

65
NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

ORMAN HOUSE

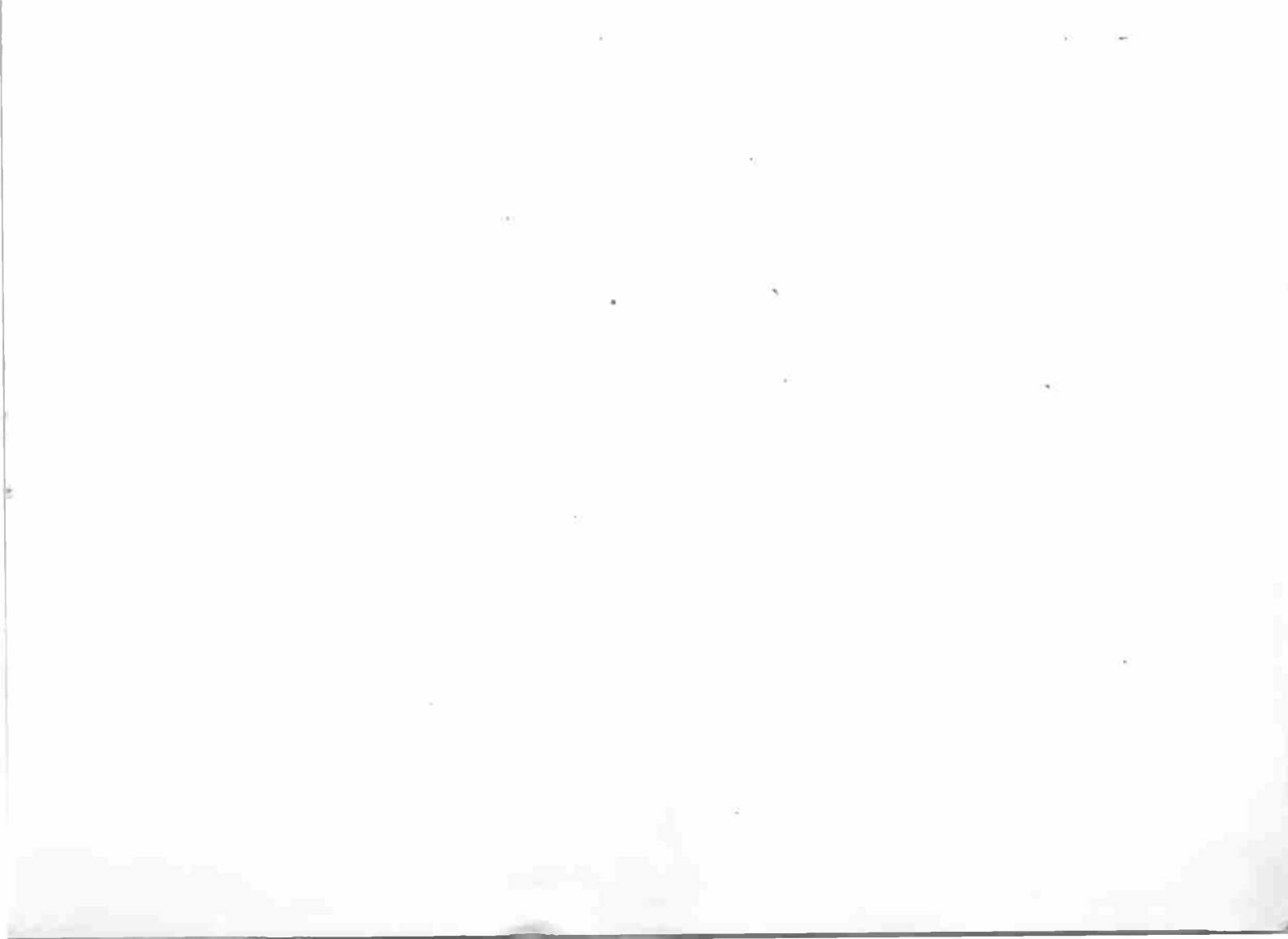
Documento TP/10

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA PLANIFICACION *

Ricardo Ffrench-Davis

((

- * El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos del Programa de Capacitación ha sido tomado del libro de García, E y K.Griffin (eds), Ensayos sobre planificación. Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1967



ASPECTOS ECONOMICOS DE LA PLANIFICACION

Ricardo Frensch-Davis M.

Introducción

El objeto de este artículo es, además de intentar la presentación de una base que sirva de plataforma a la planificación, mostrar algunos aspectos del camino o criterios que deben orientar la asignación de recursos.

Podemos definir la planificación como "un proceso racional cuya meta es obtener el máximo de bienestar para toda la comunidad en el presente y a través del tiempo. A su vez, el bienestar se puede medir — con bastantes limitaciones por supuesto — por el nivel del producto o consumo nacional agregándole la restricción de mantener — o más propiamente, instaurar — un efectivo régimen democrático".¹ La restricción mencionada constituye un punto clave: un sistema de planificación que considere sólo los aspectos económicos puede resultar un rotundo fracaso desde el punto de vista social y político. En efecto, la consecución de la "máxima" disponibilidad de bienes y servicios en el presente y a través del tiempo no constituye una meta en sí; es meramente una meta intermedia que posibilita la obtención de metas más lejanas. Estas metas superiores se pueden resumir en el establecimiento de las condiciones ambientales que faciliten la autorrealización de la persona humana. Por lo tanto, en última instancia, debemos hablar de un sistema de planificación económica y social que considere y busque la compatibilización de los aspectos económicos con el desarrollo de la comunidad y la consecución del bien común.²

En este trabajo nos concentraremos en los aspectos económicos de la planificación. No obstante, siempre debe tenerse presente que las metas económicas y los medios utilizados para alcanzarlas no deben en caso alguno significar el atropello de la dignidad de las personas y cuando se trate de relaciones internacionales, de la dignidad de las naciones.

Por otra parte, si definimos el desarrollo económico como el que resultaría de un mejor y total aprovechamiento de los recursos productivos de una nación, es decir, como el proceso mediante el cual se trata de "desa-

¹ Véase: K. Griffin y R. Frensch-Davis, "Comercio Internacional y Política de Desarrollo Económico", Cuadernos de Economía, N.º 3, 1964, Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Esto se puede definir como la integración en el plano social de los derechos y deberes de todos los miembros de la comunidad.

rollar todo el potencial de producción³, tampoco debe olvidarse que uno de los "factores o recursos productivos" es el hombre. En realidad en este aspecto, el desarrollo tampoco podrá ser sólo un proceso económico sino que en gran parte será el resultado de la integración de toda la sociedad, en cuerpo y espíritu, al proceso de desarrollo. Poco podrá hacer el mejor equipo de especialistas en política económica si no se logra crear y generalizar un espíritu de cooperación, una conciencia nacional favorable a la realización de las tareas que plantea el desarrollo económico. En consecuencia, éste será no sólo un proceso económico sino también político, donde desempeñarán un papel fundamental las llamadas reformas estructurales, entre las que se incluyen las varias reformas: empresaria, agraria, educacional, tributaria y la reforma del proceso de gestación de la autoridad económica y política. Así, más que de desarrollo económico, debiéramos hablar de desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista económico, podemos apreciar que en la determinación del nivel efectivo del producto nacional entran en juego tres elementos: (1) cantidad de factores (fuerza de trabajo, acervo de capital y recursos naturales) y conocimiento tecnológico, (2) grado de utilización de ellos, y (3) eficiencia en su uso.³

Diremos que una nación que ha eliminado parte de la desocupación producto de variaciones estacionales, cíclicas o provocadas por la inestabilidad del comercio exterior, estaría avanzando en el camino de su desarrollo económico.

En términos más generales, el grado de desarrollo dependerá de la eficiencia en el uso de nuestros factores productivos; en otras palabras, cómo veremos más adelante, del grado de divergencia entre precios sociales y precios de mercado.

Precios sociales y planificación

Ahora bien, ¿en qué consisten los precios sociales? Cada día estamos enfrentados a los precios —y rodeados de ellos— de todos los bienes y servicios que compramos o vendemos. Esos son los precios de mercado, que están alterados o distorsionados por una serie de factores. Los precios

³En la práctica, será difícil distinguir entre estos tres elementos o factores. Creemos que para mayor utilidad y claridad en los conceptos debiéramos incluir en el punto (2) sólo la desocupación de tipo keynesiano, incluyendo en el tercer punto variaciones en la desocupación de otros tipos. No debiéramos dejar de agregar que normalmente la desocupación de tipo keynesiano estará ausente en nuestras economías. Es posible que algunos países asiáticos sean excepción. Alguna información proveniente del primer plan quinquenal de la India parece indicar que aquel país sufrirá de desocupación keynesiana.

libres de distorsiones son los sociales. La divergencia entre precios sociales y precios de mercado surgirá, entre otras causas, como resultado de los siguientes factores:⁴

- a) Imperfecciones de los mercados:
 - i) Monopolio
 - ii) Monopsonio
 - iii) Competencia monopolística
 - iv) Innovidad de algunos factores de producción
 - v) Inflexibilidad a la baja de ciertos precios
 - vi) Escasa información en ciertos mercados
- b) Distorsiones provocadas por una acción ineficiente e incierta del estado, especialmente en relación con:
 - i) Tipo de cambio
 - ii) Controles cuantitativos antieconómicos
 - iii) Algunos controles de precios
 - iv) Impuestos ineficientemente discriminados
 - v) Evasión tributaria
 - vi) Estructura de gastos del sector público

Después de esta enumeración, un economista al estilo clásico podría decir: eliminemos todos estos factores de distorsión, creemos una economía competitiva y, como consecuencia, nuestros recursos productivos pasarán a estar eficazmente utilizados. Y, algo de razón tendrá. Nos parece indudable que la ineficiencia creada por estas dos categorías es extraordinariamente grande. Pero ello no es todo. Alguien con preocupaciones sociales podrá contestarle a nuestro economista clásico: no basta con intentar crear un régimen competitivo; éste satisfará la justicia comunitativa, pero no la justicia social. Para alcanzar esta última será necesario seguir una política redistributiva consciente, determinada por las preferencias políticas de la comunidad, que opere a través del sistema tributario y de transferencias directas del ingreso; por ejemplo, entre otros, mediante asignaciones familiares y asignaciones escolares de un monto adecuado. Así, tenemos un nuevo elemento: éste es:

- c) la distribución del ingreso.

Más, aún no tenemos todas las condiciones necesarias para alcanzar un uso eficiente de los recursos con que contamos. Hay otras causas de divergencia entre precios contables o sociales y precios de mercado y estas causas generalmente son tanto más importantes mientras menos industrializado

⁴En la sección III se analizan los factores considerados más importantes.

es un país y más bajo es su ingreso nacional. Estos factores son:

- d) dependencia del comercio exterior cuando simultáneamente se presenta un carácter monoprodutor de las exportaciones e inestabilidad de la demanda por ellas.
- e) Variaciones seculares en los términos de intercambio. Deterioro o mejoramiento de ellos, no previsto o considerado por los empresarios privados o estatales.
- f) Economías de escala y mercados reducidos e inestables.
- g) Industrias nacientes y horizonte estrecho del inversionista.
- h) Economías externas no aprovechadas.
- i) Por último aún queda un factor sin considerar y éste se refiere a la distribución del ingreso en el tiempo; esto es, entre consumo y ahorro. Es posible que la tasa de ahorro efectiva esté bajo la tasa óptima; por ejemplo, porque las oportunidades de inversión a que está enfrentado el sector privado no aparecen favorables debido a la existencia de economías externas dinámicas.

Hasta ahora hemos hablado de desarrollo económico o aprovechamiento del potencial de producción. Sin embargo, el potencial de producción no constituye un dato; por el contrario puede ser alterado y afectivamente sufrir cambios a través del tiempo. Estos cambios en la capacidad potencial de producción pueden catalogarse como crecimiento económico. Este está determinado por nuevas inversiones, cambios tecnológicos y crecimiento de la fuerza de trabajo.

De esta manera, conceptualmente distinguimos entre un proceso que representa un mejor aprovechamiento de la capacidad potencial de producción—desarrollo económico—y un proceso que representa un aumento de la capacidad potencial de producción—crecimiento económico. Naturalmente, en la práctica, no es posible hacer una distinción clara entre los aumentos del producto nacional que son consecuencia de desarrollo y los que lo son del crecimiento económico. A su vez, los dos procesos están íntimamente relacionados: el desarrollo económico se transforma en una tarea más viable cuando el acervo de capital crece con rapidez que cuando lo hace lentamente. Asimismo el crecimiento económico puede ser más rápido cuando una economía está mejorando el aprovechamiento de sus actuales recursos productivos de lo cual se derivan mayores posibilidades de ahorro y capitalización para el futuro.

Mientras los factores de divergencia previamente mencionados —factores (a) hasta (h)—inciden principalmente en el desarrollo económico, este último—el factor (i)—lo hace sobre todo en el crecimiento económico, ya que, al modificar la tasa de ahorro, se estará también alterando la formación de capital y, por lo tanto, la capacidad productiva de la economía.

¿Qué hacer para evitar esta serie de distorsiones o divergencias entre valores sociales y valores de mercado? Las incluidas en los dos primeros puntos pueden ser eliminadas parcialmente a través de determinadas reformas legales; pero quedarán en pie algunos aspectos, tales como la inmóvilidad de los factores de producción. Luego, éstos y los puntos siguientes estarán pendientes aún; será necesaria la acción enérgica y oportuna del sector público para eliminar estas divergencias. En algunos casos será indicada la acción directa: inversión y administración por parte de las autoridades públicas; en otros, lo indicado será la acción indirecta: subsidios e impuestos discriminados, o, mejor dicho, bastará con ésta. En ambos casos entra en escena la planificación. Su papel será, entre otras cosas, el de arbitrar las medidas que acorten la distancia entre los precios sociales y los de mercado.

Etapas del proceso de planificación

Para tal objeto será necesario determinar metas generales de producción deseadas y posibles. En la determinación de estas metas juegan un papel básico la distribución del ingreso y las preferencias de la comunidad. En efecto, las preferencias de cada individuo o familia debieran ser "ponderadas" según el ingreso que le correspondiera, si la distribución del ingreso fuera socialmente aceptable.

Determinadas las metas será necesario arbitrar los medios para que aquéllas se alcancen; esto es, la realización del plan. Eso será función de la política económica con sus ramas monetaria, fiscal, tributaria, etc. A su vez, cuando tengamos una economía abierta, habrá que decidir qué bienes se han de producir internamente y cuáles han de ser importados. Una vez decidido esto, el plan se realizará mediante las políticas avanzadas y cambiaría.

Hasta el momento no hemos hablado de plazos; cuando a nuestro plan le imponemos plazos para cada una de sus metas, y le fijemos los medios, pasará a ser un programa.

Se podrá entrever que los estudios de las metas y de los medios son interdependientes; ambos debieran ser efectuados al unísono y cada es-

tudio modificado a través de aproximaciones sucesivas hasta llegar a metas compatibles con los medios de que se dispone.

La forma práctica de resolver el problema es, siempre recurriendo a las aproximaciones sucesivas, dividir en dos etapas la formulación del programa: una primera etapa de programación global,⁵ en la que se determinan los valores "aproximados" de variables, como tasa de crecimiento, financiamiento, distribución del ingreso, situación de la balanza de pagos y balance de oferta y demanda por mano de obra; a continuación, en una segunda etapa, ya dentro de la programación sectorial, se sitúa la evaluación social de proyectos. Esta se sirve de la información general aportada en la primera etapa.

Argumentos económicos en favor de la planificación

La evaluación social de proyectos de inversión, en oposición a la evaluación comercial o privada de proyectos, consiste en valorar los beneficios y costos a precios sociales. Una inversión evaluada de esa manera, que muestre un "mayor excedente de beneficios sobre costos", será también la inversión que implique una máxima adición al producto nacional.

A continuación plantearemos un modelo de extraordinaria simplicidad para analizar con mayor detalle la significación y medición de los precios sociales. El propósito es hacer resaltar las condiciones de equilibrio que permiten una eficiente utilización de los recursos productivos disponibles. Del enfrentamiento de las relaciones de equilibrio con la realidad e precios de mercado surgirá la pauta de acción indicada para eliminar las distorsiones económicas existentes en nuestra estructura de producción y de consumo.

Consideremos un mundo de dos bienes y o grupos de bienes (X e Y) y de dos factores de producción (T y K). En el gráfico I representamos las respectivas funciones de producción o condiciones tecnológicas de producción dentro de un "diagrama de Edgeworth". En el vértice suroeste situamos el punto de ori-

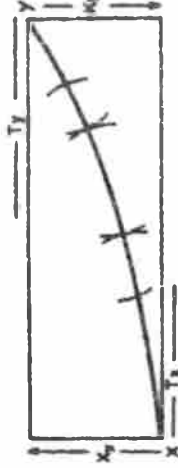


GRAFICO I

⁵Véase: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. "Análisis y proyecciones del desarrollo económico. I: Introducción a la técnica de programación". México, MU, 1955, 92 p.

Mayobre, José Antonio. "La programación como instrumento de política de desarrollo económico" (En: Ellis, Howard S., ed. "El desarrollo económico y América Latina". México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 36-66).

gen del mapa de isocuantas de X. En el vértice nordeste situamos el punto de origen del mapa de isocuantas de Y. En los ejes horizontales están representadas las cantidades de horas-hombres, T_x y T_y , utilizadas en la producción de X y de Y, respectivamente. La longitud de los ejes horizontales representa la disponibilidad o fuerza de trabajo total existente en el período en que se efectúa el análisis. Procedimiento similar se sigue con el capital, el que está representado en los ejes verticales. Los puntos de tangencia de las isocuantas (sólo algunas han sido dibujadas) generan una línea de eficiencia o de máxima producción de un bien dada la producción del otro (la curva que une los puntos X e Y), de la cual extraemos la información básica para construir la curva de transformación.⁶

Agreguemos a nuestro simplificado modelo un mapa de indiferencia en el consumo que—dada una distribución justa del ingreso nacional—refleje las preferencias por X e Y de la comunidad como un todo. Representamos la curva de transformación y el mapa de preferencias en el consumo en el Gráfico 2.

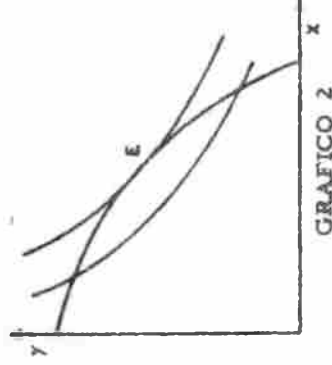


GRÁFICO 2

En el punto de tangencia de la curva de transformación con una de las curvas de preferencia en el consumo se encuentra el llamado óptimo de Pareto que implica que no es posible aumentar el bien-tar de algún miembro de la comunidad sin disminuir el de otro u otros, que los factores productivos están plenamente utilizados y combinados en proporciones óptimas de manera que cada factor está utilizado por la empresa y en la elaboración del producto en el que el valor de su productividad marginal es máxima. En esta situación de equilibrio de la producción y del consumo hay, implícitas, relaciones entre precios de factores y entre precios de productos, obtenidas a partir

⁶ Los supuestos relativos a número de productos y de factores de producción, la forma de los "mapas" de isocuantas y disponibilidad de factores no constituyen supuestas claves para los efectos de nuestro análisis. Es posible incorporar al análisis un mayor número de productos y de factores, proporciones fijas en la producción, etc. Un análisis cuidadoso de los supuestos implícitos utilizados aquí y de sus implicaciones se encuentra en F. Bator: "The Simple Analytics of Welfare Maximization", American Economic Review, marzo de 1957. Véase, igualmente, E. García: "La Asignación de Recursos y la Economía del Bienestar", Cap. I, Memoria de Prueba, Universidad de Chile.

de ciertas relaciones físicas (producción) y psicológicas (consumo).⁶ Esas relaciones de precios corresponden a las de los precios sociales. Luego, precios sociales son los imputados en una economía en la cual las estructuras de la producción y del consumo y su distribución son las descritas por el punto E en el gráfico 2. Estos precios—los precios sociales—reflejan la escasez relativa en el presente y en el futuro tanto de los recursos productivos como de los bienes y servicios obtenibles en el proceso de producción.

En otros términos, la economía funciona eficazmente, o sea, hay eficiencia económica, cuando la relación de precios de los factores de producción es igual a la relación entre las productividades marginales respectivas en sus distintos usos alternos (nos encontramos sobre la curva potencial de transformación de la economía), cuando la relación de precios de los bienes finales es igual a la relación entre las utilidades marginales del consumidor (estamos en un punto de una curva de indiferencia al cual es tangente la relación de precios) y cuando, por último, esta relación de precios es igual al costo de oportunidad en el consumo y en la producción de los diferentes bienes (tangente en un mismo punto a una curva de indiferencia y a la curva de transformación).

En resumen, podemos decir que existe una cierta ubicación y combinación de los factores de producción que puede ser considerada como económicamente eficiente. De haber un conocimiento perfecto de las relaciones económicas estructurales, lo que obviamente no sucede en la realidad, esta combinación óptima de los factores sería idéntica en cualquier tipo de organización económica. Cuando el conocimiento es imperfecto, el conocimiento ausente entra a ser reemplazado por "prejuicios" que poseen un fuerte componente de "juicios de valor". La existencia de los "prejuicios" referidos llevará a diferentes grupos políticos a interpretar distintamente una misma realidad económica y social.

Es indudable que no podemos representar con realismo la economía de un país en un gráfico o mediante un modelo matemático cuya solución determine los precios sociales. La realidad es muy compleja para que eso sea posible. Sin embargo, nuestra comprensión de la teoría económica, especialmente de su rama conocida como "economía del bienestar", nos sirve para

⁶iguales relaciones entre productividades marginales de los diversos factores de producción en todos sus usos alternativos.

⁸iguales relaciones entre utilidades o satisfacciones marginales para los diferentes consumidores, en todas las formas de gasto de su ingreso, o identidad entre esas relaciones y las relaciones entre los costos marginales de producción de los diversos productos: tasa marginal de sustitución en el consumo igual a la tasa marginal de transformación en la producción de los diferentes bienes y servicios producidos en la economía.

aproximarnos al conocimiento de las condiciones que determinan los precios sociales. En efecto, cuando se efectúa una profunda adaptación de la teoría económica a las condiciones vigentes en los países subdesarrollados, la teoría debiera jugar un papel clave en un proceso de planificación económicamente eficiente. Recurriendo a los precios de mercado y a los aspectos de la teoría económica que efectivamente interpretan la realidad imperante en los países subdesarrollados, podemos corregir en cierto grado los precios de mercado, en forma tal que nos aproximemos a los precios sociales.⁹ A estos valores que se aproximan a los precios sociales los llamaremos precios contables o precios de cuenta. Para llegar a cuantificarlos necesitaremos efectuar un profundo diagnóstico de la economía, que nos provea de la información básica necesaria para saber en qué sentido están distorsionados los precios de mercado.

Hay importantes características o rasgos de la organización económica de los países subdesarrollados que hacen presumir que, por lo menos en ciertas actividades económicas, se presentan significativas diferencias entre los precios de mercado y los precios contables. Aquí nos concentraremos en algunos aspectos básicos, poniendo acento en el tratamiento de sectores claves como el de la mano de obra.

1) Un factor que resalta como importante es el de la actual distribución del ingreso. La distribución del ingreso afecta la composición y el nivel de la demanda. Cuando las propensiones a consumir cada bien sean distintas entre los diversos grupos socio-económicos, un cambio en la distribución del ingreso entre varios grupos socioeconómicos alterará la estructura de la demanda. Esa situación —de propensiones a consumir diferentes— es obviamente la más común. A ello agréguese que la distribución del ingreso es, las más de las veces, claramente desigual e injusta.

Si se acepta que no es válida la comparación recíproca de las utilidades o satisfacciones que derivan los consumidores del uso de su ingreso, entonces por fuerza llegaremos a la conclusión de que la llamada "función de bienestar de la comunidad" (en términos de la teoría del consumidor, el mapa de curvas de indiferencia de la comunidad) debe ser determinada a través de un proceso político en el cual se manifiesten las preferencias prevalentes en la comunidad. La distribución del ingreso que sea considerada "políticamente deseable" debe ser impuesta sin dilación por las autoridades políticas económicas.

⁹Véase: "On the Economic Theory of Socialism" by Lange, Oskar y Fred M. Taylor. New York, McGraw-Hill, 1964; y "La Planación del Desarrollo" por Jan Tinbergen, México, Fondo de Cultura Económica, 1959. Traducción: Javier Márquez.

Naturalmente, determinada distribución del ingreso puede ser alcanzada en variadas formas. De éstas, sólo algunas serán compatibles con las características de la organización económica y con las metas que se persiguen en otros aspectos. Por lo tanto el proceso de redistribución del ingreso tendrá que efectuarse en forma coordinada con la política económica general, esto es, enmarcado dentro del programa de desarrollo.

2) La existencia de economías o deseconomías externas no aprovechadas. Principalmente éstas dan base en el caso de los países subdesarrollados al argumento de la "complementariedad de las inversiones". La existencia de complementariedades no aprovechadas crea la necesidad de efectuar evaluaciones sociales de complejos de inversión, en lugar de la evaluación de proyectos individuales.³⁰

3) Magnitud del horizonte del inversionista privado. Es dable esperar, en principio, que el inversionista privado tenga un horizonte más reducido que el inversionista público. Si una inversión determinada ha de ser rentable a largo plazo mientras menor sea el horizonte (que el estudio de la rentabilidad privada abarque un menor número de años) menos rentable aparecerá. Por lo tanto, ciertas inversiones convenientes desde el punto de vista de la nación, podrán no parecerlo desde el punto de vista privado. Así, adquieren vida el argumento de las "industrias nacientes" (industrias con costos iniciales altos, entre ellos debido al costo de formación del personal) y aquí de la "sustitución de importaciones", en razón del deterioro futuro de los términos de intercambio.

4) Cambios provocados por la inestabilidad del comercio exterior. Admitamos que existe cierto sistema de precios óptimo. Si las decisiones de consumo y de producción se basan en tal sistema de precios, el sistema económico tenderá a funcionar eficientemente. La inestabilidad del comercio exterior tiende a provocar desviaciones en el sistema de precios de mercado respecto de su óptimo. Esto implica cierto costo social. Siendo así, se puede —con el propósito de estabilizar los ingresos provenientes del sector externo— justificar la diversificación de las exportaciones aun contrariando lo que nos aconsejen "las ventajas comparativas medidas a precios de mercado". Así nos encontramos con un punto de apoyo para el argumento en favor de "la diversificación de las exportaciones".

5) Inmovilidad sectorial y geográfica de los factores de producción e inflexibilidad a la baja de los precios. El resultado, en una economía inestable, es la aparición de una serie de formas de desocupación de trabajo y

³⁰ Véase Griffin y French-Davis, op. cit., págs. 106 a 109.

de capital: ajuste "keynesiano" y "estructural" en el corto plazo a través del nivel de la ocupación, y del ingreso en oposición al ajuste "clásico" en el sistema y nivel de precios. Aquí surge el argumento de "las industrias que crean trabajo".

6) Preferencia en el tiempo de la actual generación. La actual generación, al determinar cuánto consumir y cuánto ahorrar e invertir, está determinando, en parte, el grado de bienestar de las generaciones futuras. Este es un punto parecido al punto 1, ya que aquí se trata de la distribución del ingreso en el tiempo, esto es, de la distribución del ingreso entre diferentes generaciones. La elección libre y espontánea entre consumo y ahorro e inversión manifestada en el mercado por la actual generación podría ser "no óptima" en el sentido de que la tasa de ahorro nacional sea excesivamente reducida. En tales circunstancias, la tasa de ahorro nacional debería ser alterada mediante el sistema tributario, sea dando incentivos tributarios al ahorro e inversión privados, sea elevando la carga tributaria y creando, por tanto, cierto monto de "ahorro forzoso". Como alternativa, el ahorro nacional puede ser complementado con ahorro externo. La elección entre ahorro nacional y ahorro externo obedece en parte a la elección de si será la generación presente o las generaciones futuras las que financien el crecimiento y desarrollo económico. La forma precisa elegida para elevar la tasa de ahorro geográfico dependerá no sólo de elementos de tipo económico sino también de elementos políticos y sociales. Cuando se decida poner acento en el ahorro nacional, nos enfrentaremos con el argumento en favor "del ahorro forzoso".

7) En ciertos casos, las preferencias de la comunidad pueden estar deformadas ya sea por falta de conocimiento, por la propaganda o por un bajo nivel de educación. Si tenemos en consideración la existencia de la interdependencia de utilidades, la autoridad económica debería modificar las preferencias manifestadas por la comunidad o, más precisamente, por algunos miembros de ella. A vía de ejemplo: algunas familias podrían continuar viviendo en poblaciones insalubres aunque tuviesen un nivel "adecuado" de ingreso. En tal caso se debería redistribuir el ingreso en la forma de viviendas o dar incentivos económicos a la construcción de residencias populares. El reverso de la medalla puede hallarse en el consumo de ciertos bienes suntuarios, consumo que puede adquirir un "carácter ofensivo" para el resto de la comunidad. En otros casos, la autoridad política debe proceder compulsivamente, por ejemplo estableciendo la educación obligatoria hasta cierto nivel de terminado como mínimo o el acatamiento de ciertas normas sanitarias (vacu-

1) Para una presentación de otros aspectos que inciden en esta elección véase: Griffith y French-Davis, "El Capital Extranjero y el Desarrollo" en Revista de Economía N° 83-84, Universidad de Chile.

naciones obligatorias).

8) Finalmente, tenemos distorsiones provocadas por el mismo gobierno; ejemplos son: algunos aspectos de su política tributaria y aduanera, de su política crediticia y de la cambiaria. De este último punto nace el argumento del "ahorro de divisas". Vemos que aparecen los siguientes argumentos:

- a) De la redistribución del ingreso
- b) De la complementariedad de las inversiones
- c) De las industrias nacientes
- d) De la sustitución de importaciones por deterioro de los términos del intercambio
- e) De la diversificación de las exportaciones
- f) De las industrias que crean trabajo
- g) Del ahorro forzoso
- h) De las industrias que ahorran divisas

Cada uno de estos argumentos constituye un punto de apoyo para la defensa de un sistema económico planificado:¹² un sistema planificado que contemple una elevación de la tasa de ahorro nacional, una política masiva de redistribución del ingreso, una política industrial que se estructure sobre el desarrollo de "complejos industriales" y de "industrias nacientes", una política de comercio exterior que coordine las políticas cambiarias y aduaneras con la sustitución de importaciones y la diversificación de exportaciones, y una política laboral que permita alcanzar la ocupación plena. A su vez, todos estos aspectos de la política económica están íntimamente relacionados y deben, por tanto, ser coordinados entre sí; por ejemplo: determinada política cambiaria tendrá impacto tanto sobre la distribución del ingreso como sobre el desarrollo industrial y sobre el nivel de ocupación.

Pero, hasta el momento, estos argumentos en favor de la planificación tienen un sabor a indefinición. ¿Se debe impulsar toda industria que dé ocupación o toda industria que ahorre divisas? No es necesario meditar mucho para contestar rotundamente que no. La respuesta definida se encontrará en la evaluación social de proyectos; deberá favorecer a las actividades que sean "socialmente rentables".

Antes de entrar de lleno a ese análisis, procederemos a dedicar un breve espacio al estudio de un aspecto de lo que se conoce bajo el nombre de criterio de inversión. En seguida, después de escoger un criterio, nos refe-

¹²Recuérdese que un sistema económico planificado es compatible tanto con un sistema colectivista como con un sistema capitalista o con uno comunitario.

riremos a las "correcciones de los precios de mercado" relacionadas con la mano de obra y con las divisas.

Criterios de inversión

En primer lugar, podemos concentrar nuestra atención en el criterio de mercado. Se puede decir que éste consiste simplemente en determinar la prioridad de las inversiones según la magnitud de la tasa interna de rendimiento del capital invertido o por invertir. Las inversiones con tasas internas de rentabilidad más altas tendrán prioridad y, por tanto, serán realizadas en primer lugar.¹³

Para determinar la tasa interna de rendimiento se consideran los flujos de ingresos y costos durante el período de vida útil de la inversión, valorándose los ingresos y los costos a "los precios que se espera que rijan en el mercado en cada período". Se puede apreciar que la tasa interna de rendimiento es similar al concepto keynesiano de "eficacia marginal del capital".¹⁴ A su vez, si queremos situar esta evaluación de mercado dentro del campo de la teoría de la producción, podemos retornar al campo de las isocuantas.

En una situación normal tendremos un número limitado de procesos alternativos para producir un determinado producto. Igualmente no tendremos una curva o función de costos continua, pero sí una que nos muestre los costos medios y marginales para ciertos niveles de producción por período; digamos, para dos o tres niveles alternativos de producción. A cada combinación de procesos y escala de producción corresponderá una tasa interna de rentabilidad. La escala de producción elegida así como el proceso o combinación de procesos deben cumplir con la condición de mostrar una tasa interna de rendimiento mayor que "la tasa de interés de mercado" y un costo "marginal" de producción mayor que el ingreso "marginal" correspondiente al volumen de producción inmediatamente superior al seleccionado.

Naturalmente, hay situaciones en las cuales la cuantificación es difícil o imposible; por ejemplo: en casos en los cuales entran en juego factores intangibles como estrategia política, e inversiones en salud y recreación.

¹³ En realidad, la presentación se ha hipersimplificado por razones de espacio. La tasa interna de rendimiento no constituye el único índice de rentabilidad relativa ni el mejor. Sin embargo, cuando se trata de determinar si una inversión es rentable, en términos "absolutos" (comercial o socialmente, según el caso), normalmente se entregará una respuesta correcta. Para una buena presentación de las limitaciones de la tasa interna de rendimiento, véase J. Hirschleifer, "Sobre la Teoría de la Decisión Óptima de Inversión", en Publicaciones Docentes N° 5, Escolatina, Universidad de Chile.

¹⁴ Ver J. M. Keynes, Teoría General del Empleo, Interés y Dinero, Cap. III.

Sin embargo, aun en esas circunstancias, es necesario—o conveniente—seleccionar la forma más económica (esto es, decidir qué proceso productivo utilizar) para alcanzar la meta prefijada en forma autónoma. De esta manera, siempre habrá una elección en juego; esta elección debe ser racional en el sentido que se minimicen los costos o se maximicen los beneficios, o ambas cosas. No obstante, la elección del mercado puede ser racional, pero sólo desde el punto de vista del inversionista privado. A las autoridades económicas les interesa la racionalidad desde el punto de vista social o nacional. Ya hemos dicho que si los precios de mercado y los sociales divergen, lo que es racional desde el punto de vista privado—por ejemplo, la mecanización de ciertas actividades—puede ser profundamente irracional desde el punto de vista social.

Las autoridades económicas y los "planificadores" que reconocen esta posible contradicción de intereses han desechado el criterio de mercado o de la máxima rentabilidad y lo han reemplazado por otros índices. Entre éstos sobresale, por la frecuencia con que es utilizado y recomendado, el coeficiente producto/capital.

El coeficiente producto/capital

Este coeficiente se utiliza en dos contextos: como indicador del volumen de inversiones necesario para alcanzar un determinado crecimiento en el producto nacional y como un indicador de la rentabilidad social relativa de diferentes inversiones. Ambos tienen un elemento importante en común: parten numerosas críticas habitualmente justificadas. Nos ocuparemos del coeficiente producto/capital definido en el segundo sentido. En éste se afirma que las inversiones con un coeficiente mayor son las más convenientes desde el punto de vista social. Sin embargo, el concepto no es unívoco.

Con frecuencia se entiende por coeficiente producto/capital la razón entre el producto o valor total de la producción y la inversión o capital necesario para obtener ese producto. Tomemos un proyecto de inversión cualquiera y, a partir de su contabilidad (a precios de mercado) proyectada para un determinado año (véase cuadro I, columna I), tratemos de calcular su coeficiente producto/capital.

El coeficiente definido en esa forma simple (coeficiente producto bruto/capital) sería igual a

$$P_{\text{nb}} = \frac{P}{K} = \frac{100}{200} = 0,5$$

CUADRO I

	I	II	III
1) Capital (propio y prestado) (K)	200	200	200
2) Valor total de la producción (P)	100	96	90
3) Costos totales (C)	100	96	90
a) Desgaste del capital (D)	20	10	12
b) Materias primas y otros bienes intermedios (I)	14	14	4
c) Remuneraciones Brutas (R)	40	24	32
d) Utilidad bruta (V)	26	48	42

Pero si tenemos otra industria (ver cuadro I, columna II) en la cual, con el mismo capital, se producen 96 aunque el desgaste del capital sea solamente de 10 ¿podríamos decir que la primera industria es más rentable? No; en realidad nos interesa el valor neto de la producción, esto es, el valor total o valor bruto de la producción menos la depreciación. En consecuencia, el coeficiente producto neto/capital para la primera industria sería igual a

$$P_{kn} = \frac{P-D}{K} = \frac{100-20}{200} = 0,4 \quad \text{mientras que el coeficiente pa-}$$

ra la segunda industria sería igual a

$$P_{kn} = \frac{P-D}{K} = \frac{96-10}{200} = 0,43 \quad \text{y mayor, por tanto, que el coe-}$$

ficiente de la industria I.

En segundo lugar, agreguemos una tercera industria que produce 90 y cuya depreciación es de 12 (véase cuadro I, columna III). Los valores de sus coeficientes serían iguales a:

$$P_{kb} = \frac{90}{200} = 0,45$$

$$P_{kn} = \frac{90-12}{200} = 0,39$$

Su P_{kn} es inferior al de las industrias I y II. Nuevamente podemos preguntarnos si la industria III sería socialmente menos conveniente o rentable que las industrias I y II.

Las tres industrias han recibido productos intermedios o insumos provenientes de otros sectores, en los cuales ha sido necesario utilizar capital en su producción. Dos formas tenemos de obviar esta dificultad: evaluar un complejo de industrias verticalmente integradas (de manera que se considere el capital necesario para producir el total de componentes del bien final, esto es un capital superior a 200) o considerar solamente el valor neto agregado en cada actividad económica. Esta última es la alternativa escogida para los efectos de nuestro análisis. Así, nuestro coeficiente se referirá al valor del producto neto agregado, o coeficiente producto neto agregado/capital, esto es

$$F_{Ka} = \frac{P-D-I}{K}$$

Para I, el coeficiente será igual a:

$$F_{Ka} = \frac{100-20-14}{200} = 0,33$$

Para II:

$$F_{Ka} = \frac{96-10-14}{200} = 0,36$$

Para III:

$$F_{Ka} = \frac{90-12-14}{200} = 0,37$$

Por consiguiente, el valor neto agregado por unidad de capital sería mayor en la industria III.

Hasta aquí podemos llegar con refinaciones del coeficiente producto/capital para mantenernos dentro del campo de lo que habitualmente recibe tal nombre. Vemos que hay, por lo menos, tres versiones posibles y que todas ellas entregan resultados diferentes. No obstante, aún quedan pendientes problemas claves. El coeficiente tiene una dimensión temporal. Nosotros lo hemos definido para períodos anuales. Pero ¿qué sucede si, para una determinada inversión, el flujo de ingresos o costos, o ambos, es variable de período a período?

Podemos recurrir al promedio anual de los valores netos agregados. Sin embargo mientras la productividad del capital sea diferente de cero una unidad del año 1 tiene distinto valor de otra del año 2. Siendo positiva la productividad marginal del capital, indudablemente entre dos proyectos de inversión que tengan el mismo flujo promedio de valor neto agregado por unidad de capital, tenderá a ser preferible aquél que tenga un flujo de beneficios relativamente concentrado al comienzo de la vida útil de la inversión. De un

modo similar, entre dos proyectos de inversión que tengan flujos constantes e iguales, después que para ambos haya terminado su período de maduración o gestación, aquel proyecto con el período de maduración más breve será el más rentable.

Cuando los flujos sean irregulares y disímiles, así como los períodos de gestación, tendremos que recurrir a actualizar en alguna forma los valores correspondientes a los diversos períodos, de modo que pasen a ser "sumables" u homogéneos. Así, nuestro coeficiente será igual a:

$$F_{ka} = \sum_{i=0}^n \frac{V_i}{(1+r)^i} / \sum_{i=0}^n \frac{K_i}{(1+r)^i}$$

donde V_i representa el valor agregado (esto es, $P-D$) por K en el período i , mientras que r representa la "tasa de interés", o costo de oportunidad del capital, utilizada para actualizar o ajustar por el factor tiempo, y n representa el número de períodos considerados.

Dejemos a un lado el problema tiempo postulando que tanto los flujos de ingresos y costos como el capital son constantes a través del tiempo y pasemos a analizar los supuestos implícitos en la utilización de F_{ka} como indicador de la deseabilidad de una inversión.

Consideremos la industria I . Incrementemos la fuerza de trabajo sin elevar el volumen del capital. Supongamos que esos nuevos trabajadores tienen una productividad superior a cero—supuesto realista para la actividad industrial en el grueso de los casos. Si es así, el valor agregado en la industria I se elevaría y, portanto, también su coeficiente producto agregado/capital. Este coeficiente se elevaría mediante adiciones a la fuerza de trabajo mientras los nuevos trabajadores tuvieran una productividad marginal con un valor mayor que cero. Sin embargo, a pesar de usar mayores recursos productivos no se estaría contabilizando o imputando un costo por ellos. Luego resulta claro que, al recurrir a F_{ka} como indicador de la prioridad social de diferentes proyectos de inversión, se está suponiendo implícitamente que el precio social del trabajo (utilizado directamente) es igual a cero debiéndose maximizar la productividad del recurso "escaso"—el capital—sin imputar cuánto trabajo le acompañe. En otros términos, se postula que la desocupación es de tales características y magnitud que el trabajo no tiene un costo alternativo o costo de oportunidad.

Sin embargo eso no es todo. Sólo la mano de obra utilizada directamente en nuestro proyecto es la que se postula como de precio social igual a cero. En cambio la mano de obra utilizada en la elaboración de insumos comprados a terceros se postula como de precio social igual al precio de mercado o precio que aparece imputado en la información contable.

Este curioso conjunto de supuestos será válido sólo en casos excepcionales. No obstante, para simplificar nuestra argumentación, aceptemos el supuesto de que la remuneración bruta de mercado de la mano de obra utilizada en la producción de insumos comprados a terceros es igual a su precio social.¹⁵ Procedamos ahora a analizar los efectos sobre la rentabilidad relativa de diferentes proyectos de inversión del supuesto de precios cero para la mano de obra utilizada directamente. Supongamos que en las tres industrias se paga igual remuneración por mano de obra de calidad similar. Agreguemos que el costo de oportunidad de la mano de obra (R_D) es igual al 50 por ciento de la remuneración de mercado. Luego, al utilizar mano de obra en las industrias I, II o III, esta mano de obra dejará de producir 20, 12 y 16 en otros sectores de la economía (véase cuadro 1, línea c).

De esta manera, el valor agregado neto desde el punto de vista nacional será igual al valor incluido en F_{Ka} menos el costo alternativo de la mano de obra (R_D). Luego,

$$R_{Ka} = \frac{P-D-I-R_D}{K}$$

Así, para I

$$R_{Ka} = \frac{100-20-14-20}{200} = 0,23$$

Para II

$$R_{Ka} = \frac{96-10-14-12}{200} = 0,30$$

Para III

$$R_{Ka} = \frac{90-12-4-16}{200} = 0,29$$

Vemos que, según F_{Ka} , la industria III es la más rentable.¹⁶ En cambio, según R_{Ka} , la industria II sería la más rentable de las tres. Si por

¹⁵En su defecto se puede postular que los insumos son totalmente importados, efectuándose estas importaciones a un tipo de cambio social.

¹⁶Cuando el costo de oportunidad del trabajo sea igual al 25% de su remuneración de mercado, las industrias II y III tendrán P_{Ka} idénticos e iguales a 0,33. Cuando lo sea inferior a 25%, la industria III tendrá un P_{Ka} relativamente más alto. La razón de estos cambios en la rentabilidad relativa se debe a los diferentes grados de intensidad en el uso de la mano de obra en diferentes actividades productivas. En este caso específico, la industria III es relativamente más intensiva en el uso de la mano de obra que la industria II. En consecuencia, mientras menor sea el costo de oportunidad de la mano de obra, mayor será la rentabilidad de la industria III en relación con la rentabilidad de la industria II. Véase, por ejemplo, el caso en que el costo de oportunidad es cero. En tal caso, la rentabilidad es medida por F_{Ka} .

otra parte se considera la remuneración de mercado de la mano de obra, tendríamos que

$$P_{km} = \frac{P \cdot D - I - E}{K} \quad \% \text{ por consiguiente}$$

$$\text{Para I} \quad P_{km} = \frac{100 - 20 - 14 - 40}{200} = \frac{26}{200} = 0,13$$

$$\text{Para II} \quad P_{km} = \frac{96 - 10 - 14 - 24}{200} = \frac{48}{200} = 0,24$$

$$\text{Para III} \quad P_{km} = \frac{90 - 12 - 4 - 32}{200} = \frac{42}{200} = 0,21$$

Si estos coeficientes son constantes para cada período de la vida útil de estas tres inversiones alternativas, P_{km} representaría la tasa interna de rendimiento, tasa de utilidad comercial o privada o valor de la productividad marginal privada del capital. Concluyendo P_{ks} representaría la productividad marginal social del capital. Cuando el mercado de trabajo esté en equilibrio (no haya desocupación ni explotación económica del trabajo y, por tanto $R = R_0$), se cumplirá la relación

$$P_{ks} = P_{km}$$

Cuando el mercado esté en completo desequilibrio, en el sentido de que haya amplia y permanente desocupación, se cumplirá la relación

$$P_{ks} > P_{km}$$

En el caso de que tanto P como K estén correctamente medidos, la relación normal será $P_{ks} > P_{km}$ constituyendo P_{ks} el verdadero indicador del aporte de la inversión respectiva al producto nacional. En efecto, agregando información sobre "el costo de oportunidad" del capital, sabremos en cuanto se elevaría el producto nacional por el hecho de desplazar recursos desde otros sectores de la economía hacia las industrias I, II o III.

Por ejemplo, si el costo de oportunidad de K es 20 por ciento por año ($R_0 = 0,20$) al desviar 200 unidades de K desde otros sectores hacia la industria I, el producto nacional se elevaría en $(P_{ks} - P_{kp}) \cdot K = 6$ unidades. Si se desvían a la industria II, aumentaría en 20 unidades. Si a la industria III, el producto nacional aumentaría en 18 unidades.

Hasta aquí hemos considerado que la única distorsión está localizada en el mercado del trabajo y en la parte de ese mercado que provee directamente mano de obra a las industrias I, II o III. Cuando haya distorsiones

en otros sectores de la economía, tales como el mercado cambiario, el procedimiento para llegar a la productividad marginal social será el mismo seguido más arriba: obtener la información básica sobre la estructura y las condiciones en que se desarrolla la producción, expresando las variables físicas en términos monetarios mediante los respectivos precios sociales.

En el cuadro N° 2 encontramos un resumen de los diferentes criterios de inversión. Podemos apreciar claramente que la rentabilidad varía al cambiar de criterio. De todos los criterios presentados, sólo el criterio de la productividad marginal social es el que efectivamente mide el aporte neto de diferentes inversiones al producto nacional.

En la sección siguiente procederemos a analizar con cierto detalle algunas variables claves, tratando de indicar criterios generales de corrección de los valores de mercado.

CUADRO 2

	P_{kb}	$\frac{P}{k_n}$	$\frac{P_{ka}}{k_a}$	$\frac{P_{ks}}{k_s}$	$\frac{P_{kn}}{k_n}$
I	0,5*	0,4	0,33	0,23	0,13
II	0,48	0,43*	0,36	0,30*	0,24*
III	0,45	0,39	0,37*	0,29	0,21

El costo de oportunidad del factor trabajo

Es frecuente encontrar en la literatura sobre el desarrollo económico y la evaluación de proyectos el supuesto—presentado en forma explícita o implícita—que el costo de oportunidad de la mano de obra es igual a cero. La justificación es—en líneas generales—que en los países subdesarrollados la desocupación de la "abundante" fuerza de trabajo es muy difundida.

De allí se pasa a deducir que el costo de oportunidad imputado a la utilización de mano de obra en un determinado proyecto debe ser igual a cero ya que, se afirma, esta mano de obra no ha dejado de producir en otros sectores puesto que estaba desocupada. Sin embargo, la existencia de desocupación no constituye prueba suficientes. Dos categorías de críticas se plantean a la generalización del supuesto comentado: una es de corte estático; la otra, de corte dinámico.

La primera consiste en que el trabajo siempre tiene un costo psicológico para el trabajador. Así, por ejemplo, se puede afirmar que de dos economías en las cuales rige el mismo nivel del ingreso por habitante y la misma distribución del ingreso, aquélla en la cual la jornada de trabajo sea más reducida poseerá un nivel de bienestar más alto. En ese marco de análisis, la afirmación es seguramente válida. Sin embargo, si la elección no es, por ejemplo, entre 48 ó 44 horas de trabajo a la semana (esto es, entre un descanso algo mayor o algo menor) sino que lo es entre trabajo y cesantía, el análisis debe cambiar radicalmente. En estas últimas circunstancias, el mayor descanso, que es sinónimo de cesantía, antes que un "ingreso psicológico" constituye más bien un "costo psicológico" para el trabajador y para la sociedad. Por lo tanto, es de dudosa validez el pretender imputar un "costo de oportunidad psicológica" al trabajo que venga a sustituir a la cesantía.

Hasta aquí queda a firme el supuesto de costo de oportunidad cero. No obstante, cuando pasamos al terreno de un análisis dinámico la situación cambia.

Si se trata de evaluar un proyecto de escasa monta y, además, se considera que la situación económica nacional no cambiará sustancialmente en el futuro, la existencia de desocupación en el presente puede representar un aval suficiente para el supuesto controvertido. Pero si la evaluación se sitúa dentro del esquema de una economía planificada, con nuestro supuesto se empieza a pisar terreno resbaladizo. En efecto, una exigencia mínima para una economía eficientemente planificada es que consiga acercarse a la ocupación plena de los recursos productivos.

Veamos por qué se puede producir desocupación o, más bien, qué tipo de desocupación hay.¹⁷

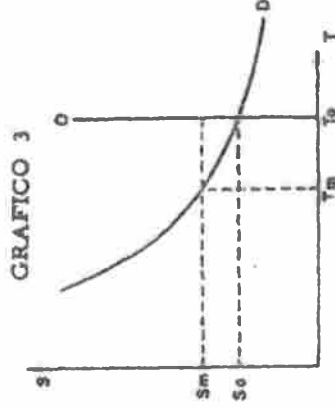
1. Desocupación keynesiana. Esta es producto de un exceso general de capacidad productiva sobre demanda efectiva. En esta economía basta con expandir los medios de pago, reducir impuestos o elevar los gastos del go-

¹⁷ Para un análisis más profundo de los diferentes tipos de desocupación abiertas, véase M. Selowsky "La Evaluación de Proyectos: un Ensayo en Planificación". Cuadernos de Economía N° 4, 1964.

bierno, o hacer ambas cosas, para eliminar la desocupación.¹⁶ Este fenómeno de desocupación keynesiana puede prevalecer sólo en una economía de tipo *laissez faire* o mal planificada.

2. Desocupación cuasi-keynesiana. Este tipo de desocupación es consecuencia de la vigencia en el mercado de salarios de un nivel mayor que el nivel de equilibrio. Podemos efectuar un análisis gráfico, incurriendo en muchos supuestos implícitos simplificadoros —no cruciales, sin embargo.

Sea D la demanda social por los servicios del trabajo y O la oferta de la misma. La curva de demanda representa el valor de la productividad marginal social del trabajo. Un salario igual a S_0 será el que permita precisamente un nivel de ocupación de la fuerza de trabajo igual a la oferta de trabajo. El salario S_0 representa el precio social, el precio sombra y el costo de oportunidad de equilibrio del trabajo. El salario S_m representa el salario de mercado. La relación $S_m > S_0$ es la re-



lación corriente en un país subdesarrollado. Es posible que pueda parecer un contrasentido que el "salario de equilibrio" sea menor que el salario de mercado en países en que la pobreza y la desigualdad son muy difundidas. Sin embargo, parece constituir una situación real, siendo por tanto vital tenerlo presente, para que, sin alterar las metas sociales de distribución del ingreso se proceda a escoger más apropiadamente los medios adecuados para alcanzar aquellas metas de índole social.

Si rige el salario S_m existirá un nivel de desocupación igual a $T_m - T_0$. En esas circunstancias se trata de evaluar socialmente determinada inversión del sector público. Si hay desocupación, en ese momento el costo de oportunidad de la mano de obra desocupada será igual a cero.

Si nuestro proyecto de inversión tiene vida útil corta, podremos imputar un costo cero a la mano de obra utilizada: esa mano de obra no dejará de producir en otro sector de la economía. Sin embargo, podemos proyectar hacia el futuro esa situación? Por ejemplo, ¿qué pasaría si en el futuro la formación de capital y la productividad del trabajo crecieran más rápida-

¹⁶ Naturalmente sujeto a la condición de que los parámetros de los sectores de los gastos y monetarios posean valores diferentes a cero o infinito, o ambos, según el caso; por ejemplo: que la elasticidad de interés de la demanda por saldos monetarios reales no sea ni del tipo clásico (igual a cero) ni del tipo trampa de la líquidez (igual a infinito).

mente que la fuerza potencial de trabajo? Poco a poco la desocupación cuasi-keynesiana iría desapareciendo. En esas circunstancias, el costo de oportunidad cero será lo indicado sólo mientras prevalezca desocupación. Desde el momento en que ésta desaparece, el costo de oportunidad pasa a ser positivo. Por consiguiente, en principio, al evaluar nuestro proyecto de inversión, debemos considerar el costo de oportunidad probable en cada momento que comprenda el período de vida útil de nuestra inversión.

Hay formas de acortar el período durante el cual rija la desocupación cuasikeynesiana. Una es la que consiste en una acelerada tasa de formación de capital. Pero el nivel de la demanda de trabajo no depende sólo de la existencia de capital y de las condiciones tecnológicas imperantes sino también de la estructura o composición de ese capital. A su vez, la estructura de éste dependerá, entre otros factores, de la política económica del gobierno, principalmente de su política de financiamiento de la previsión social y del sistema crediticio.

Por ejemplo, frecuentemente el financiamiento de la previsión equivale a un impuesto al uso de la mano de obra. Así, el trabajador chileno tiene que producir, por así decirlo, no sólo para financiar su remuneración neta sino también para financiar el 40 o el 50 por ciento de imitaciones previsionales, o impuesto que se aplica a la remuneración neta que recibe; esto a pesar de que la ley dispone que el impuesto lo paga el empleador. La existencia de este impuesto hace que los costos de producción de las industrias que utilizan intensivamente mano de obra (por unidad de capital) sean relativamente más altos, desalentándose la producción y el consumo de ese tipo de bienes. En consecuencia, si se desplaza el financiamiento de la previsión hacia un sistema menos discriminatorio contra el trabajo, la demanda de trabajo--en cada nivel de salarios--se situará en un nivel superior y, por tanto, el salario de equilibrio será mayor.

En resumen, habrá un salario de equilibrio para cada conjunto de circunstancias (cervero de capital, financiamiento de la previsión, sistema aduanero, etc.) Luego para hablar de precio social o precio sombra de los servicios del trabajo, será necesario determinar anticipadamente las características de la política económica que se desea seguir.

3. Desocupación estructural. Esta es el producto de la existencia simultánea (i) de la inmovilidad de los factores de producción; (ii) de la inflexibilidad a la baja de los precios (monetarios de mercados) y (iii) de cambios inesperados en la estructura de la demanda (por variaciones de los términos de intercambio, política inestable de remuneraciones, etc.) o de la oferta (cambios tecnológicos, factores climáticos, etc.), o de ambos cambios.

Este tipo de desocupación corresponde a un fenómeno que, aunque muy importante, es propio del "corto plazo". En efecto la desocupación estructural obedece a la aparición de desequilibrios sectoriales o, en otros términos, a diferencias entre las estructuras de la demanda y de la oferta. Si, por ejemplo, los recursos productivos son móviles, el desequilibrio sectorial se eliminará mediante el traslado de recursos productivos desde los sectores con exceso de oferta hacia otros con exceso de demanda. Si tales recursos no pueden ser trasladados a otras actividades económicas, el desequilibrio sectorial se mantendrá y, por consiguiente, la desocupación estructural.

Es sabido que, en plazos breves, la mano de obra no siempre puede trasladarse desde una actividad económica en proceso de contracción hacia otra en uno de expansión. Es necesario que transcurra un período previo de adaptación a nuevas condiciones de trabajo. En cuanto a los activos inmovilizados, el capital invertido en éstos puede trasladarse en la medida en que aquéllos se deprecien y las reservas de depreciación se inviertan en otras actividades. En casos especiales, un determinado activo inmovilizado podrá readaptarse en tal forma que sirva para producir bienes o servicios diferentes de los anteriores.

En resumen, se puede afirmar que los factores de producción—trabajo y capital—tienden a ser inmóviles a corto plazo y relativamente móviles a mediano o largo plazo. En consecuencia, la desocupación estructural existente en determinado sector económico, producto de la inmovilidad, será sólo un fenómeno de corto plazo. De ahí que, cuando el proyecto en evaluación utilice mano de obra sólo en el "corto plazo" (por ejemplo, la construcción de un camino en una zona en la que hay mano de obra desocupada y en calidad apropiada para esa actividad), se podrá imputar un costo social cero a la mano de obra que habrá permanecido desocupada de no llevarse a cabo el proyecto en discusión. En cambio, en proyectos de inversión con larga vida de operación (una fábrica, por ejemplo) sólo la mano de obra utilizada en su construcción y, probablemente, en los comienzos de su operación, podrá ser evaluada a un costo cero; no así la mano de obra utilizada en su operación permanente. Un caso similar es el de la desocupación estacional; el costo de oportunidad será relativamente bajo o igual a cero sólo durante cierto período del año.

4. Desocupación tecnológica. Esta tiene un lugar sobresaliente en la literatura relativa a los países subdesarrollados.¹⁹ Sin embargo, para los países latinoamericanos en general, parece tener poca importancia. La desocupación tecnológica es más que nada consecuencia de las condiciones tec-

¹⁹Véase, por ejemplo, R.S. Eckhaus: "The Factor Proportions Problem in Underdeveloped countries" en *La Economía del Subdesarrollo*, ed. por Agarwal y Singh, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1963.

nológicas de producción. Se postula la imposibilidad de sustitución continua entre los factores de producción; esto es, cada bien puede ser producido mediante un número limitado de procesos de producción, lo que habitualmente constituye un supuesto realista. Si el análisis se plantea en un mundo abstracto de sólo dos productores, es fácil llegar a la conclusión de la existencia de desocupación tecnológica en un país con "abundancia" de población. En esas circunstancias, el costo de oportunidad de la mano de obra será permanentemente igual a cero.

Sin embargo, en el mundo real, en que hay multitud de bienes, aunque cada bien puede ser producido mediante un solo proceso de producción, las condiciones de producción de cada sector económico—que incluye numerosos bienes—serán equivalentes a las de proporciones variables. En efecto, habrá una proporción media de utilización de los factores de producción (dentro de cada sector) para cada composición relativa de la canasta o conjunto de bienes y servicios que comprende cada sector. En esas condiciones es difícil aceptar la validez de la posible existencia de amplia desocupación tecnológica en países con las características de las economías latinoamericanas.²¹

Dentro del campo del factor mano de obra, otro elemento importante que debe tenerse en cuenta es el de diferenciales reales en la remuneración de la mano de obra.²² Este argumento es independiente del nivel de ocupación. Así podemos analizar el argumento postulando la existencia de ocupación plena. En términos generales, se puede afirmar que será frecuente que las remuneraciones de personal de percibida capacidad sean mayores en la industria que en la agricultura. Parte de esa diferencia en las remuneraciones corresponde a diferenciales compensadores (principalmente por menor costo de la vida en las zonas rurales). Sin embargo, es probable que aún después de ajustarlas por esos factores compensadores resulte una diferencia real. En efecto, la existencia de sindicatos fuertes en el sector industrial y la ausencia de ellos en el sector agrícola, así como el hecho de que normalmente la agricultura se encuentre en una etapa de decadencia frente a un sector industrial en expansión, parece ser razón suficiente para que la remuneración de mercado del trabajo sea mayor en el sector industrial que su correspondiente costo de oportunidad.²³ El costo de oportunidad en referencia correspondería al valor

²¹ En nuestro análisis sobre los diferentes tipos de desocupación no hemos mencionado ni la "desocupación disfrutada" ni la "friccional". La primera constituye, precisamente, una forma de ocultar algunos tipos de desocupación abierta. La desocupación friccional es meramente producto de la falta de información en el mercado.

²² Véase E. Hagen, "Economic Justification for Protectionism", *Quarterly Journal of Economics*, noviembre de 1958.

²³ Debe entenderse claramente que esta afirmación es absolutamente independiente del hecho que los salarios industriales puedan ser bajos en términos de un criterio de justicia social. Como se ha insistido a través de este ensayo, es preciso distinguir entre el costo de la mano de obra para la empresa y el ingreso que recibe el trabajador. Ambos pueden diferir sustancialmente, siendo

de la productividad marginal social del trabajo en la agricultura. A medida que se desplace mano de obra hacia la industria, el costo de oportunidad se elevará paulatinamente, hasta llegar a desaparecer o reducirse sustancialmente el diferencial real de remuneración.

El precio sombra de la mano de obra consiste en la remuneración que equilibra la oferta y la demanda por mano de obra. Es un concepto de equilibrio de largo plazo. El costo de oportunidad es un concepto más amplio. En una situación de equilibrio de largo plazo el precio sombra es igual al costo de oportunidad. En nuestro ejemplo, el costo de oportunidad será inferior al precio sombra hasta que se llegue a la eliminación total de los diferenciales reales. Esto requiere tiempo, hasta en una economía eficientemente planificada. Para los efectos de la evaluación social de proyectos, lo pertinente es el costo de oportunidad. Por tanto para pasar desde una evaluación de mercado a una social será necesario ajustar los valores de mercado en un monto igual a la diferencia entre la remuneración de mercado y la remuneración social (p costo de oportunidad) del trabajo utilizado en nuestro proyecto de inversión.

Como conclusión, se puede decir que es imposible dar recetas como una que diga "impótese un precio social igual al 60 por ciento del salario de mercado". Ese coeficiente será muy variable. En una economía en proceso de cambio es necesario efectuar un diagnóstico sobre la situación de la oferta y la demanda de mano de obra, estudiar los posibles cambios que se puedan producir en el mercado y tener presente que la mano de obra no constituye un factor homogéneo sino que, por lo contrario, es uno heterogéneo. Por lo tanto es obvio que será necesario analizar cada uno de los comportamientos de la oferta y la demanda de mano de obra.

El ahorro de divisas

Otro de los factores de corrección que ha tenido amplia difusión en la literatura de la evaluación social de proyectos es el llamado factor de corrección por ahorro de divisas. Más aún, en el campo político, tiene amplia popularidad como justificación de toda inversión que sustituya importaciones. No es extraño encontrar, por ejemplo, que la conveniencia de determinada inversión se mide por el ahorro de divisas. Este ahorro de divisas es igual al volumen de importaciones sustituidas multiplicado por el precio unitario de importación expresado en dólares u otra moneda dura. No obstante, la obtención del coeficiente de corrección es bastante más compleja que el simple cálculo de las divisas ahorradas. Además, nuevamente, no nos podremos contentar con una receta válida para todo caso.

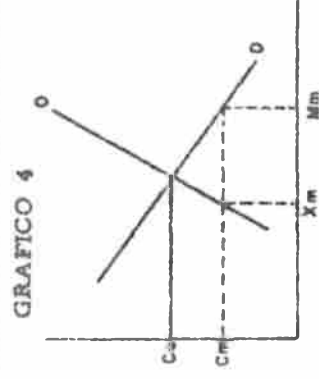
sin embargo, compatibles entre sí. El primero se relaciona con la eficiencia económica; el segundo con la justicia social. La distancia que media entre ambos puede ser cubierta mediante subsidios o impuestos, según el caso.

Si, una vez más, nuestra preocupación es desarrollar industrias que entreguen al producto nacional un mayor aporte por unidad de capital (p insumos totales) utilizado²³ nos debe interesar la determinación del tipo de cambio social o precio social de las divisas. Por precio social podemos entender tanto el precio sombra (o precio de equilibrio de largo plazo) como el costo de oportunidad actual (o precio de equilibrio de corto plazo). Para los efectos de una evaluación social nos interesará conocer el costo de oportunidad en los distintos períodos que incluye la vida útil de la inversión que nos preocupa.

Podría decirse que es normal que los países sudamericanos tengan graves problemas de balanza de pagos, estando el volumen y la estructura de exportaciones e importaciones profundamente alterados por las capriciosas políticas cambiaria y aduanera.²⁴ Estos problemas de balanza de pagos se manifiestan en escasez de divisas. En esas condiciones, el desarrollo de industrias que exporten o que sustituyan importaciones adquiere un marcado atractivo

Tratemos de definir más claramente nuestro problema. Representemos en el gráfico 4 la demanda (D) y la oferta (O) sociales de divisas.²⁵ Agreguemos, para simplificar, que éstas coinciden con la oferta y la demanda del mercado. En el eje horizontal representemos las divisas ofrecidas y las demandadas, y, en el eje vertical, el precio de las divisas o tipo de cambio.

En estas condiciones, el precio sombra y el costo de oportunidad de las divisas son iguales al precio de equilibrio de ese mercado C_0 . En ese punto, el costo de producir un dólar mediante exportaciones es igual a C_0 , y el beneficio o aporte a la economía nacional de los bienes importados con un dólar es también igual a C_0 . En otros términos, el aporte de esas importaciones es exactamente igual al costo de oportunidad de los recursos nacionales utilizados en la producción de las



²³Véase: J. Ahumada, "La Prioridad de las Inversiones", en *El Desarrollo Económico y América Latina*, ed. por Howard S. Ellis y Henry C. Wallish. México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

²⁴Para un análisis de lo que el autor cree debieran ser las características esenciales de una política de comercio exterior en sus aspectos cambiario y arancelario, derivado de una economía planificada, véase R. French-Davis, "Elementos para una Política de Comercio Exterior", trabajo presentado en las Jornadas sobre el Desarrollo Económico de Chile patrocinadas por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1964 (En: *Cuadernos de Economía* (Chile), vol. 2, N° 5, Enero-Abril 1965, pp. 41-53).

²⁵Ambas, en un ejemplo realista, debieran incluir el nivel y estructura óptima de aranceles e impuestos. Igualmente no hemos considerado los problemas relacionados con las diferencias entre las funciones de corto y largo plazo. Aquí, nos abstrajimos de todos hechos con el propósito de concentrarnos en los aspectos que más adelante se mencionan.

CUADRO 3

Ingresos y Costos Anuales	(1)	(2)
1) Capital (K)	40.000	50.000
2) Ingresos por valor de venta de la producción (P)	21.000	31.000
	(US\$ 10.500)	(US\$ 10.500)
	22.000	25.500
3) Costo total de producción	10.000	10.000
a) Costo de producción por mano de obra e insumos nacionales: $(T+I_n)$	5.000	5.000
b) Depreciación y costo de oportunidad del capital correspondiente al activo inmovilizado de origen nacional; $(\text{E}^0 20.000)$; $(D_n + K_n)$		
c) Depreciación y costo de oportunidad inmovilizado de origen importado avaluado al tipo de cambio $C_m = \text{E}^0 2 (20.000)$; $(D_m + k_m)$	5.000	7.500
	(US\$ 2.500)*	(US\$ 2.500)
d) Costo de producción por insumos importados (I_m)	2.000	3.000
	(US\$ 1.000)	(US\$ 1.000)

* Esta cifra es igual a la depreciación de los bienes de capital importados $(0,1 \cdot 10.000 = 1.000)$ más el precio de la escasez del capital o costo por tasa de interés social $(0,15 \cdot 10.000 = 1.500)$.

exportaciones necesarias para financiar aquéllas. Sin embargo, en una economía que encara dificultades de balanza de pagos, el valor de las importaciones deseadas será frecuentemente mayor que el valor de las exportaciones: el tipo de cambio de mercado será inferior al tipo de cambio C_0 . Sea aquel igual a C_m .

Analicemos dos situaciones diferentes que llevan a diferentes métodos de corrección de los valores de mercado.²⁶ una consiste en que se permitan importaciones por un monto igual a M_m ; la otra, en que sólo se autorizan importaciones por un monto igual a X_m . En el primer caso, el exceso de importaciones sobre exportaciones es financiado mediante las reservas de divisas que —de una manera u otra— haya formado el banco central. Naturalmente, las reservas y sus fuentes correspondientes, préstamos externos, por ejemplo) no son inagotables, debiéndose encuadrar el volumen de importacio-

²⁶ En realidad hay otras alternativas que no serán analizadas. Una de ellas es la de importaciones superiores a X_m financiadas con créditos extranjeros contratados a tasas de interés inferiores al costo de oportunidad del capital en nuestra economía. Si los plazos de amortización son "convenientemente" el costo de oportunidad de las divisas sería inferior al valor C_0 del gráfico 4. Este aspecto no altera sustancialmente el análisis presentado más adelante.

nes dentro de cifras compatibles con el valor de las exportaciones. En tales circunstancias, se trata de desarrollar una industria que sustituiría importaciones. La estimación de costos e ingresos para esta firma se presenta en el cuadro 3 precedente. La información se refiere a las cifras correspondientes a un nivel o escala de producción de mil unidades por año. Se postula que todos los valores de la columna (1) son valores sociales, excepto los directamente afectados por el tipo de cambio. La columna (2) representa sólo valores sociales. Se supone que la depreciación anual del activo inmovilizado debe ser igual al diez por ciento de su valor inicial. Agréguese que el costo de oportunidad del capital y del tipo de cambio sean, respectivamente, 15 por ciento anual y tres escudos por dólar. Todos los valores implicados suponen constantes durante toda la vida útil del proyecto.

Valorizando los costos e ingresos al tipo de cambio de mercado, el costo unitario de producción dentro del país sería igual a $(£2.000:1.000=)$ £22. El precio de venta dentro del país es de 21 escudos (igual al costo de importación, que es de 10,5 dólares, los que transformados en escudos al tipo de cambio de mercado resultan ser £ 21). Por tanto, la sustitución de las importaciones en referencia aparecería como inconveniente, ya que los costos de producción dentro del país serían aparentemente mayores que el costo de importación del mismo producto. En otros términos, las utilidades comerciales o privadas de 5.000 escudos no alcanzarían a cubrir el 15 por ciento de utilidad requerida.

Si procedemos a evaluar ingresos y costos utilizando el tipo de cambio de tres escudos por dólar, la rentabilidad cambia; ahora los costos unitarios suben a £25,5. A su vez, los ingresos unitarios suben a 31,5 escudos. Por tanto, corregir los valores de mercado por el tipo de cambio social, lo que aparecería como poco rentable desde el punto de vista de mercado o privado, es conveniente desde el punto de vista social o nacional.

Una forma alternativa para decidir si esa sustitución de importaciones es socialmente rentable consiste en calcular el beneficio neto obtenido por unidad de capital. En este caso específico sería idéntico a la tasa interna de rendimiento. La tasa interna privada sería igual a

$$P - (T + I_n + I_{em} + D_n + D_{em}); K = (21.000 - 16.000); 40.000 = 5.000 = 12,5\%$$

La tasa interna social, a $(31.500 - 18.000); 50.000 = 13.500; 50.000 = 27\%$.

Puesto que el costo de oportunidad del capital es igual al 15 por ciento, la industria en referencia sería socialmente rentable.

Otra forma alternativa es la de calcular un coeficiente de corrección. ²⁷ Este es igual al monto de subvalorización de la divisa: $E/(3-2)$ CENTRAL

²⁷Chenery utiliza esta alternativa en su artículo "La Aplicación de los Criterios de

El ahorro neto de divisas²⁸ multiplicado por ese coeficiente representa el valor que es necesario agregar a los valores de mercado para determinar si esta inversión cubriría sus costos sociales tal como aparece en el cuadro 4.

CUADRO 4

Ahorro Neto de Divisas

	<u>Dólares</u>
Sustitución de importaciones	10.500
Depreciación activo inmovilizado importado	- 1.000
Insumos importados	<u>- 1.000</u>
	<u>\$ 8.500</u>

El valor de corrección es igual a 8.500 dólares multiplicados por la diferencia entre el tipo de cambio social y el tipo de cambio de mercado. Así el valor de corrección expresado en escudos sería igual a 8.500 escudos. Esta cifra es precisamente la diferencia entre los 5.000 escudos de utilidad de mercado y los 13.500 escudos de utilidad social.²⁹

Si se trata de una inversión que eleve el volumen de las exportaciones, el análisis será similar. El valor de las exportaciones, al ser expresado en escudos, se evaluará a un precio de tres escudos por dólar retornado. Igual procedimiento se seguirá con los insumos importados utilizados.

En el segundo caso—de restricción de las importaciones hasta X_m —la simetría del análisis de las exportaciones e importaciones desaparece. Aquí se han restringido las importaciones para dejarlas en un nivel compatible con el volumen de exportaciones correspondiente al tipo de cambio C_m .³⁰

²⁸En un caso concreto, el cálculo es facilitado cuando se dispone de una detallada matriz de insumo-producto que indique el movimiento efectivo de divisas a consecuencia de la instalación y operación de la empresa en referencia.

²⁹Para llegar, a partir del valor de corrección de \$8.500, a la diferencia existente entre los \$1.000 de pérdida neta de mercado (cuadro 3, columna 1, ítema (2)-(3) y los \$6.000 de utilidad neta social o incremento en el Producto Nacional (cuadro 3, columna 2), deberemos restarle a la primera cifra \$1.500 por concepto de diferencia entre los costos de mercado y social del capital importado. En efecto, el capital importado tiene un valor de mercado de \$20.000 y un valor social de \$30.000. A la diferencia de \$10.000 se le aplica la tasa de interés social de 15%. En esa forma llegamos a 8.500 - 1.500 = 6.000 + 1.000.

³⁰Las importaciones se pueden restringir mediante impuestos (que representan ingresos aduaneros para el gobierno), mediante depósitos previos de importación (que representan ganancias monopólicas para los prestamistas o para los tenedores de bonos dólares) o mediante cuotas (que representan ganancias monopólicas para los importadores).

Postulemos que las importaciones se han restringido hasta el nivel X_m mediante derechos aduaneros iguales a $t = E^0 1.5$. En tales circunstancias, el dólar de importación será igual al dólar oficial de 2 escudos más el impuesto de 1.5 escudos, esto es, 3.5 escudos por dólar. Luego la industria que sustituya importaciones estará compitiendo contra importaciones efectuadas con un tipo de cambio superior al tipo de cambio social.³¹ En consecuencia, el coeficiente de corrección, en lugar de ser positivo, será negativo e igual a menos 0.50 escudos. Por otra parte, las exportaciones siguen sujetas a un tipo de cambio C_m . Por tanto para ellas el coeficiente de corrección sigue siendo positivo e igual a un escudo por unidad de divisa retornada.

Habrà infinidad de casos intermedios comprendidos entre los dos casos mencionados, esto es, diferentes combinaciones de restricción de importaciones y pérdidas de reservas del banco central. Igualmente, las restricciones a las importaciones pueden ser —y casi siempre lo son— de diferente intensidad para diferentes productos o categorías de productos, de tal manera que el coeficiente de corrección será variable. No obstante, el criterio general de corrección será siempre el de utilizar el tipo de cambio social para evaluar todo el movimiento de divisas relacionado con el proyecto de inversión estudiado.

Conclusión

1. De la comprobación de divergencias entre los precios sociales y los de mercado, en una economía libre, surge la justificación económica de la planificación. La economía no se puede regular eficientemente por el sola. Por lo tanto, es necesario que el estado cumpla la labor de suplir a la economía en todos los aspectos en que no se baste a sí misma. Esta labor suplementaria puede tomar tanto la forma de intervención directa (inversión en empresas del estado) como indirecta (a través de las distintas ramas de la política económica: sistema tributario, crédito, aduanero, etc.) En los casos en que, desde el punto de vista económico, sea indistinta la elección de formas directas o indirectas de intervención, la elección se hará sobre la base de elementos ideológicos.

2. Es importante tener presente que el simple intervencionismo del estado no es sinónimo de planificación, entendida ésta como un proceso ra-

31. La afirmación en referencia está sujeta a la condición de que los impuestos a los sustitutos importados no constituyan el medio utilizado para desarrollar industrias nacionales nacientes y similares. Si los derechos aduaneros cumplen ese fin, el tipo de cambio social de esta empresa debe incluir esos derechos. Este tipo de cambio será el pertinente para los efectos de comparación con el tipo de cambio de importación aplicado al sustituto importado.

cional. Más aún, por el contrario, es frecuente que ciertas formas de intervencionismo desplanifiquen destruyendo la organización del aparato económico sin ofrecer en cambio nada positivo; ejemplo de ello es una política cambiaria en la que se insista en la subvalorización de las divisas atentando contra el desarrollo de la industria nacional por una parte y, por otra, alentando el enriquecimiento ilícito de los importadores beneficiados con previas o con cuotas de importación.

3. El análisis presentado en las secciones precedentes no se ofrece estrictamente como una justificación de la planificación. En realidad, podría decirse, la planificación ya está justificada tanto en el nivel técnico como en el político. En efecto, la planificación surge como una necesidad en una economía subdesarrollada. Es en otro sentido en el que juega un papel crucial, lo que aparece como justificación económica de la planificación: en el sentido de guía para saber qué camino seguir, para saber cómo planificar.

El reconocimiento de la existencia de serias y profundas deficiencias en los mercados lleva al rechazo categórico del sistema de precios como el único y soberano dictador de las decisiones de qué producir, cómo producir y para quién producir. No obstante, ese rechazo no debe significar el remplazo del sistema de precios por la planificación de tipo puramente físico.

Nuestra justificación económica de la planificación no nos lleva a pasar por alto sino que a domesticar el sistema de precios y a transformarlo radicalmente desde soberano de la economía en servidor de la planificación. Ese cambio transcendental se dará cuando el estado (con su gobierno central, empresas autónomas y municipalidades) proceda, mediante sus múltiples formas de intervención directa o indirecta en la vida económica, a imponer los precios sociales como los pertinentes para los efectos de las decisiones de las unidades de producción—sean éstas capitalistas, colectivistas o comunitarias—sobre qué, cómo y para quién producir.

4. En las dos últimas secciones se han analizado las correcciones por desequilibrio tanto en el sector trabajo como en el sector balanza de pagos. El análisis ha sido parcial en el sentido de que cada desequilibrio ha sido enfocado bajo el supuesto de que era el único desequilibrio existente. En la realidad coexiste toda la serie de desequilibrios mencionados en las secciones primera y tercera. En tales circunstancias, el intento de eliminación de un sólo desequilibrio, sin considerar el resto de ellos, puede reducir la eficiencia en el uso de los recursos, en lugar de elevarla. En efecto, determinada distorsión o desequilibrio puede compensar parcialmente los efectos de otras distorsiones. De allí la necesidad de atacar simultáneamente todos los desequilibrios existentes. Por ello, repetimos, la evaluación social de proyectos será fructífera sólo cuando se sitúe dentro del marco orientador de un programa nacional de desarrollo económico y social.

