacitación.

78-9-1874

Document TP 54

FORMAS Y MÉTODOS DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO DE BOLIVIA

José Batista

El presente documento es reproducido para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.

1980-0-15

Algunos aspectos del sistema de planificación

Antes de proceder a describir los métodos de planificación aplicados a Polonia, parece útil hacer algunas observaciones concernientes al tipo de planificación y su mecanismo en una economía socialista.

Algunos entienden como planificación el pronóstico de la trayectoria del desarrollo económico. Este tipo de planificación es accesible a cualquiera que posea una cierta cantidad de conocimientos económicos, algunos datos estadísticos, etc. Existe, sin embargo, un concepto distinto de planificación que ha sido aceptado en nuestro sistema económico. Primeramente, su rasgo importante consiste en el hecho de que además de predicción, planificación también significa proyección activa del sistema económico. Por tanto, en el proceso de planificación se realiza elección económica, y la planificación está íntimamente ligada a la toma de decisiones.

Quisiera definir este aspecto de nuestra planificación como planificación económica activa.

La planificación económica activa tiene una consecuencia que constituye el siguiente rasgo importante de nuestro sistema de planificación. Si la planificación no sólo predice lo que ocurrirá, sino que también proyecta lo que debe hacerse, es obvio que el sistema de planificación debe aprovechar los instrumentos para realizar lo que ha sido proyectado. Existe, sin duda, una relación muy cercana entre el plan y los instrumentos para su realización en el sistema de planificación ya discutido.

Al comparar los sistemas de planificación nacional de distintos países, podemos reducir sus diferencias a dos aspectos principales:

- a) El campo de elección económica cubierto por la planificación central.
- b) Los recursos e instrumentos para la realización del plan.

Con respecto a los problemas arriba mencionados, el sistema de planificación depende, a nuestro parecer, de tres factores importantes: las condiciones económicas del país, las metas fijadas para la economía y la estructura socioeconómica del país. Mientras las condiciones económicas de un país y sus objetivos económicos puedan necesitar un grado determinado de centralización de las decisiones económicas y /aplicación de

aplicación de los medios adecuados e instrumentos para la realización del plan, las instituciones socioeconómicas son quienes determinan el posible grado de centralización y el tipo de instrumentos económicos que pueden utilizarse para la implementación del plan.

El sistema de planificación en Polonia está determinado por la estructura socialista del país. Sin embargo, también debemos considerar que las condiciones económicas del país y sus objetivos económicos han causado un fuerte impacto en la planificación y han determinado sus cambios históricos. La estructura socialista del país le permitió aplicar una perspectiva deseada de toma de decisiones económicas centralizadas, que fue considerado indispensable para el desarrollo planificado de toda la economía y para la realización de los objetivos aceptados. En las condiciones concretas de la primera fase de la industrialización (el plan de seis años), surgió en Polonia - como también en otros países socialistas - la necesidad de un grado enorme de centralización en la toma de decisiones económicas. Su implementación sólo fue posible bajo la condición de una economía nacionalizada. En el curso del desarrollo ulterior, resultó apropiada una cierta descentralización en la toma de decisiones. La estructura socialista de la economía hizo factible la aplicación de métodos adecuados y efectivos para la realización del plan. Métodos administrativos directos tuvieron una marcada influencia en algunos períodos. Su aplicación hubiera resultado muy difícil sin una economía nacionalizada. En la actualidad, los instrumentos económicos para el manejo del plan están siendo ampliamente desarrollados. Se está realizando una elección de medios para la realización del plan, que considera las tareas económicas que deben cumplirse, la efectividad de los diversos medios, como también la capacidad para usarlos.

El sistema de planificación discutido más arriba, basado en la propiedad social de los medios de producción, no termina en la posibilidad de una efectiva planificación centralizada. Permite también configurar el sistema general de planificación, en el cual la planificación central está unida con la planificación de empresas y otras unidades económicas, llegando a formar un sistema general de actividad económica de planificación.

/El sistema

El sistema de planificación en Polonia contiene tres tipos principales de planes:

- a) planes de largo plazo (planes de perspectiva);
- b) planes de mediano plazo (planes de cinco años);
- c) planes de corto plazo (planes anuales).

Existe una tendencia a formar un sistema de planes económicos nacionales encuadrados en las siguientes líneas:

1. Las actividades económicas debieran basarse en planes de corto plazo (planes anuales) de tipo operacional.
2. Para la correcta elaboración de los planes anuales, la planificación de largo plazo es necesaria; los planes de largo plazo debieran tener un carácter auxiliar en relación a los planes anuales.
3. El plan de largo plazo debiera elaborarse en un mayor grado de detalle para el futuro próximo y en forma más general para el futuro lejano.
4. Los planes de largo plazo debieran tener continuidad, vale decir, ser continuamente reelaborados y prolongados.

El sistema actual de planes es un tanto diferente a éste: es menos elástico y más rígido y formal.

Los planes anuales y de cinco años, han alcanzado una importancia primordial en el sistema de planificación, que se ha configurado en la práctica. Ambos son documentos formales sancionados por los más altos organismos estatales de acuerdo con las prácticas constitucionales. Tienen un carácter obligatorio, vale decir, los organismos económicos apropiados asumen la responsabilidad de su realización. Se ha aceptado que el plan de cinco años puede ser cambiado por los planes anuales. Cambios mayores en el plan de cinco años requieren, sin embargo, reelaboración del plan y su confirmación por las autoridades respectivas (la Diet). En el pasado, esto ha sido más bien la teoría y no la práctica. Ningún plan de cinco años ha sido cambiado todavía, a pesar de que el desarrollo económico actual del país lo requirió a menudo. Esto puede deberse al hecho de que la elaboración del plan económico nacional es muy laboriosa, su procedimiento formal bastante complicado, y se consideró a los planes anuales instrumentos adecuados para cualquier

/cambio en

cambio en la política económica, de acuerdo a los requerimientos de la cambiante situación económica. Esta práctica tuvo como consecuencia, sin embargo, una reducción en la importancia del plan de cinco años en el sistema de planificación, y generalmente se considera que su papel clave en el mecanismo de la planificación debiera ser restaurado.

El proceso para elaborar el plan anual y el de cinco años es tal, que de él se desprende tanto el plan central para toda la economía, como los planes para empresas individuales, unidades administrativas, etc. Puede decirse que los planes anuales y de cinco años son las formas universales de planificación económica. Consecuentemente, su sistema de planificación no sólo opera en una escala central, sino que universalmente, en todas las unidades económicas. La articulación de la planificación en las empresas con el plan central se ha efectuado, hasta ahora, principalmente por medio de los planes anuales. Últimamente se han hecho algunos intentos de cambiar esta práctica y se ha implantado el principio de que la principal forma de articular la planificación de las empresas con el plan central, debieran ser los planes de cinco años.

Solo últimamente los planes de cinco años han sido suplementados por los planes de perspectiva. Esto sucedió en el momento en que surgieron mayores posibilidades para proyecciones más precisas a largo plazo del desarrollo económico, luego que la economía alcanzó una cierta estabilidad y que el sistema de planificación adquirió mayor experiencia y conocimientos. En un corto plazo, la planificación perspectiva se transformó en un elemento adherido al sistema de planificación. El plan de cinco años 1961-65 fue elaborado en el contexto de un plan de perspectiva (los primeros proyectos de este plan fueron elaborados para el período 1955-75, el proyecto final se extendió hasta 1980).

Un plan de perspectiva no es obligatorio. Su característica principal es la elaboración auxiliar, la cual sirve para realizar correctamente el plan de cinco años. El plan de perspectiva está

/elaborado como

elaborado como un plan central para la economía nacional en conjunto. También es posible elaborar planes de perspectiva para ciertas ramas de la producción, para regiones económicas y aún para algunas empresas. Sin embargo, no hay sistemas de naturaleza general para planes de perspectiva para todas las unidades económicas (como existe para el plan de cinco años). Se supone que el plan de perspectiva va a ser reelaborado cada cinco años (en el momento que se preparen los planes de cinco años) y prolongados para los cinco años siguientes.

El plan de seis años, que tomaremos como ejemplo de métodos de planificación, debiera clasificarse entre los planes de mediano plazo, debido al período que cubre. La función de este plan, como instrumento de planificación, era la formulación de los principales rasgos de la política de desarrollo para el primer período de industrialización intensa del país. Ciertamente, el plan contenía también muchos objetivos detallados, pero pronto los acontecimientos los hicieron inadecuados y fueron (en mayor o menor grado) cambiados por el mecanismo de los planes anuales. Lo que mantuvo validez y "operatividad" fueron los rasgos principales de la política de desarrollo. Al respecto, debiera manifestarse que el plan de seis años era un plan extraordinariamente dinámico y lejano de lo que podríamos llamar una prognosis del posible desarrollo espontáneo. Era un esquema especialmente audaz de la actividad que transforma la realidad.

Lo señalado arriba como rasgos principales de la política de desarrollo consistía principalmente en lo siguiente:

1. Determinar la utilización de los recursos económicos del país, especialmente de la fuerza de trabajo y capacidad de producción existente;
2. Determinar la tasa de crecimiento económico y fijar los niveles de inversión;
3. Indicar los campos de desarrollo de la producción y de las políticas relativas al crecimiento de las regiones de actividad económica;
4. Demarcar las direcciones de transformaciones sociales.

/Creo que

Creo que la descripción de algunos problemas teóricos y prácticos relacionados con los rasgos principales de la política de desarrollo indicados, dará posibilidades de presentar algunos métodos de planificación aplicados en Polonia.

Un ejemplo de planificación del desarrollo

No es una tarea fácil presentar un esquema lógico de planificación que describa los métodos aplicados en la práctica. Sin embargo, yo creo que se puede intentar y que probablemente ayudará a comprender las explicaciones más detalladas que se darán a continuación.

El siguiente esquema general de la lógica de la planificación es aceptado por algunos trabajos teóricos acerca de este tema:

- i) se supone que los objetivos del desarrollo están dados y que ellos están cuantitativamente determinados;
- ii) se acepta que el papel de la planificación es determinar el modo de realizar esos objetivos mediante una proyección de la actividad económica en varias esferas.

Una serie de trabajos e interpretaciones teóricas de los métodos de planificación descansan sobre este esquema. En especial el primer punto se interpreta como un conjunto de metas políticamente determinadas, en tanto que la planificación trata el problema de encontrar variables económicas que aseguren y sean consistentes con la realización de las metas dadas. Yo no creo que nuestros métodos de planificación pueden ser bien explicados por este esquema lógico. En tanto que en ciertas etapas de la elaboración del plan y para algunos grupos de trabajo, el método aplicado puede tal vez ser encuadrado en el esquema expuesto. Esto no rige para el esquema general de la construcción del plan. En especial, el concepto de un conjunto de metas dadas es muy difícil de encontrar a través del proceso de planificación. Las metas son alteradas y de hecho muchas de las "metas" se transforman en las más importantes variables de planificación.

/El esquema

El esquema de la lógica de planificación hacia el cual nuestra práctica de la planificación tiende, parece ser el siguiente:

- i) algunos factores se aceptan como dados e independientes: los recursos económicos disponibles del país - mano de obra, capacidades instaladas, etc. - las capacidades técnicas máximas de expansión;
- ii) proyecciones de la actividad económica en varias esferas - inversión, empleo, producción, etc. - están siendo hechas de modo de obtener el máximo crecimiento de la producción social;
- iii) se supone que el máximo debe obtenerse con la realización simultánea de ciertos niveles, proporciones, etc., que se aceptan en base a ciertos principios sociales y políticos o como requisitos del desarrollo económico posterior.

Puede descubrirse fácilmente que los puntos arriba mencionados se asemejan a la lógica general de la programación científica: ya que hay una función a maximizar (ii) y condiciones de límite (i) y (iii). No debe suponerse, sin embargo, que un modelo matemático, por ejemplo del tipo de programación lineal, fue elaborado para ninguno de los planes. La realidad es demasiado difícil de ser confinada en el contexto de modelos relativamente simples, tal como los que existen ahora. Los métodos prácticos, en comparación con los modelos teóricos, eran más simples en algunos aspectos, pero también más complicados y flexibles en otros. Puede decirse en general, que los métodos prácticos eran a menudo simples y poco elaborados, sin pretender, por cierto, elegancia ni corrección formal, pero aún eficientes en el sentido que se bastaban para resolver los más importantes problemas, vale decir, para hacer la elección económica correcta en los campos más cruciales. Trataré de describir estos métodos, intentando mantener en mente la lógica general tal como fue explicada.

El problema económico principal del período de desarrollo, cubierto por el plan de seis años, se encontraba en la utilización de los recursos

/económicos del

económicos del país, mano de obra y capacidad productiva. Se llega a esta conclusión como resultado de la situación económica del país, que mostraba una amplia franja de recursos desocupados, y en la aceptación de un crecimiento máximo de la producción social como una aspiración general de la política económica. Considerando su influencia para el desarrollo económico de un país, uno puede afirmar que era el más importante problema de elección económica a ser resuelto en la elaboración del plan.

Comencemos examinando ciertas proposiciones teóricas con el objeto de hacer más clara la solución aceptada por el plan.

La producción social depende de dos factores básicos: capital (M) y empleo (Z). Esta dependencia tiene el carácter de causa y efecto, y puede expresarse cuantitativamente por $P = f(M, Z)$. Para los aumentos de producción se puede escribir la fórmula $\Delta P = f'(I, N)$, en que: I = Inversión neta y N= nuevo empleo. Por tanto, la estimación de un incremento de producción reposa sobre las siguientes bases;

i) Cálculo de las magnitudes de I y N, disponibles en una economía en un período dado, y

ii) Conocimiento concreto de la interrelación entre I y N por un lado, y el incremento de la producción por el otro.

Supongamos que se conocen los recursos de mano de obra disponibles (S), y que por tanto el límite superior del nuevo nivel de empleo se conoce. Supongamos, además, que las posibilidades de inversión están determinadas por: 1. la capacidad técnica de la economía para producir bienes de capital, y/o su capacidad para producir bienes exportables a ser cambiados por bienes de capital; 2. el grado en que el ingreso nacional puede ser ocupado en inversión. Designamos el volumen de inversión técnicamente realizable (llamado capacidad de absorción de inversión) por I'.

El segundo problema reside en conocer la relación entre incremento de producción, por un lado, e inversión y nuevo empleo, por el otro.

/Un conjunto

Un conjunto de trabajos teóricos en nuestro país ha adoptado las siguientes fórmulas para la relación entre inversión y el incremento del ingreso nacional:

$$\Delta Y = I'k, \text{ o } \Delta Y = I' \frac{1}{m}$$

donde: m = coeficiente de capital (marginal); k = coeficiente de efectividad de la inversión ($k = \frac{1}{m}$).

De la aceptación de esta fórmula se deduce que conociendo el coeficiente de capital, el incremento del ingreso nacional puede determinarse como un resultado del volumen de inversión. El incremento de ingreso nacional se concibe aquí como función de un solo factor, la inversión. Comparando la fórmula anterior con la fórmula cuantitativa similar que puede ser encontrada en la literatura occidental (el modelo llamado de Domar), es remarcable que nuestras formulaciones teóricas, reflejando evidentemente el funcionamiento real del sistema económico, ponen énfasis principal en el lado de la oferta, concibiendo el ingreso como limitado por las posibilidades de producción solamente, y no por las condiciones de mercado. Además, la relación entre inversión e ingreso nacional no se acepta nunca como parámetro, y se le entiende como variable principal del plan.

Uno puede fácilmente construir en forma análoga una fórmula que muestra la dependencia del incremento del ingreso nacional en la productividad de la mano de obra. Si conocemos los recursos de mano de obra desocupados (S), la productividad social del trabajo, w (marginal) entonces es posible calcular el incremento del ingreso nacional que es posible alcanzar a partir de un aumento del empleo:

$$\Delta Y = S' w$$

Es aún necesario combinar el razonamiento contenido en las dos fórmulas anteriores. Esto, porque está claro que ambos representan separadamente funciones de producción simples de un factor. Esto plantea problemas teóricos básicos y aspectos de gran importancia en la planificación.

/Existen modelos

Existen modelos conocidos contruidos sobre la base de supuestos de complementaridad estricta. Se sabe que uno de ellos se aplica para las proyecciones de largo plazo en el Central Planning Bureau de los Países Bajos.^{1/} Sin desear entrar en complicadas formas matemáticas, yo trataré de mostrar el funcionamiento de este modelo en términos sencillos si se le aplica a las condiciones económicas de nuestro país.

El modelo supone coeficientes fijos, que significa falta de sustitución entre los factores, y calcula las variables que se muestran suponiendo equilibrio entre oferta y demanda para cualquiera de los factores incluidos en el modelo. Pero, debe observarse que el modelo llega a diferentes resultados para situaciones distintas con respecto a escaseces relativas de trabajo y capital. Si el trabajo se hace escaso, se transforma en el factor limitante, y, en consecuencia, determina la tasa de crecimiento. A través de supuestos de equilibrio, la inversión puede calcularse como resultado de la tasa de crecimiento ya calculada, en el sentido que no existe desuso de trabajo y capital.

Sin embargo, si el capital es escaso, la tasa de crecimiento está determinada por las posibilidades de inversión y el empleo se deduce de dicha tasa. Lo importante del asunto es que la tasa de crecimiento así calculada no es más una tasa de crecimiento equilibrado, ya que resulta una parte de los recursos de trabajo desocupada y no se puede afirmar que no existe desuso de los recursos económicos del país. La situación descrita es el resultado del hecho que, en el primer caso, el volumen de inversión puede ajustarse a cualquier tasa de crecimiento deseada (como fue supuesto), en tanto que en el segundo caso, no se puede hacer lo mismo con los recursos de trabajo, a menos que uno acepte la emigración de millones de personas.

^{1/} Comparar: P. J. Verdoorn, Complementaridad y proyecciones de largo plazo.

El supuesto de complementaridad tiene además serias implicaciones para la comprensión del papel de la tasa de inversión en el desarrollo económico.

Supongamos un cierto nivel inicial de la relación entre inversión e ingreso nacional (γ) y la relación de inversión correspondiente a la capacidad de absorción de inversión en el período del plan γ' . Como norma, resulta una situación en la que $\gamma < \gamma'$. Aceptando la relación de inversión como el principal instrumento de la política de desarrollo, se deduce que si uno desea incrementar la tasa de crecimiento, uno tiene que incrementar la relación de inversión. La relación buscada se encuentra entre γ y γ' , siendo esta última la relación máxima para un período dado. Pero, con el objeto de acelerar la tasa de crecimiento por medio de la elevación de la relación de inversión, uno tiene que reducir el consumo. Mientras más baja sea la tasa de crecimiento actual y más alta la tasa de crecimiento deseada, mayor será la reducción requerida de consumo. Por tanto, se está perfilando ya una conclusión relativa a la necesidad de un período difícil como un prerrequisito a la aceleración de la tasa de desarrollo económico.

Resumamos las consecuencias del "modelo de complementaridad" cuando se aplica a condiciones económicas análogas a las polacas en el período que se ha discutido:

i) Imposibilidad de utilización plena de los recursos de trabajo; en consecuencia, mantención de "desocupación disfrazada" y posibilidad de desempleo abierto;

ii) Tasa de crecimiento determinada por la relación de inversión: consecuentemente, aceleración del desarrollo económico por medio de reducciones del consumo.

Puede demostrarse fácilmente que ambas conclusiones pueden también derivarse del modelo de un factor ya mencionado si se asume fijo el coeficiente de capital.

/Esas dos

Esas dos consecuencias derivadas de los supuestos de los modelos teóricos, demuestran que ellos no pueden ser aceptados como esquemas teóricos correctos y adecuados para explicar los métodos aplicados en la construcción de los planes a seis años. El plan estaba basado en principio en la tesis de pleno empleo. También puso énfasis en el objetivo de elevar el nivel de vida a través del período.

Tomando en cuenta las soluciones aceptadas en el plan, uno puede afirmar que estaba basado en un muy amplio margen de posibilidades de sustitución de trabajo por capital. Más aún: uno puede afirmar que la sustitución de trabajo por capital constituía la médula de la estrategia de acelerar el desarrollo económico del país.

No se llegó a esta solución basado en razonamientos teóricos. No existía un modelo general de interdependencia económica entre capital, empleo y producción que tomara en cuenta la sustitución elaborada por el plan. Existían hechos fáciles de observar: capacidad no utilizada en la industria, ^{2/} posibilidades de trabajos de construcción sin mucho equipo de capital, y un gran número de desempleados y campesinos con una productividad extremadamente baja. Sobre esta base se definió la orientación general. Para la implementación, en la que tiene que ver con métodos de planificación aplicados, se usó fundamentalmente el método de los balances. Se efectuaron balances para una gran cantidad de bienes. La función más importante cumplida por los balances de materiales fue asegurar un desarrollo armónico de la producción.

^{2/} No se trataba de la existencia de capacidades completamente ociosas. Se descubrió que aumentando el número de personas empleadas, las capacidades técnicas podrían ser más intensamente utilizadas. Por este medio, en muchos casos la producción llegó hasta doblarse en comparación con lo que se consideraba convencionalmente como capacidad de la planta; el aumento de turnos de trabajo fue uno de los métodos aplicados con este propósito.

/Esto simplificó

Esto simplificó en la práctica, en primer lugar una distribución adecuada del nuevo empleo de modo de evitar pérdidas de trabajo y de sus resultados. La palabra representativa, entonces aplicada en la práctica de planificación, fue, "ensanchar" los cuellos de botella. Tenía que ver con los cuellos de botella en las capacidades técnicas y su ampliación significaba mayores posibilidades de expansión de la producción a través del aumento de insumos de trabajo en lugares donde las capacidades no estaban aún completamente utilizadas.

Generalmente, se puede afirmar que el plan aceptaba la expansión del empleo como un factor muy importante en el crecimiento de la producción, de hecho, en los primeros años como el factor principal. Esta era la idea de la máxima utilización de los recursos económicos del país. Yo llamaré la política de empleo descrita: política de máximo empleo. Parece ser clave para entender muchas de las importantes características de la planificación y sistemas de administración aplicados en Polonia.

Ciertas conclusiones económicas muy importantes pueden deducirse con base en lo que se ha afirmado:

- i) Se supuso que existe un margen muy amplio de expansión del empleo antes de que se terminen los nuevos proyectos de inversión.
- ii) Por ese medio, se aceptó, que los recursos laborales del país podían utilizarse para acelerar el crecimiento económico del país.

Estas son conclusiones extremadamente importantes y yo creo que son de interés para cualquier país que planifica su desarrollo económico en condiciones de superávit de recursos laborales.

Junto con esta línea de política de desarrollo ya explicada que concierne a la utilización de los recursos laborales para el crecimiento de la producción, el papel decisivo de la formación de capital para el desarrollo económico de largo plazo fue aceptado como la línea estratégica fundamental de la política económica.

El plan de seis años adoptó la tesis de una alta tasa de inversión como base para el desarrollo acelerado y continuo de la economía nacional. Nuestra planificación continúa basándose en esta tesis.

Otro elemento

Otro elemento esencial de la política de desarrollo era el logro de una alta relación de inversión, no en forma gradual sino que en un período relativamente corto. Esta solución era tan osada como trascendental. Es difícil explicar una política de este tipo en el contexto de las teorías económicas existentes. Los modelos de crecimiento conocidos se construyen normalmente para una economía que se desarrolla gradualmente. El primer período de aceleración de la tasa de crecimiento económico, no es de este tipo. Es un período de persistente esfuerzo destinado a cambiar los factores y fuerzas, a darles nuevas orientaciones y una nueva estructura. Y así fue concebido el plan de 6 años. El plan supuso un importante y rápido cambio económico destinado a conseguir nuevas condiciones de desarrollo. El desarrollo económico preparado por el plan y prácticamente realizado, era cualquier cosa menos "regular y graduado".

La nueva forma estructural de operar de la economía, tal que permitiera alcanzar un crecimiento económico más rápido y continuo, debía consistir, ante todo, en una alta relación de inversión. Los medios para alcanzar este objetivo estaban determinados por la política de empleo antes explicada. Fue la política de empleo máximo la que hizo posible lograr un rápido cambio en la relación de inversión.

Se supuso que un gran incremento del producto nacional puede ser obtenido como resultado de la expansión del empleo. El siguiente problema a resolver fue el de utilizar los beneficios así obtenidos. Las principales alternativas fueron aquí las de destinar las ganancias a propósitos de consumo e inversión. De acuerdo con la solución aceptada en el plan (y aún más en su ejecución), la proporción dominante del beneficio fue destinada a propósitos de inversión. Como fue posible extender en forma muy considerable el empleo en un período de tiempo muy corto, también fue posible elevar el nivel de la inversión en un período de tiempo igualmente corto. Por tanto, el gran cambio se logró rápidamente.

La afirmación anterior puede demostrarse con cifras. En el Cuadro V se muestran las cifras de crecimiento en el volumen de inversión y en el empleo relacionado con la inversión.

/Cuadro V

Cuadro V

Indice del volumen de inversión

1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
100	136.3	154.3	182.9	211.6	224.2	231.5

Indice de empleo en la inversión ^{3/}

1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
100	124	156	180	194	210	214

Indice de empleo en la industria y en la construcción

1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
100	116	142	162	172	184	188

El concepto de hacer depender el crecimiento de la relación de inversión en la expansión del empleo parece ser de gran importancia. Ofrece nuevas posibilidades para la solución de los difíciles problemas del despegue en países con recursos laborales no utilizados.

La elevación de la relación de inversión es normalmente aceptada como un prerrequisito de un desarrollo económico acelerado. El quid del asunto reside en los métodos de alcanzar una relación de inversión más alta. El problema se hace aún más difícil, pues, debido a una serie de características propias de la primera etapa de crecimiento

^{3/} El llamado "empleo en la inversión" se computa por medio de cálculos de insumo producto y comprende, por tanto, el empleo directo e indirecto con propósitos de inversión. Los cálculos fueron hechos sobre la base de los coeficientes de cuadro de insumo producto de 1956, ya que no es posible conseguir coeficientes posteriores. Parece, sin embargo, que los cálculos aún dan una aproximación correcta a la situación real.

/acelerado, el

acelerado, el crecimiento de la formación de capital no puede ser gradual, sino que debe lograrse por medio de un considerable aumento de la producción inicial. Para conseguir esto, una baja en el nivel de consumo parecería inevitable. Pero no debe ser necesariamente así si tomamos en cuenta el factor empleo, vale decir, si introducimos en el razonamiento teórico amplias posibilidades de sustitución entre trabajo y capital. En este caso es posible una solución en la cual una elevación en la relación de inversión se logra no con base en la reducción del consumo, sino que con base a un aumento de empleo.

Lo anterior no es sino un concepto general que basa la inversión en la expansión del empleo. Examinemos ahora algunas características de los métodos de planificación aplicados para fijar el volumen de inversión.

En mi opinión, en la elaboración del plan de 6 años y de los planes anuales durante su operación, el volumen de la inversión se determinó con base en la máxima utilización de las capacidades técnicas de que disponía Polonia para aumentar la producción de bienes de capital y de bienes exportables. Se realizaron todos los intentos para elevar la producción de aquellos bienes a los más altos límites de las capacidades técnicas, en todos los casos en que la producción podía ser razonablemente utilizada, vale decir, cuando su composición se ajustaba al programa de inversión. Los balances de materiales sirvieron para asegurar la coherencia de la producción de los distintos sectores. Puede señalarse algunas variantes del desarrollo equilibrado. La orientación del desarrollo equilibrado y, por tanto, los criterios para los balances estaban dados, en grado muy alto, por el principio del máximo crecimiento de la inversión. Este enfoque probó ser una orientación práctica y útil por un par de años. Después de un tiempo trajo consigo algunos problemas serios. Estos fueron de dos tipos. En primer lugar, se hizo evidente que la máxima utilización de las posibilidades de inversión en el corto plazo puede traer desocupación en el proceso de inversión en el largo plazo. Esto fue lo que de hecho sucedió en Polonia. La extensión al máximo de trabajos en el campo de la inversión durante el primer período, hizo comprometerse en tantos proyectos que /resultó imposible

resultó imposible continuarlos de acuerdo a un calendario razonable. Como consecuencia se alargaron los períodos de construcción y en algunos casos se llegó incluso a detenerla temporalmente. En segundo lugar, la extensión de la inversión topó con barreras de carácter no teórico, aquéllas de carácter social.

Me arriesgaría a dar las siguientes características con respecto a la fijación de una relación de inversión. En el primer período de desarrollo económico intensivo del país (los años 1948 a 1954) el volumen de inversión fue determinado principalmente sobre las bases de las posibilidades técnicas del país para llevar a cabo el programa de inversión. Después los factores sociales han llegado a ser aún más decisivos en la determinación de la relación de inversión. En un cierto momento los objetivos aceptados para la expansión de la formación de capital demostraron ser muy altos para las posibilidades de Polonia. Ellos fueron ajustados en el transcurso de la realización del plan. Tanto el intento errado como los ajustes, fueron muy penosos para la economía y trajeron importantes consecuencias económicas y sociales. Sin embargo, los planificadores obtuvieron como resultado una sensación real de los límites económicos y sociales de la inversión. Han sido respetados desde entonces.

Uno puede decir que la práctica anteriormente descrita refleja intentos de encontrar una relación de inversión "óptima".

Creo que es justificado afirmar que, para un país subdesarrollado, inversión óptima significa máxima inversión posible. La máxima formación posible de capital, puede decirse, está determinada por dos factores:

- i) Capacidad técnica para producir bienes de capital (capacidad para exportar bienes, grupos técnicos y administrativos, etc. pueden incluirse aquí);
- ii) Disposición de la sociedad a pagar el costo de la formación de capital.

La capacidad técnica fue el principal factor limitante de la formación de capital en Polonia en un primer momento, por tanto, parece coherente con el logro de un nivel óptimo de inversión que los métodos de planificación estuvieran encuadrados a la máxima elevación técnicamente posible de la formación de capital. Cuando la relación de

/inversión fue

inversión fue elevada a un cierto nivel no fueron los factores técnicos los que pusieron límite principal a la elevación de la formación de capital, sino que los factores sociales. A este respecto, parece valer la pena mencionar que la máxima relación posible de inversión no puede ser encontrada por medio de cálculos o por un puro razonamiento teórico. Debe ser experimentado. Nuestra planificación parece haber adquirido alguna experiencia en este campo a través de sus éxitos y también a través de sus errores. Sin embargo, tal tipo de experiencia no puede nunca ser presentado en forma teórica.

Intentos de acercarse tanto como sea posible al óptimo, vale decir, a la relación de inversión más alta posible, constituye una de las características más importantes de nuestra planificación en el pasado y también hoy día. Será cambiado una vez que el país alcance una proporción favorable entre fuerza laboral y capital, y, en consecuencia, altos niveles económicos. Actualmente, la tendencia a fijar la relación de inversión en el máximo, aunque el nivel sea factible y aceptable, contribuye al ambiente de continua tensión prevaleciente en la práctica de planificación.

Puede resultar interesante recalcar que ya que los factores sociales son de fundamental importancia en la determinación de la relación de inversión, ciertamente no es la "propensión a ahorrar" de la gente la que juega un papel en ella. Los problemas no han sido nunca discutidos en términos de "propensión a ahorrar". Esto es así, porque esta noción económica es completamente inadecuada para nuestro sistema económico. Aún más sorprendente puede resultar el que el término "ahorro" ha desaparecido prácticamente, tanto de los razonamientos económicos como de los planes. Esto se debe sólo en parte al hecho que los ahorros privados no juegan un papel muy importante en el ahorro nacional. Aplicar este término a inversión basado en la utilización del excedente de trabajo parece un razonamiento artificial, ya que de no emplear a la gente en la producción de bienes de capital, no hubiera habido ni producción ni ahorros. (Si no hay capacidades para bienes de consumo). Además, no existe casi problema con ahorros independientes que deban ser compensados por inversión. Uno se puede preguntar entonces,

/cuáles son

cuáles son los llamados factores sociales que determinan la relación de inversión. Hay actitudes sociales hacia el nivel de ingreso y distribución del ingreso. El mero hecho que no están institucionalizadas, vale decir, que no aparecen en la forma, por ejemplo, de propensión a ahorrar, no significa que no actúen. Basta decir que los cambios que ocurrieron en Polonia en los años 1953-54 y 1955-56 en la relación de inversión, fueron resultados de los mencionados factores sociales. Más abajo se da la relación de inversión en porcentaje del ingreso nacional (precios constantes de 1956).^{4/}

Relación entre la inversión y el ingreso nacional

1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
15	20	20	22	27	22	22	20	21	21

Es también interesante hacer notar que las consideraciones financieras solían jugar un papel casi insignificante en la determinación del volumen de inversión. Esto es ciertamente verdad en lo concerniente a los primeros planes de desarrollo (y especialmente el plan de 6 años ya discutido). Los aspectos financieros eran considerados en gran medida detalles técnicos y dejados aparte para ser tratados en los planes anuales. Hay muchos intentos para cambiar esto, aunque el país nunca encontró, al menos que yo lo sepa, ninguna dificultad real producida por la falta de una planificación financiera de largo plazo.

Hasta ahora hemos discutido dos problemas importantes afrontados por los planificadores: la expansión del empleo y el volumen de inversión. Como son los dos factores más importantes que determinan el volumen de producción, los comentarios hechos arriba tienen que

^{4/} La relación de inversión expresada en precios de 1956 es más bien baja. A precios de 1950 y también en los nuevos precios para bienes de capital implantados en 1959 las relaciones son algo más altas. La inversión contiene también aumentos en los stocks y las reservas.

/ver con

ver con la planificación de la tasa de desarrollo económico. Generalizando los métodos explicados, yo creo que es posible afirmar que ellos pueden ser interpretados como métodos que persiguen la obtención del máximo crecimiento de la producción social durante un largo período de tiempo.

Sin embargo, la maximización de la producción social (en términos de ingreso nacional), no es un enfoque definitivo. Se sabe que el objetivo de una economía socialista es "la máxima satisfacción de las necesidades de la sociedad". Si la maximización del aumento del consumo se efectúa en el largo plazo maximizando el crecimiento de la producción, entonces, casi con certeza esto no debe ser necesariamente así en el corto plazo. Un alza paralela en la producción y en el consumo no es previsible, particularmente durante la primera fase de la industrialización cuando la tarea principal es acelerar el desarrollo económico. En este contexto las especificaciones propias de las características de la planificación para el plan de 6 años fue el reconocimiento del incremento en la producción como el más importante criterio a maximizar. En planes de desarrollo posteriores, el problema fue resuelto de un modo algo distinto. Se intentó alcanzar el máximo desarrollo de la producción social acompañado de un aumento en el consumo más o menos paralelo con un incremento en el ingreso nacional.

El criterio de la maximización del ingreso nacional constituye el pensamiento guía en la aplicación del método de planificación en el análisis macroeconómico como asimismo en el examen de las detalladas interconexiones económicas, en soluciones técnico-económicas, etc. Por supuesto los métodos aplicados no siempre corresponden exactamente a este criterio, pero su uso mejorado lleva en esa dirección.

La segunda esfera social de planificación del desarrollo económico es la del nivel del consumo y de distribución de ingreso.

Consideremos brevemente varios problemas que tienen que ver con el consumo en el período del plan de 6 años y en conexión con esto, el problema de cubrir los costos de industrialización. El problema representa una experiencia de planificación extraordinariamente importante.

/Debo afirmar

Debo afirmar primero que al discutir los problemas de consumo, yo no me voy a ceñir a las afirmaciones formales del plan de 6 años. El plan supuso cifras irrealistas para la producción de bienes de consumo (sobre todo para la agricultura), y, en consecuencia, un gran progreso en el nivel de vida. Esos supuestos fueron, en mi opinión, inconsistentes con los objetivos establecidos para la inversión. En esta situación la única manera de interpretar la política de consumo es derivarla de otras metas del plan, asumiendo consistencia.

Dijimos anteriormente que un gran aumento de la inversión dependía principalmente de un aumento del empleo y no de una baja del consumo. En nuestro sistema económico una baja del consumo sólo puede resultar de disminuir la cantidad de bienes de consumo a favor de bienes de capital. Esto puede suceder como resultado de:

1. Aumento de las exportaciones de bienes de consumo para pagar importaciones de bienes de capital.
2. Desplazamiento del empleo desde el sector productor de bienes de consumo al sector productor de bienes de capital.
3. Conversión de las capacidades.
4. Desplazamiento en los abastecimientos en materias primas, energía, etc., a favor del sector productor de bienes de capital.

Algunos comentarios e informaciones estadísticas concernientes a los puntos mencionados se dan a continuación:

1. Polonia entró al período del plan de seis años como exportador neto de alimentos, exportador neto de bienes de consumo industrial y como un gran importador de materias primas para la industria liviana (algodón, lanas, cueros, etc.). Los cambios que han sucedido durante el período del plan de seis años están ilustrados en el Cuadro VI.

Las filas: 1, 7 y 8 dan una imagen real de la situación. Puede afirmarse sobre esta base que a través del comercio exterior el programa de formación de capital se ejecutó en el período 1950-54 en alguna medida a costa del consumo, pero, no en un alto grado.

/Cuadro VI

Cuadro VI

Importaciones y exportaciones de Polonia a precios de 1955

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Importaciones:							
1. Materia prima para la industria liviana	228.3	218.9	211.3	169.6	173.0	204.4	220.7
2. Materia prima para la agricultura	17.7	22.9	33.1	25.6	31.2	31.4	27.2
3. Alimentos	60.0	64.9	61.1	81.6	47.7	116.7	121.3
4. Bienes de consumo de origen industrial	23.4	35.5	43.0	31.0	19.8	30.3	40.4
Exportaciones:							
5. Alimentos	101.8	119.8	115.5	110.0	142.3	152.6	140.9
6. Bienes de consumo de origen industrial	51.8	67.8	48.4	52.2	63.4	74.4	66.6
Exportación neta:							
7. Alimentos	41.8	54.9	54.4	28.4	94.6	35.9	19.6
8. Bienes de consumo de origen industrial	28.4	32.3	5.4	21.2	43.6	44.1	26.2

2. La política del máximo empleo trajo resultados tanto para el sector productor de bienes de capital como para el sector productor de bienes de consumo. El grueso del nuevo empleo fue desplazado a la producción de bienes de capital, pero también hubo un incremento significativo del empleo en el sector productor de bienes de consumo. Por tanto, el empleo en la inversión (en la acepción antes explicada) aumentó en el período 1948-63 en 110,5 por ciento, pero en el mismo período el empleo en el sector productor de bienes de consumo aumentó en 14,1 por ciento.

/3. y 4. La conversión

3. y 4. La conversión de las capacidades industriales tuvo un efecto insignificante en el problema discutido. La distribución de energía, materiales, etc., tuvo, sin embargo, algunas consecuencias negativas en la producción de bienes de consumo (especialmente en la agricultura).

Puede afirmarse en general que independientemente de la evaluación de efectos particulares, en conjunto, los factores antes mencionados no produjeron una baja en la producción de bienes de consumo. De hecho hubo un alza en su producción. Esto fue primordialmente el resultado del hecho que la política de empleo máximo se aplicó también en las empresas productoras de bienes de consumo.

Puede, por lo tanto, afirmarse que el concepto principal de desarrollo, que estaba basado en la utilización plena de la fuerza de trabajo disponible, hizo posible un gran aumento en la inversión sin una baja en el consumo. Ciertamente esto significó limitaciones al mejoramiento del nivel de vida, pero éste es un problema diferente.

En el Cuadro VII se ha dado alguna información estadística que ilustra el consumo per cápita de los principales bienes en el período del plan de seis años.

Es, sin embargo, imposible detenerse en el enfoque ya expuesto. La experiencia en la realización del plan de seis años mostró que bajo ciertas condiciones el problema principal de los niveles de vida no es el incremento en el consumo per cápita, sino que el aumento del ingreso por empleado. Este problema no fue planteado adecuadamente ni resuelto con el plan. La experiencia adquirida en este tema por nuestra planificación fue por el lado de los errores.

/Cuadro VII

Cuadro VII

Consumo per cápita ^{5/}

	1933-1937	1949	1955
Carne y grasa de animales kg.	19.6	28.7	39.0
Leche y productos de la leche.. l.	262.3	278.7	331.9
Azúcar.....kg.	9.6	19.3	24.0
Huevos..... p.	-	116	137
Tejidos de algodón..... m.	9.5	13.3	16.5
Tejidos de lana..... m.	1.0	1.8	2.5
Telas de seda..... m.	0.5	1.8	2.8
Papel.....kg.	5.7	9.8	12.9
Jabón.....kg.	1.4	1.7	2.1
Cigarrillos..... p.	672	893	1378

La consecuencia de maximizar el empleo y dirigir sus efectos ante todo a propósitos de inversión, tuvo que ser una baja en el ingreso por empleado, a pesar del aumento de consumo por habitante. Esto es fácil de explicar.

Puede afirmarse que un alza en el consumo per cápita se producirá si el aumento en el fondo de consumo es mayor que el crecimiento de la población. Con una política de máximo empleo, sin embargo, el aumento de empleo será mucho mayor que el aumento de población. Bajo estas condiciones un incremento en el consumo per cápita puede estar acompañado por una baja en el ingreso real por empleado, si el empleo crece más rápido que el fondo de consumo. Esto fue lo que sucedió de hecho en Polonia en los años 1950-54. El Cuadro VIII ilustra algo del fenómeno señalado.

5/ Los datos requieren algunas explicaciones. Las bajas cifras de la preguerra están influenciadas por los muy bajos consumos por habitante de los territorios del Este, que no están incluidos en las cifras de post-guerra. Algunos bienes eran en 1955 de menor calidad (por ejemplo, tejidos de lana).

Cuadro VIII

Indices de población, empleo no agrícola y ventas del comercio minorista

	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Población	100	102	104	106	108	110
Empleo no Agrícola	100	110	115	121	126	132
Ventas del comercio minorista (a precios constantes)	100	106	109	106	126	139

Por tanto, la prometedoras posibilidad de un incremento apreciable en la relación de inversión acompañada de un incremento del consumo per cápita de la población, se ve oscurecida por el hecho que puede traer una baja en el ingreso por empleado. Teóricamente, la situación puede ser diferente cuando el fondo de consumo aumenta más rápido que, o a la misma tasa que el empleo. Pero esto sólo es posible bajo las siguientes condiciones:

- a) Si los resultados del incremento del empleo se orientan, en una proporción suficiente, hacia un incremento del consumo.
- b) Si se produce un rápido incremento de la productividad del trabajo en el sector productor de bienes de consumo.

En Polonia, en el período discutido, el primer factor fue automáticamente excluido, ya que como se explicó más arriba, el incremento en la inversión reposó fundamentalmente en un incremento del empleo. También vale la pena mencionar que la utilización de los beneficios que trajo consigo el incremento del empleo estuvo determinada en gran parte por las capacidades existentes. El campo de elección fue más bien limitado, aunque existían posibilidades de un cierto incremento del fondo de bienes de consumo a costa de la inversión. El segundo factor no podía aparecer, ya que el incremento extensivo de la producción (con el aumento del empleo) no trae consigo un correspondiente incremento de la productividad.

/Los cambios

Los cambios antes mencionados no podían sino que traer otras consecuencias muy importantes de un carácter negativo. Esto concierne principalmente al muy importante proceso de redistribución del ingreso que trajo como resultado importantes cambios en los niveles de consumo de diferentes grupos de población.

Políticas de salarios y precios son los instrumentos básicos de la distribución del ingreso nacional en nuestra economía. Las directrices aceptadas para la política de desarrollo y el sistema de remuneración en operación hicieron necesaria un alza en los salarios nominales de los trabajadores en sectores productivos y un aumento general en el fondo de salarios, relacionado con el incremento del empleo. Sin embargo, el aumento limitado de bienes de consumo trajo un alza en sus precios. Esta situación llevó a una redistribución muy amplia de ingreso.

En general, puede afirmarse que el concepto prevaleciente en la primera etapa de desarrollo llevó a una reagrupación de la población con respecto a sus niveles de ingreso. Ciertamente pudo suceder que con un nivel inicial igual, las diferencias en ingresos reales per cápita en algunos grupos de producción llegó a ser después de varios años un 100 por ciento posiblemente aún más. La diferenciación resultó, ante nada, del diferente status familiar, el número de dependientes y el número de personas capaces de trabajar.

La baja temporal de salarios reales y particularmente las crecientes discrepancias en ingresos reales per cápita fueron inducidas por factores objetivos. Estos, sin embargo, impusieron pesadas cargas a ciertos grupos sociales. Algunos grupos de población experimentaron serias pérdidas en el nivel de vida, en tanto que otras, especialmente el grupo llamado grupo de trabajadores campesinos, ganaron mucho. Estos fenómenos trajeron en su despertar las bien conocidas reacciones socio-políticas y disposiciones que resultaron en una revisión del desarrollo económico futuro.

Retomando ahora el problema de los métodos de planificación, es necesario afirmar, en relación a lo anterior, que el error inicial en la elaboración de los planes de seis años consistía en sobrestimar las consecuencias de

consecuencias de la política de crecimiento prevaletientes en la distribución de ingreso entre los distintos grupos. Este resultó ser un problema fundamental no sólo desde el punto de vista de justicia social en la distribución de los costos de la industrialización, sino también desde el punto de vista de la política de crecimiento. Las reacciones sociales que dieron como resultado una seria reducción en la relación de inversión, fueron, en mi opinión, inducidas ante todo por la política de distribución del ingreso descrita.

Puede resultar interesante destacar que en tanto la deficiencia de análisis de la conducta de los consumidores trajo problemas más bien pequeños, la falta de análisis de distribución del ingreso fue la más seria. Parece ser que esta acotación puede ser de alguna importancia para otros países que aspiran a acelerar la tasa de crecimiento económico.

Es posible dar en forma reducida la siguiente interpretación general de los principales elementos de la primera fase de industrialización de Polonia:

- i) la principal meta de la planificación fue el máximo crecimiento de la producción social;
- ii) el máximo crecimiento de la producción se alcanzó principalmente con la utilización de todos los recursos económicos del país, lo que en las circunstancias polacas significaba fundamentalmente una política de máximo empleo;
- iii) los frutos obtenidos fueron orientados principalmente hacia una elevación de la inversión con el fin de asegurar un desarrollo estable y rápido en el futuro.
- iv) lo anterior significaba que lo que puede llamarse costo de industrialización (o sus costos sociales) consistía en lo siguiente:
 - a) el alto esfuerzo laboral de la sociedad, que debe ser enfáticamente reconocido como socialmente justificado. Esto porque no hay ningún otro modo de elevar el nivel económico de un país que se apoya en sus propios recursos para el desarrollo, con excepción de un aumento de la intensidad del trabajo;

/b) la reducción

b) la reducción temporal del ingreso por empleado acompañado, sin embargo, por un aumento del consumo per cápita;

c) las discrepancias resultantes en los niveles de vida, y relacionado con esto, las cargas particularmente pesadas soportadas por ciertos grupos sociales.

Esta política de desarrollo requeriría ciertos prerrequisitos institucionales necesarios para su implementación. Algunos de ellos se indican luego para mostrar cuán profundamente fueron cambiados las maneras y métodos de dirigir la economía, con el objeto de implementar el programa de desarrollo económico.

La racionalidad de la política de máximo empleo puede ser explicada por la aceptación de la maximización del ingreso nacional como la primera meta de política económica. Sin embargo, el criterio del ingreso nacional no coincide con el criterio de beneficios usado por las empresas. Tiene un significado especial en el contexto de lo discutido, ya que las empresas que aspiran a maximizar el beneficio no tienden a utilizar plenamente su capacidad y sus oportunidades de empleo. Este problema fue resuelto prácticamente en Polonia abandonando el criterio de ganancia y reemplazándolo por un sistema de medidas administrativas e incentivos económicos que permitía e inducía a las empresas a usar plenamente sus capacidades y sus oportunidades de empleo. Sin embargo, los métodos de administrar las empresas fueron cambiados muchas veces como un resultado tanto de la experiencia práctica de sus funcionamiento, como de los cambios en la situación económica del país. Vale la pena mencionar que a medida que las posibilidades de máximo empleo en las empresas existentes fueron ocupadas, los cambios parecieron tender hacia algún tipo de rentabilidad controlada.

Con el objeto de permitir que las empresas puedan producir con utilización plena de su capacidad y de las oportunidades de empleo, se aplicó un sistema de subsidios y de asignación directa del fondo de salarios. El Gobierno ejerció un estricto control sobre los salarios y utilizó el fondo de salarios como un instrumento muy importante en la regulación de las tendencias de la producción.

/La aceleración

La aceleración de la tasa de crecimiento de la producción mediante la máxima utilización de la capacidad y el empleo máximo, dio como resultado muchos cuellos de botella en el desarrollo económico, tanto de carácter general como parcial, produciendo muchas escaseces en varios grupos de bienes. Podrían haber sido resueltos con nuevas inversiones, pero esto siempre requería tiempo. La indivisibilidad de la inversión traía como consecuencia altos y bajos en las relaciones de oferta y demanda. El mecanismo de los precios era poco útil para solucionar el desequilibrio, por ser éste temporal y, como regla, inevitable. El problema fue solucionado con la introducción del racionamiento administrativo de los principales materiales de producción. El número de materiales así controlado fue muy grande, alcanzando varios cientos. Sin embargo, ha disminuido con el tiempo y se ha reducido a unas pocas docenas después del plan de seis años.

Debe recordarse que existe el monopolio del estado en el comercio exterior de Polonia. En el contexto del desarrollo el significado de esto está sobre todo en lo siguiente;

a) completo ajuste de las importaciones y las exportaciones a los requisitos de los planes de desarrollo;

b) protección de las empresas que trabajan a costos más altos debido a la máxima utilización de las oportunidades de empleo, o debido al hecho de ser industrias nuevas;

c) permitiendo la existencia de un sistema de precios independientes que reflejaba las condiciones económicas del país y era consistente tanto con las metas del desarrollo como con la política de distribución del ingreso.

Como ya se explicó, de la política de máximo empleo resultó una redistribución sustancial del ingreso. La determinación directa de precios minoristas de las agencias estatales permitió un cierto control sobre estos procesos, con la finalidad social de proteger a la población urbana trabajadora. Con el mismo objeto, se aplicó temporalmente un sistema de racionamiento de algunos de los más importantes bienes.

/La gran

La gran migración de población campesina a ocupaciones urbanas trajo como consecuencia un gran aumento de demanda urbana por alimentos y también una disminución del número de personas que vivían de ingresos agrícolas. Sin la intervención del estado este hecho hubiera acarreado un gran aumento de los precios e ingresos rurales y una baja del superávit de alimentos, complicando por tanto, la expansión del empleo. Este problema fue resuelto con la introducción simultánea del monopolio de compras del estado para los principales productos agrícolas (granos y carne); y de las llamadas entregas obligatorias. Los precios de los productos comprados como entregas obligatorias eran más bajos que los precios de mercado. Debe recalcarse que a medida que la tasa de incremento del empleo no agrícola se redujo, las entregas obligatorias se redujeron, tanto en su volumen como en su diferencia de precios, y ellas fueron eventualmente abandonadas.

Un importante elemento adicional de la planificación del desarrollo es el de las direcciones del crecimiento de la producción (vale decir, una elección de tipo de productos). Los principales métodos de planificación aplicados en este campo pueden consistir en el examen de la distribución última de productos sociales y en la instalación de la estructura de producción consistente con ella. Más detalladamente, se puede agrupar los métodos aplicados bajo los siguientes encabezamientos:

- i) control de las capacidades existentes y de las posibilidades técnicas de desarrollo de los distintos sectores de producción;
- ii) análisis de demanda de los consumidores;
- iii) la búsqueda de una solución óptima con respecto a la lista final de productos, como asimismo de las técnicas de producción;
- iv) coordinación de la producción de los distintos sectores.

No existe un modelo completo y comprensivo de planificación que contenga todos los puntos señalados. Al discutir los métodos aplicados en el problema anterior, normalmente distinguimos: a) los cálculos de coordinación (punto iv), tomando también en cuenta (i) y (ii); b) cálculos de optimización (punto iii). El desarrollo de los métodos de planificación aplicados en la práctica en el primer período predominante fue de los cálculos de coordinación (vale decir, el método de los /balances), Fue

balances). Fue sólo en el último período donde se desarrollaron razonamientos teóricos y aplicación práctica de los que pueden ser llamados elementos de cálculo de optimización.

Los métodos aplicados para la elaboración del plan de seis años fueron principalmente del primer tipo. Había, ciertamente, algunos elementos de razonamiento de optimización, pero bajo la forma de las más importantes deliberaciones generales. Para mostrar la solución de algunos de los problemas principales de la política de desarrollo aceptada por el plan, utilizaré el razonamiento de "balance" y algunas otras consideraciones generales, tales como fueron aplicadas.

Para el equilibrio económico general, se pueden escribir las siguientes ecuaciones de oferta y demanda:

$$I = P_i + S_i$$

$$C = P_c + S_c$$

$$I + C = P_i + P_c + S$$

(I significa inversión, C = consumo, P_i = producción de bienes de inversión, P_c = producción de bienes de consumo, S = balance del comercio exterior, con subíndices i, c para bienes de inversión y bienes de consumo respectivamente).

Las ecuaciones anteriores dan una idea muy simplificada de los llamados "balances sintéticos", que son elaborados para cada uno de los años del plan. A pesar de ser simplificadas, ellas pueden ser útiles para explicar una de las soluciones cruciales adoptadas por el plan.

La tesis de un rápido salto en la producción y de un alto nivel de la inversión como condiciones de una tasa de desarrollo económico alta y perdurable aceptada en el plan, planteaba el siguiente problema básico: ¿cómo puede asegurarse un programa tan grande de inversión? En este campo los planificadores encontraron un problema muy importante de elección económica: P_i y/o S_i , vale decir:

- a) un incremento interno de la producción de bienes de capital, y/o
- b) importación de bienes de capital.

/La solución.

La solución fundamental de largo plazo adoptada por el plan de seis años fue la creación de una base técnica propia para la inversión, o en otras palabras: confiar en la industria pesada doméstica para invertir. Esta no fue, por supuesto, la única solución planteada y el problema produjo muchas controversias. Como sucede a menudo con las soluciones económicas de gran importancia de este tipo, la prueba definitiva de cuán correcta fue la elección hecha, sólo puede encontrarse en el desarrollo económico del país en el futuro. Esta demostración está disponible en parte ahora.

Los principales argumentos que determinaron la solución adoptada, pueden ser esquematizados así:

Argumento de balance, que significaba la creación de un gran mercado interno de bienes de capital.

Argumento de las ventajas comparativas; el país poseía grandes depósitos de carbón, algo de hierro, zinc, plomo, etc., y comparativamente mejores habilidades en la industria del acero y de la maquinaria.

Argumento de la limitación de las exportaciones; las condiciones industriales y económicas del país en el período inicial del desarrollo económico no mostraban ninguna gran posibilidad de exportación que pudiera asegurar la importación de bienes de capital en los volúmenes requeridos por el incremento planificado de los bienes de capital. A excepción del carbón, las exportaciones sólo podrían haberse desarrollado gradualmente mediante mejoras en la producción, desarrollo de nuevas producciones y por medio de penetración en nuevos mercados (lo que no es una cosa fácil para un principiante). El carbón era ciertamente una excepción; un bien de exportación excelente en ese período. Uno debiera recalcar que la exportación de carbón creó una posibilidad histórica de condiciones favorables para el desarrollo de Polonia. La oportunidad fue, sin embargo, temporal, tanto por la habilidad polaca para aumentar las exportaciones, como (tal como había sido presupuestado) por la situación general del mercado europeo del carbón. La exportación de carbón permitió grandes importaciones de bienes de capital, lo que es necesario para cualquier país que comienza un programa de desarrollo. Debido a su carácter temporal fue utilizado para desarrollar, por medio

/de importaciones

de importaciones, la industria pesada del país. Hacia el final del plan las exportaciones de carbón bajaron desde 25 millones de toneladas hasta alrededor de 15 millones de toneladas anuales. Algunos años más tarde, sin embargo, las cifras de exportación de bienes de capital se hicieron parecidas a las cifras de importación, y hoy día Polonia, a pesar de que aún importa cantidades importantes de bienes de capital, puede en conjunto balancear la importación y exportación de bienes de capital.

Algunos economistas probablemente pondrían el énfasis principal en el segundo de los argumentos mencionados. En mi opinión, en las condiciones económicas polacas y con las discrepancias de desarrollo económico aceptadas, los argumentos primero y tercero eran los más decisivos. El primer argumento no requiere ninguna explicación adicional a pesar que debía indicarse además que el tamaño del mercado influye en las ventajas comparativas del país (la demanda interna de Polonia de acero es ahora alrededor de 5 o 6 millones de toneladas anuales).

El énfasis primordial debiera ponerse, sin embargo, en el tercer argumento. Pudo entenderse como un mero argumento de balance: si no existe posibilidad de importar cantidad suficiente de bienes de capital (por medio de incremento de las exportaciones), el país debe recurrir a producción interna. Este parece ser un argumento elemental, porque de hecho el argumento de balance es aquí un argumento en que todos los problemas anteriormente mencionados están involucrados: política de máximo empleo, altas relaciones de inversión, etc., y, en consecuencia, la maximización del ingreso nacional. Suponiendo limitación a las exportaciones uno debe aceptar que no existía la alternativa real de reemplazar con importaciones el desarrollo en la industria pesada. La única alternativa existente era bajar la relación de inversión, y, en consecuencia, la tasa de desarrollo. Sin embargo, esto significaría (si se hiciera en gran escala): reducción de las posibilidades de utilización de los recursos de trabajo.

/En la

En la práctica, reducciones en la relación de inversión fueron inevitables. Esa fue, sin embargo, una corrección de las estimaciones iniciales de las posibilidades reales de Polonia y no un abandono de las directrices de la política de desarrollo explícitas en el plan.

La tasa de desarrollo planeada para los dos principales sectores de producción debía llevarse a cabo por medio de la asignación de los factores de producción. Debe recalcar que en el primer período la asignación del trabajo tuvo un muy decisivo papel.

Dos importantes tareas de la política de empleo deben ser recalculadas:

a) La política de empleo debía utilizar todas las posibilidades de incremento de empleo en las plantas existentes.

b) Debía resolver un muy importante problema, aquél de la transformación de recursos laborales desocupados en formación de capital real.

Esas dos tareas estaban íntimamente relacionadas. El incremento del empleo en el sector productor de bienes de capital no era sólo el método de asegurar la formación de capital, sino que también un método de utilización de la mano de obra con el objeto de incrementar el ingreso nacional.

La política de inversión tenía también dos funciones principales:

a) Aquélla de asegurar la realización de la política de máximo empleo (ampliación de los cuellos de botella, etc.),

b) aquélla de crear una nueva estructura para el desarrollo económico futuro.

Tomando en cuenta estos argumentos uno puede encontrar un argumento adicional a favor de las directrices de desarrollo aceptadas. El argumento puede plantearse del siguiente modo. La estructura física de las capacidades existentes (con la política de utilización máxima de los recursos laborales) tuvo un serio efecto en la asignación de la mano de obra, y a través de esto, en la composición de la producción en un primer período.

Ciertos datos estadísticos se presentan en el cuadro IX, mostrando la asignación de factores de producción que aseguraban las líneas de desarrollo indicadas.

La estructura interna del sector productor de bienes de capital y los cambios que experimenta, constituyen un importante problema adicional de planificación. Sólo existe un aspecto particular de la política de desarrollo descrita por el plan de seis años que debe ser discutido bajo este enfoque. Lo llamaré el concepto de las fases del desarrollo económico.

Métodos que pueden ser definidos como balance de producción en el tiempo (vale decir, balances para periodos de tiempo subsiguientes) son aplicados en nuestra planificación para resolver este problema.

Ya que las técnicas son más bien complicadas, las presentaremos a continuación en una forma simplificada. La producción puede dividirse en los siguientes sectores principales:

Energía (combustibles, energía eléctrica, etc.) (1)

Bienes de capital:

a) para bienes de capital (máquinas, herramientas) (2)

b) para materias primas de bienes de capital (3)

c) para materias primas de bienes de consumo y para bienes finales de consumo (5)

Materias primas:

a) para bienes de capital (4)

b) para bienes de consumo (6)

Bienes de consumo: (7)

Entre los sectores productivos existen relaciones determinadas por la tecnología. Ellas pueden ser representadas por medio de un cuadro de relaciones interindustriales (que contenga tanto los flujos corrientes como los flujos de bienes de capital) dada en el cuadro X.

/Cuadro IX

Cuadro IX

Relación entre empleo en la inversión y empleo total

	1946	1948	1950	1953	1955	1957
En la economía en su conjunto	8.2%	10.5%	14.5%	17.8%	17.7%	18.1%
En la industria en construcción	31.1%	35.0%	42.8%	47.4%	45.7%	45.8%

Distribución de la inversión en porcentajes del total en el sector socialista

	1949	1953	1955	1958
Industria ^{a/}	36.8	48.4	44.0	46.7
Agricultura	9.7	7.4	11.8	9.1
Transporte y comunicaciones	18.9	12.5	11.1	10.4
Comercio	5.2	3.5	3.1	3.7
Vivienda	8.0	10.8	12.9	15.6

^{a/} El grueso de la inversión industrial fue hecha en el sector productor de bienes de capital.

Estructura del comercio exterior en porcentajes del total de importaciones y exportaciones

	1949	1953	1955	1958
Importaciones:				
Bienes de capital	20.4	41.5	30.9	26.7
Materias primas	66.6	49.1	51.7	53.9
Alimentos y materias primas agrícolas	10.3	6.7	13.0	11.0
Bienes de consumo de origen industrial	2.7	2.7	4.4	8.4
Exportaciones:				
Bienes de capital	2.4	12.3	13.1	26.8
Materias primas	64.5	57.8	64.4	50.8
Alimentos y materias primas agrícolas	20.6	20.4	15.3	16.9
Bienes de consumo de origen industrial	12.5	9.5	7.2	5.5

Cuadro X

	1	2	3	4	5	6	7	8
1		P ₁₁	P ₁₂	P ₁₃	P ₁₄	P ₁₅	P ₁₆	P ₁₇
2			P ₂₂	P ₂₃		P ₂₅		
3				P ₃₄				
4			P ₄₂	P ₄₃		P ₄₅		
5						P ₅₆	P ₅₇	
6							P ₆₇	
7								P ₇₈

En este cuadro las columnas y líneas representan los sectores de producción, la última columna representa el consumo. Este cuadro demuestra las relaciones entre los sectores, indicando en qué sectores es utilizada la producción de un sector dado (como en el cuadro del insumo producto). Con el objeto de simplificar se ha supuesto que los bienes de consumo final son producidos por un solo sector.

El cuadro X solamente nos proporciona una visión estática de las relaciones entre los sectores productivos. Sin embargo, al estudiar el desarrollo de la producción en el tiempo, el cuadro debe ser cambiado introduciendo una secuencia intertemporal. Tomando esto en cuenta, puede decirse en relación al cuadro anterior que el desarrollo debería ceñirse más o menos al orden marcado diagonalmente: desde el extremo superior izquierdo a extremo superior derecho. Tendríamos, entonces, el siguiente orden de desarrollo de la economía nacional: el desarrollo de energía y de las materias primas para los bienes de capital; la producción de maquinarias y herramientas; de máquinas para producir materias primas; de materias primas para bienes de consumo y máquinas para bienes de consumo; y, finalmente, el desarrollo de los bienes de consumo.

/Es posible

Es posible asegurar que un modelo similar de razonamiento fue aplicado en la elaboración del plan de seis años y que el plan adoptó el concepto de fases de industrialización. Debido a la naturaleza de este concepto, el papel de la primera fase, vale decir, la concentración de esfuerzos en la expansión de la metalurgia, combustibles y energía, la construcción de maquinarias e industria química básica, tuvo que desarrollarse basado en este plan tal como la primera etapa. Es necesario recalcar que ésta no es, y no podría ser, la progresión perdurable del desarrollo, sino que sólo aquella de la primera fase de industrialización.

Parece que el concepto de desarrollo recién descrito ha encontrado más reservas. Su principal consecuencia implicaba el traslado al futuro lejano de los efectos económicos producidos por el gran esfuerzo de inversión hecha en Polonia. Pues se deducía que la inversión podría producir un aumento en la producción de bienes de consumo, y por tanto del consumo, sólo después de un extenso ciclo de expansión de la economía en su conjunto. De hecho este ciclo duró más que lo previsto durante la elaboración del plan de seis años.

Una solución alternativa de la primera fase de la industrialización pudo ser una baja en la tasa de desarrollo o una concepción diferente del comercio exterior. Específicamente hablando, el problema pudo haber sido resuelto por una mayor cooperación económica con los otros países socialistas. Sin embargo, la dificultad estaba en el hecho que los otros países socialistas estaban en una fase similar de desarrollo.

Está claro que la experiencia ganada por nuestra planificación con respecto al punto anterior es de gran importancia. Los métodos de equilibrar el desarrollo de la producción no han perdido aún su importancia y deben ser técnicamente mejorados. Esto debe, sin embargo, ser complementado por la coordinación internacional de planes de desarrollo económico. Actualmente éste es uno de los problemas esenciales en nuestra planificación y estamos haciendo un progreso apreciable en esta esfera.

En el cuadro XI se presentan algunos datos estadísticos que muestran cómo el progreso de la producción es el resultado de los planes de desarrollo.

Cuadro XI

Producción de los principales sectores industriales

	1949	1955	1958
Energía eléctrica..... mil millones kw/hr.	8.3	17.8	23.9
Carbón..... millones de toneladas	74.1	94.5	95.0
Carbón coque..... millones de toneladas	5.8	10.0	11.1
Aceró no elaborado..... millones de toneladas	2.3	4.4	5.6
Máquinas y herramientas.. miles de toneladas	9.4	27.8	34.1
Acido sulfúrico (100%)... miles de toneladas	275.8	450.0	572.5
Cemento millones de toneladas	2.3	3.8	5.0

5. Planes Anuales

Como se indicó anteriormente, nuestro sistema de planificación comprende diferentes tipos de planes económicos generales, de los cuales el anual y el de cinco años son de importancia básica. Cumpliendo funciones diferentes, ellos constituyen tipos de planes íntimamente relacionados y mutuamente suplementarios. Con base en lo hecho hasta ahora sus funciones pueden ser definidas del siguiente modo. Función principal del plan de cinco años:

- i) determinar las directrices generales del desarrollo económico del país (como fueron descritas anteriormente por el plan de seis años);
- ii) determinar los principales proyectos de inversión.

En el desarrollo de la planificación existe una tendencia a una elaboración siempre más detallada del plan de cinco años. Esta elaboración detallada y precisa juega un gran rol e indica un progreso en la planificación. Es también indispensable para relacionar la planificación económica general con la planificación en las empresas. La mayor precisión en la planificación del desarrollo no significa, sin embargo, que los planes de cinco años hayan perdido su carácter principal de planes directrices, o que no requieran mejoras a través de la planificación de corto plazo. Son funciones principales de los planes anuales:

i) determinación de la extensión y modo de realización de las metas del plan de cinco años: su adaptación a las condiciones existentes, a cambios de la política de desarrollo, mayor precisión en la confirmación de ciertas tareas;

ii) fijar las tareas de corto plazo de la política económica principalmente en la esfera del equilibrio económico y la distribución del ingreso (finanzas, salarios, precios, etc.);

iii) determinación de los instrumentos para la realización del plan.

Como se afirmó anteriormente, el proceso de elaboración de los planes económicos nacionales es tal, que de él resulta tanto el plan central como planes para varias unidades económicas. Este proceso se desarrolló en un comienzo para los planes anuales.^{6/} Ya que constituye una característica importante de nuestra planificación, haré un intento por destacar algunos de sus elementos más importantes.

El proceso de planificación se realiza en las siguientes etapas secuenciales:

1. Directrices para la elaboración del plan.
2. Planes tentativos elaborados por las empresas y por las más importantes organizaciones económicas.
3. Plan económico nacional tentativo (aceptado por las autoridades respectivas).
4. Planes finales para las empresas y otras unidades económicas.

La primera etapa es preparada en forma central. Es de hecho el primer borrador del plan, con todos sus elementos importantes, el que es elaborado como "directrices". Las directrices son aceptadas por el gobierno y son en cierto sentido un factor limitante para las etapas

^{6/} El plan de seis años fue elaborado centralmente. Para la elaboración de los siguientes planes de cinco años se hicieron intentos para seguir un procedimiento similar, mutatis mutandis, como fue descrito para los planes anuales.

/posteriores de

posteriores de la elaboración del plan. Esto se hace con la intención de asegurar que las distintas unidades que trabajan en el plan sigan las líneas principales de la política económica del país, y que sus esqueletos sean, por lo menos en principio, consistentes entre ellos.

La segunda etapa se realiza con la participación de todas las empresas. Esta es una etapa muy importante. Su significado para la planificación centralizada está en el hecho que sólo puede basarse en un tipo de información muy especial dada por las empresas y que muestra sus posibilidades y sus intenciones. Desarrolla, además, un enfoque muy especial en el problema de los métodos de planificación.

Cuando la planificación descansa en las informaciones estadísticas solamente, las herramientas analíticas que permiten encontrar las tendencias, parámetros, etc., son muy importantes. Cuando la planificación puede basarse en "información planificada" el énfasis se desplaza a organizar tal información. Por tanto, los más importantes problemas de los métodos de planificación como se presentaron en nuestro país son:

- i) organización del aparato económico del país (su estructura, funciones, etc.), y organización de las unidades de planificación a través del país;
- ii) elaboración de formas unificadas de "información planificada" a ser aplicadas por todas las unidades que trabajan en los planes borradores y que permiten la coordinación, los estudios comparativos, la generalización, etc;
- iii) creación de un enfoque apropiado hacia la elaboración de planes en las empresas y otras unidades económicas.

Este último punto demostró ser uno de los más importantes, ya que si las empresas desarrollan actitudes incorrectas para la elaboración de los planes borradores, por ejemplo, teniendo una imagen distorsionada de sus posibilidades o planificando su actividad en forma irrealista, en disconformidad con los intereses sociales, etc., todo el edificio de la "información planificada" comienza a tambalear. Esta es la razón por la cual los intentos que se realizan para mejorar el sistema de planificación se concentran alrededor de este problema y tratan de /aplicar muchos

aplicar muchos instrumentos (precios, incentivos materiales, medidas administrativas, etc.) con el objeto de crear actitudes apropiadas de los planificadores hacia la elaboración de planes.

Muchas veces, observadores extranjeros se sorprenden al descubrir en la discusión de nuestro sistema de planificación y en los métodos de planificación de nuestro país la mucha atención que se presta al problema llamado "de los modelos económicos". Esto se advierte una vez que uno descubre que toda la planificación descansa sobre un sistema de "información planificada" y que, por lo tanto, la calidad de los planes depende en gran medida de las actitudes de las empresas que a su vez quedan determinadas por el funcionamiento del mecanismo económico del país.

La tercera etapa consiste en la elaboración centralizada del plan económico general que se basa en los planes borradores presentados por las empresas y agregadas ya sea verticalmente (por las oficinas centrales y ministerios) u horizontalmente (para las agencias regionales).

En la última etapa las empresas preparan sus propios planes anuales en conformidad con el plan económico nacional.

El procedimiento arriba descrito para la elaboración de planes ha sufrido muchos cambios en el transcurso del desarrollo. En los primeros años el énfasis principal fue puesto en los planes tentativos. Esto demostró ser poco operante en el difícil período del gran crecimiento y tensión, fruto del rápido incremento de la relación de inversión. Más tarde, las líneas directrices se transformaron en un elemento muy importante en el proceso de la elaboración del plan. Al mismo tiempo, se elaboraron planes para las empresas con base en las muy detalladas metas de los planes económicos nacionales. Después de muchos intentos un procedimiento más o menos establecido se impuso siguiendo las líneas de lo explicado anteriormente. Hoy día se realizan nuevos intentos para cambiar este procedimiento. Se supone que cuando los planes de cinco años se transformen en la principal forma de conectar la planificación nacional con la planificación en las empresas, será posible omitir la práctica universal de la elaboración de los planes tentativos para los planes anuales.

La característica más específica de los planes anuales radica en el campo de los instrumentos de realización del plan. Este problema merece atención especial.

A la vista de las direcciones de desarrollo económico adoptadas en nuestros planes, no puede dudarse que la realización era imposible sin una fuerte intervención estatal en la actividad económica de las empresas. Sin embargo, es particularmente significativo que la dirección económica del estado adquirió una forma altamente centralizada de estructura de decisión y utilizó principalmente formas administrativas de realización de planes. Esto fue hecho a través de los planes anuales y, en consecuencia, los planes anuales se transformaron en el más importante instrumento, in expresis verbis, para la realización de los objetivos del plan.

A los planes anuales se les dio el carácter de órdenes administrativas directas. Estos rasgos de los planes anuales merecen atención particular, ya que muestran la profunda conexión entre las condiciones económicas del país, sus metas de desarrollo y los métodos de administración económica. Los tipos de centralización eran, por supuesto, distintos.

Las causas de la administración fueron, por supuesto, diversas. Es posible, sin embargo, señalar especialmente el hecho que uno de los factores que tuvo influencia importante en la centralización de la administración fue la escasez de equipos administrativos. Aquí, sin embargo, quiero referirme en primer lugar a las condiciones económicas que rodearon la centralización. En mi opinión, la política de empleo máximo ejerció una influencia principal en los métodos de administración, y, por tanto, en el carácter de los planes anuales.

La política de máximo empleo puede indudablemente ser explicada como la consecuencia de consideraciones económicas que tienen como meta la maximización del ingreso nacional. Este tipo de consideraciones, y la contabilidad económica que le corresponde, puede ser enteramente diferente de la forma convencional de los cálculos económicos de las empresas que dependen de los precios de mercado y del principio de
/maximización de

maximización de utilidades. Puede afirmarse que bajo ciertas condiciones la contabilidad económica que descansa en el criterio de maximización del ingreso nacional puede realizarse sólo en forma centralizada, ya que las empresas tienen base para introducir una contabilidad económica racional. La divergencia entre la contabilidad económica basada en premisas disponibles para las empresas y en la contabilidad centralizada, puede ser de distinto grado. Algunas veces puede ser casi completa. Tal situación se dio en Polonia durante el período del plan de seis años. Puede afirmarse que es posible que ni tan sólo una empresa hubiera sido capaz de adoptar la política de máximo empleo con base en el criterio habitual de beneficios, en tanto que a escala económica nacional esta política ha sido uno de los principales factores de la expansión económica del país. En diferentes circunstancias económicas la divergencia entre la contabilidad económica centralizada y aquella de las empresas, pudo haberse reducido. Ese era el estado de las cosas hacia fines del plan de seis años y en los años siguientes. Sobre esta base creció la convicción en lo referente a la necesidad de restaurar la contabilidad económica en las empresas, la aplicación del mecanismo de precios, un cierto grado de descentralización de la planificación. Muchos cambios se han realizado en este sentido.

Se puede plantear aún otro problema en base al razonamiento anterior. La necesidad de una profunda centralización de la contabilidad económica no significa que el plan deba realizarse con medios administrativos. Es concebible un sistema en el cual la planificación es centralizada, pero en que las empresas utilizan instrumentos económicos indirectos (que utilizan los incentivos materiales individuales). Las siguientes observaciones pueden hacerse con respecto a este problema:

1. La contabilidad debe ser hecha bajo cualquier circunstancia en forma centralizada. Si la contabilidad centralizada debe ser muy detallada, el sistema de instrumentos económicos deberá ser especialmente complicado.

/2. No es

2. No es posible esperar que la administración por medio de instrumentos económicos permita a las empresas adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes, en una situación económica donde la relación entre demanda y producción fluctúa agudamente y en la que generalmente ocurren cambios radicales en la estructura económica.

3. No es una tarea fácil dirigir las empresas por medios económicos. Esto requiere, en especial, un conocimiento adecuado de dichos medios. Es necesario mucha investigación, estudios especiales y un alto nivel de entrenamiento económico de los empleados.

Me parece que los argumentos anteriores determinan el carácter de los medios administrativos de dirección económica.

Como se ha mostrado anteriormente, las características descritas de los planes anuales tenían ciertas motivaciones económicas. Estas existían en la situación económica del país que estaba caracterizada por la subutilización del principal factor del potencial productivo, vale decir, la mano de obra, y por el hecho que la planificación estaba basada en el criterio de maximización del crecimiento del ingreso nacional. Sin embargo, la situación económica del país ha sufrido un cambio. Como resultado, los métodos de planificación y de administración económica también deben ser cambiados y están siendo cambiados.

