

A U T O R : HOLLIS B. CHENERY

T I T U L O : POLITICA Y PROGRAMAS DE DESARROLLO

(Sacado del Boletín Económico de América Latina)  
(Vol. III - N° 1., pág. 51/61)

C E N D E S

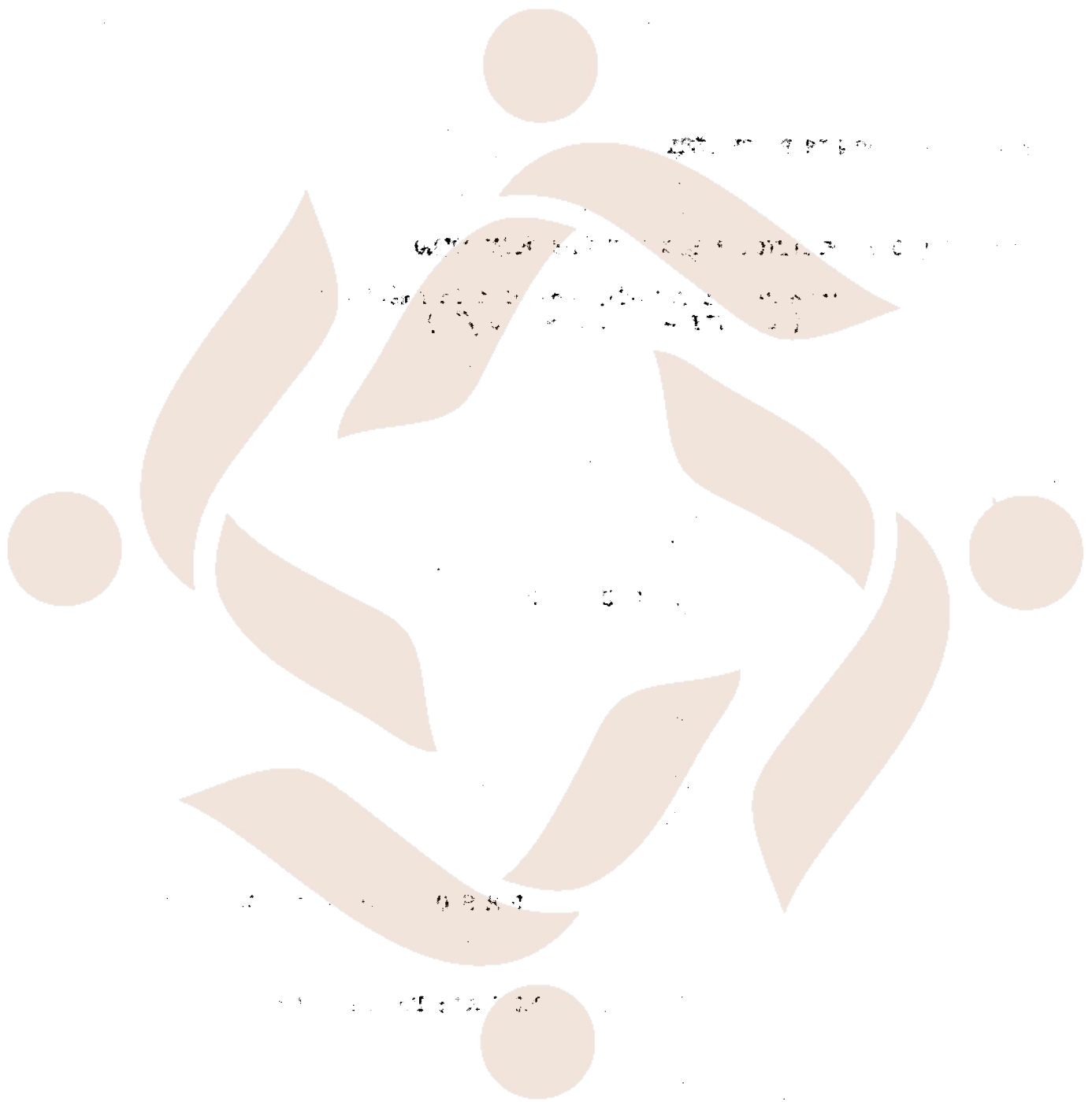
C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas: mayo de 1965  
odl/.

(Sólo para distribución interna)

Instituto de Salud Colectiva  
Universidad Nacional de Lanús



Instituto de Salud Colectiva  
Universidad Nacional de Lanús

## POLITICA Y PROGRAMAS DE DESARROLLO #

### INTRODUCCION

Los gobiernos de todos los países poco desarrollados del mundo se vienen preocupando cada vez más de las medidas tendientes a fomentar el crecimiento económico. Una de las técnicas más corrientes consiste en adoptar un "programa de desarrollo" cuya finalidad es proporcionar una base analítica adecuada para distintos tipos de política. Aun en los casos en que no se ha llegado a formular un programa general, el alcance y la variedad de la intervención gubernamental ha aumentado intensamente en aquellas iniciativas que influyen sobre la actividad económica a largo plazo, sobre todo en el campo de las inversiones.

Los problemas que plantean los campos apuntados en la política económica y que pueden observarse lo mismo en América Latina que en Asia y Africa, nada tienen que ver con los antiguos debates sobre el socialismo frente al capitalismo como formas ideales de organización económica. Fuera del bloque comunista, en todas partes se reconocen las ventajas de la iniciativa privada, incluso en los países que tienen una mayor inclinación socializante. La actitud básica de la mayoría de los países democráticos consiste en limitar la intervención a los aspectos de la actividad económica en que no parece dar resultados óptimos el libre juego de las fuerzas económicas. Como la inversión en un momento dado determina el curso futuro del crecimiento, las

---

(#) Este artículo se basa en las conferencias dictadas en octubre y noviembre de 1957 en el programa CEPAL/AAT de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico. Deseo dejar constancia de lo valiosos que han sido los comentarios del profesor Regino Boti, de la Universidad de Oriente, Cuba, y del Dr. Thomas Vietorisz, de la CEPAL, sobre muchos de los problemas abordados aquí.

medidas contempladas en la política de desarrollo tienen como punto focal la magnitud y la composición de las inversiones, aunque también toman en cuenta la calidad de la mano de obra y de los otros factores de producción disponibles y la distribución del ingreso entre los diversos grupos sociales.

Aquí se pretende examinar las bases sobre las que se asienta la intervención gubernamental en el proceso de crecimiento económico. Se considerarán en forma sumaria: (i) las deficiencias del mecanismo del mercado para conseguir el empleo óptimo de los recursos; ii) el fundamento lógico de una política de desarrollo; iii) la variedad de instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos; iv) las técnicas analíticas de que se dispone para formular programas de desarrollo, y v) algunos de los problemas inherentes a la aplicación de una política de desarrollo.

El tema principal de esta exposición se deriva del trabajo exploratorio de Tinbergen (1) sobre política económica, y reside en que la elección de una política debe fundarse en criterios objetivos y en que sus consecuencias pueden probarse frente a las de una política alternativa. En anteriores enfoques de la política económica, del laissez-faire al marxismo, se supuso que una teoría a priori basada en premisas de tipo muy general podría llevar a recomendaciones de política de amplia aplicación. Sin embargo, para los problemas que suelen constituir la preocupación central de una política de desarrollo, parecen ser extraordinariamente limitadas las conclusiones prácticas que pueden alcanzarse mediante razonamientos a priori. (2)

-----  
(1) Véase *On the Theory of Economic Policy* (1952) y *Economic Policy: Principles and Design* (1956)

(2) Otras maneras de enfocar la política económica se examinan en T. Tyszynski, "Economic Theory as a Guide to Policy: some suggestions for reappraisal", *Economic Journal*, junio de 1955.

La política económica tradicional de los países occidentales se basa en la teoría clásica del equilibrio en un sistema de libre competencia, refinada en el curso del último siglo. La inferencia básica a que se puede llegar en materia económica con este modelo es que en condiciones estáticas de competencia perfecta las fuerzas del mercado tenderán a promover el aprovechamiento óptimo de los recursos de un país, en el sentido de que se logrará la mayor producción total compatible con el sistema de preferencias de la comunidad. Nadie puede mejorar su propia situación sin que empeore la de otro. En la medida en que esta teoría es aplicable se infiere de ella que la política gubernamental hacia el crecimiento se limitará a establecer las condiciones institucionales que permitan la libre competencia, mediante el control de los monopolios, la redistribución del ingreso y la provisión de aquellos servicios que son esencialmente públicos por su naturaleza. Aparte de estas medidas, la distribución de los recursos se dejará al libre juego de las fuerzas del mercado.

La revolución keynesiana de los años treinta echó por tierra la teoría clásica en lo que toca a las fluctuaciones a corto plazo del ingreso y del empleo, pero prácticamente no alteró sus conclusiones sobre la distribución de los recursos a más largo plazo. En casi todos los países se han ampliado los objetivos de la acción gubernamental hasta abarcar el mantenimiento de la estabilidad del ingreso, los precios y el balance de pagos. Al mismo tiempo se ha desarrollado el análisis macroeconómico como orientación para esa política.

En los últimos diez años se ha impugnado también la validez del análisis clásico de la distribución de los recursos en condiciones dinámicas.

(7)  
Autores como Rosenstein-Rodan, (3) Nurkse, (4) Lewis (5) Prebisch (6) y Myrdal han indicado hasta que punto las hipótesis clásicas del equilibrio y la competencia perfecta no se cumplen en los países poco desarrollados y cómo resulta inadecuada cualquier política que se base en el uso implícito del modelo de competencia estática. Sin embargo, no se ha elaborado todavía otro tipo de análisis, y, a falta de él, la política de desarrollo tiende a guiarse por análisis parciales y principios improvisados.

Los elementos para estructurar un nuevo concepto de la política de desarrollo han de ir a encontrarse en diversas fuentes. Tinbergen (8) proporciona un marco lógico para el análisis, en el cual la selección de los instrumentos de esa política y el análisis de sus efectos se determinan según la naturaleza del problema. Con arreglo a esta concepción, el modelo clásico sólo constituye una entre varias alternativas, cada una de las cuales puede valorarse a la luz de la validez de sus análisis y de la viabilidad de las medidas de política económica que se derivan de ella.

Una política de intervención gubernamental en ciertos sectores exige un análisis de la economía que tome en cuenta explícitamente ciertos elementos que no se consideran en el modelo clásico. No basta con señalar que raras veces existe una situación de equilibrio en condiciones de libre competencia; para mejorar los resultados de esta hipótesis es preciso determinar la naturaleza de las desviaciones y cómo afectarán la distribución óptima de

-----  
(3) P.N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe", Economic Journal, junio-septiembre de 1943

(4) R. Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries (Oxford, Blackwell, 1953)

(5) W.A. Lewis, The Theory of Economic Growth, (1955)

(6) Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221), Publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 1952.II.G.1)

(7) G. Myrdal, Economic Theory and Underdeveloped Regions (Londres, Gerald Duckworth, 1957).

(8) Op. cit..

los recursos. Entre los métodos de análisis económico que cabe aplicar en este caso, uno de los que ofrece mejor perspectiva es el análisis de las relaciones interindustriales, la composición de la demanda final y la disponibilidad de mano de obra, capital y otros recursos. El empleo del modelo de insumo-producto se ha estudiado ya en número anterior a esta publicación.(9) En la segunda parte del presente artículo se explorarán las posibilidades de usar la técnica mas rigurosa de la programación lineal, que tiene la ventaja de determinar una serie de precios de equilibrio para la economía así como un conjunto coherente de niveles de producción. Incluso en aquellos casos en que no puede aplicarse detalladamente por falta de estadísticas adecuadas, este método proporciona un mejor marco teórico para la política de desarrollo.

La verdadera prueba de la eficacia de las nuevas medidas de política de desarrollo sólo vendrá dada por la experiencia surgida de su aplicación durante un período prolongado. Pocos países han acumulado mucha experiencia de este tipo, y cuando la tienen, no ha sido analizada en forma sistemática. En vista de que este análisis se centrará principalmente en torno a los aspectos teóricos de una política de desarrollo sólo haré aquí unos comentarios aislados sobre el particular. Ello no implica que el autor crea que las conclusiones sobre política económica sólo puedan derivarse de elaboraciones teóricas o que los factores no económicos no puedan pesar más que las consideraciones de tipo económico. Únicamente refleja los límites que se han querido dar al presente estudio.

---

(9) Véase "el modelo de insumo-producto", Boletín Económico de América Latina, Vol. I, N° 2 (septiembre de 1956), pp. 17 ss.

## I. CRITERIOS SOBRE POLÍTICA DE DESARROLLO

La política económica está integrada por las medidas que toma el gobierno para influir sobre la vida económica. Esa política se suele identificar según las variables económicas sobre las que está destinada a influir; política de precios, de empleo, de comercio exterior, monetaria, etc. Sin embargo, debido a la interdependencia del sistema económico, cualquier clasificación de ese tipo es cuando mucho aproximada y susceptible de inducir a error por cuanto los efectos secundarios de cualquier tipo de acción sobre los otros elementos de la economía pueden ser de gran significación.

La política de desarrollo se interesa en la tasa de crecimiento y en la estructura futura de la economía. Por lo tanto, se distingue de aquellas otras medidas encaminadas a evitar las fluctuaciones a corto plazo de los precios, el empleo y el comercio, y que podrían llamarse medidas de estabilización. En este caso la línea divisoria es de nuevo arbitraria, porque todas las medidas a corto plazo tienen algún efecto sobre las tasas de crecimiento y la modalidad del empleo de los recursos. Sin embargo, la distinción no deja de ser útil. Las necesidades de estabilización limitan las alternativas existentes para la política de desarrollo, al imponerle restricciones a la inversión total, el balance de pagos y las demandas permisibles de otros recursos. Dentro de estos límites, la política de desarrollo trata de lograr varios objetivos a largo plazo, entre los cuales el más importante es el del crecimiento del ingreso total.

En realidad, la política de desarrollo debe abarcar mucho más que la parte de política económica que acaba de asignársele. Debe dar al trasfondo institucional de la actividad económica y a la calidad de los empresarios y mano de obra disponibles tanta importancia como al uso de los recursos exis-



tentes. Sin embargo, en este caso hay alguna justificación para distinguir como tradicionalmente se hace entre factores económicos y no económicos.(10) Las actividades gubernamentales en este campo más amplio complementan los tipos de política económica de objetivos más limitados. Sin embargo, al mismo tiempo compiten con ésta por los escasos recursos de ingresos públicos y técnicos gubernamentales. El equilibrio entre estos distintos tipos de actividad gubernamental se decidirá de todos modos sin atender al mecanismo del mercado y se basará en menor grado en un cálculo económico. Por lo tanto, en este estudio identificaré la política de desarrollo con las decisiones sobre la forma de determinar la oferta y el uso de los fondos de inversión (es decir, el ahorro público y privado más inversión extranjera), las divisas y otros recursos escasos.

Como ya se ha indicado, uno de los problemas centrales de la política de desarrollo es el de la eficacia del mecanismo del mercado como determinante de la distribución de las inversiones. Este asunto se considera en seguida antes de analizar otras alternativas.

#### 1. Defectos del Mecanismo del Mercado para determinar las Decisiones de Inversión.

El mejor punto de partida para estudiar la distribución de los recursos es el modelo ideal de una economía perfectamente competitiva que está siempre en equilibrio - aunque nunca en la práctica se llegue a alcanzar-, porque sus características y efectos sobre el uso de los recursos pue-

-----  
(10) Las interrelaciones entre los factores económicos y no económicos se han examinado ya por Arthur Lewis en *The Theory of Economic Growth* (1955) y por Gunnar Myrdal en *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957)

den deducirse de una serie sencilla de premisas. Aunque se adopte la hipótesis del planeamiento racional en vez del de la competencia, pueden deducirse condiciones similares para el uso óptimo de los recursos. Por lo tanto, este modelo proporciona un tipo con que comparar los sistemas económicos reales.

Suponiendo que exista competencia perfecta puede demostrarse que la selección individual de los productores y consumidores resultará en precios que, bajo condiciones estáticas, conducen a la máxima eficiencia económica (un óptimo de Pareto)(11). La eficiencia máxima es una condición en que el bienestar de un grupo no puede aumentarse sin reducir el de otro. Dado que, según estas hipótesis, cualquier interferencia en el mecanismo de los precios produce una disminución del bienestar social (a menos que se contrarreste con beneficios en materia de equidad) esa interferencia se justifica sólo por deficiencias identificables en el funcionamiento del mecanismo de los precios.

a) Inexistencia de los supuestos de la competencia perfecta.

La competencia perfecta supone un conocimiento total de las alternativas existentes por parte de los productores y de los consumidores, la ausencia de obstáculos para ingresar en las diferentes ocupaciones o industrias acceso en igualdad de condiciones a los factores de producción, ausencia de monopolios, etc. En la realidad, todas las economías se alejan en cierta medida de estas condiciones ideales, pero en casi todos los aspectos las hipótesis de competencia perfecta se cumplen menos en los países poco desarrollados que en la mayoría de los países más avanzados. Hay menos información acerca de la demanda de los consumidores y productores, así como sobre las diversas técnicas de producción, la oferta de factores, etc. El acceso a algunas

-----  
(11) Esta es sólo una exposición burda de la proposición central de la economía del bienestar, que se ha refinado mucho en exámenes teóricos recientes. Puede encontrarse un buen resumen de las condiciones necesarias para distribución eficiente de los recursos en Scitovsky, Shaw y Tarshis, Mobilizing Resources for War, apéndice II.

ocupaciones se ve limitado por factores sociales y por falta de oportunidades educativas. El acceso al capital y a los recursos naturales es muy desigual. La lista podría alargarse mucho más, pero los ejemplos aducidos bastan para ilustrar el alcance del problema. Estos factores se combinan para producir un mercado estructural rígido, situaciones de predominio monopolístico, inmovilidad de la mano de obra y del capital y, por consiguiente, grandes diferencias entre la rentabilidad de éste y la remuneración de aquella en sus diferentes aplicaciones.

b) Factores dinámicos.

Los efectos de los cambios económicos son también más importantes en los países menos industrializados, porque una o dos fábricas nuevas pueden duplicar o triplicar una determinada producción mientras que en un país más industrializado ello sólo representaría un aumento marginal. En los casos en que el desarrollo ha tenido éxito, las tasas de crecimiento del sector industrial en conjunto suelen ser elevadas y en algunas ramas de la industria son con frecuencia discontinuas.

Los efectos más importantes por lo que toca a las decisiones de inversión son las previsiones imperfectas de la demanda futura y de los costos de los productos y de los factores. Estos son de particular importancia en la producción de artículos para el uso de otros sectores y para las inversiones con un largo período de planificación y construcción. A consecuencia de la incertidumbre, en algunos sectores pueden aumentar los riesgos para los inversionistas privados y por ello los recursos de inversión pueden ser asignados a usos menos productivos. La falta de experiencia con ciertos tipos de producción y la aversión a correr riesgos contribuyen a reforzar esta tenden-

cia (12).

La oferta de diversos tipos de mano de obra especializada también la determinan de manera muy imperfecta las reacciones ante los precios en vigor. Hasta que no se inicie un determinado tipo de producción puede haber poca demanda de ciertas categorías de mano de obra especializada, pero sin ellas, es mucho menor la probabilidad de poder iniciar esa clase de actividad. En este caso, el rezago en el reajuste es mucho mayor que en el de la inversión. En ambas ocasiones puede que no haya una tendencia a acercarse a la posición óptima.

c) Consideraciones de equidad

No se puede demostrar que la competencia tienda reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las clases económicas o las regiones geográficas, y se puede argumentar que en realidad ha tendido a actuar en dirección contraria en los países más pobres. Todos los países aceptan una política que prevé alguna forma de intervención para disminuir las desigualdades del ingreso pero, de nuevo, el problema es más agudo en los países menos desarrollados, en que es probable que las diferencias regionales tengan mayor importancia. (13)

El efecto combinado de los tres grupos de factores es el de producir una estructura de los precios que no constituye en muchos sectores la mejor guía disponible para distribuir los recursos. Las decisiones privadas sobre inversión tomadas a base de esta estructura de precios conducen a menudo a un desequilibrio estructural, en el sentido de que los factores productivos no se usan en la proporción en que están disponibles. Por lo común, la

---

(12) Estos factores han sido examinados por Rosentein-Rodan, op. cit. y R. Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Cap. I

(13) Myrdal sostiene vigorosamente este argumento en op. cit., Caps. III y V.

mano de obra no se emplea en su totalidad o los recursos naturales pueden explotarse ineficazmente por falta de inversiones complementarias.

La productividad marginal de la inversión puede ser apreciablemente más baja que la que resultaría de un mejor mecanismo de distribución de los recursos, ya sea mediante precios mejorados o distribución directa.

Los factores antes enumerados actúan con frecuencia en combinación. En los países poco desarrollados que tienen una política para promover el desarrollo, pueden identificarse los siguientes casos en que generalmente se piensa que se justifica la intervención:

i) Cuando hay un grave desequilibrio estructural en el uso de la mano de obra, en el de los recursos naturales o en el de las divisas;

ii) En las inversiones básicas -energía, transporte, etc.,- que dependen en primer lugar de la evaluación de las modalidades de la producción futura y en que las economías de escala (y las tendencias monopólicas) tienen importancia;

iii) En el fomento de la inversión en nuevos tipos de producción, en que los factores dinámicos son particularmente importantes y en que el riesgo que corren los inversionistas privados puede ser mucho mayor que si hubiera alguna forma de coordinación gubernamental de los planes de inversión;

iv) Cuando los mercados de exportación son notablemente inestables y el balance de pagos está sujeto a grandes fluctuaciones;

v) Cuando se desea mejorar la distribución del ingreso por regiones o por clases.

Muchas de las medidas de política económica que adoptan los gobiernos para contrarrestar las deficiencias del mecanismo del mercado no necesitan como guía un programa económico general. Entre ellas cabe mencionar

el control del monopolio, las agencias de empleo, la eliminación de los obstáculos de ingresos a una actividad económica, y otras medidas de carácter institucional. Sin embargo, la mayoría de los tipos de intervención en el sistema de precios y de las medidas para anticipar los efectos de cualquier cambio requieren algún análisis para ser congruentes.

## 2. La Lógica de la Política de Desarrollo.

Para estudiar formas alternativas de política económica es preciso contar con un sistema coherente de conceptos y con alguna idea sobre sus características formales. Esos conceptos han sido definidos por Tinbergen en el campo general de la política económica y pueden adaptarse con facilidad a los problemas concretos de la política de desarrollo.(14)

Para analizar las consecuencias de un tipo determinado de acción gubernamental es necesario formular un modelo económico en que se expresan las relaciones entre los objetivos que persiguen los autores de la política, los medios que emplean y su efecto sobre la economía. Estos términos pueden aclararse de la siguiente manera:

i) Los creadores de la política pueden ser uno o varios. Al comienzo se supone que el gobierno central actúa como único responsable de esa política, pero en una etapa más avanzada será necesario examinar los medios por los cuales pueda lograrse una política coordinada cuando se descentralicen las decisiones.

ii) Los objetivos que persigue cualquier tipo de política representan de diversos modos las metas que una sociedad está tratando de alcanzar

(14) Véase J. Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, Cap. I-IV, y *Economic Policy; Principles and Design*, Cap. I y II. Como Tinbergen se preocupa principalmente de las medidas de estabilización, he hecho algunas modificaciones en sus definiciones para ajustarlas mejor a la política de desarrollo. Un tratamiento más general de la política se hace en R.A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, a que se hace referencia más adelante.

mediante la adopción de una serie determinada de medidas. Los objetivos de la política de desarrollo son casi siempre múltiples, y pueden ser cuantitativos (aumentar al máximo del ingreso nacional, reducción del desempleo, eliminación de un déficit del balance de pagos etc.) o bien cualitativos (mejor distribución del ingreso entre las regiones o las clases sociales, etc.) Los objetivos múltiples (15) de la política de desarrollo constituyen uno de sus rasgos más característicos -en contraste digamos con la política de estabilización- y, para poner de manifiesto sus interrelaciones requieren una técnica analítica más compleja.

iii) Los medios de la política económica son las medidas que el gobierno puede tomar para alcanzar ciertos objetivos, y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los medios cuantitativos (que se denominarán instrumentos) pueden lograr los objetivos de la política directamente -por ejemplo, mediante la producción y la inversión pública, los programas de ayuda del gobierno, etc. - o indirectamente, mediante la reacción de las empresas y de los consumidores ante los impuestos, subsidios, tasas de cambio y otras variables. Los medios cualitativos comprenden modificaciones en la estructura económica del tipo de una reforma agraria o de medidas para combatir los cárteles. Su efecto es más difícil de determinar y está menos sujeto al análisis económico. Me dedicaré por tanto principalmente a los medios cuantitativos, tanto directos como indirectos.

iv) Las relaciones económicas describen la estructura y el comportamiento de la economía. Reducidas a su forma matemática, se convierten en ecuaciones, que pueden clasificarse como ecuaciones de definición, ecuacio-

-----  
(15) Como se indica después, algunos de estos objetivos deberían más propiamente considerarse como restricciones sobre las posibilidades de selección.

nes que expresan relaciones tecnológicas, o institucionales, o del comportamiento. Para el análisis de la política, las variables de estas ecuaciones pueden clasificarse en instrumentos, sobre los cuales el gobierno ejerce algún control; metas, que representan los objetivos de la política y sus restricciones; datos, que se consideran dados; y variables no controladas (o que no vienen al caso). Esta clasificación se analizará más a fondo en la Parte II.

v) Un modelo económico se compone de una serie de relaciones económicas. Todo análisis económico se basa en algún tipo de modelo de la economía, aunque las relaciones pueden estar expuestas en términos de funciones cuyas propiedades sólo se definen de modo general. De este último tipo es el modelo de una economía de libre empresa que funciona bien y es usado con frecuencia como base para el análisis de la política económica.

vi) Las normas de acción se obtienen aplicando un modelo económico determinado al análisis de las posibilidades de lograr ciertos objetivos. Esas normas pueden traducirse en metas, prioridades, precios, u otras magnitudes gracias a las cuales los encargados de ejecutar la política pueden hacer una selección concreta. A veces el instrumento que controla el gobierno aparece como variable en el modelo empleado -vervi-gracia, el volumen de producción de energía eléctrica-, pero es más frecuente que los organismos ejecutores de la política traduzcan a una forma más directa la magnitud que se ha tomado como norma de acción. (Por ejemplo, un programa de desarrollo puede requerir cierta cantidad de los ingresos del gobierno, pero las tasas tributarias que se necesiten las determinarán las autoridades fiscales).

Estos conceptos son muy generales. Será útil hacer algunos comentarios adicionales sobre su aplicabilidad al análisis de la política de desarrollo.



a) Naturaleza de los objetivos de desarrollo.

Entre los objetivos finales que pueden lograrse por medios económicos, los siguientes constituyen las metas más comunes de una política de desarrollo; (16)

- i) Ingreso (producción o gasto) máximo por habitante;
- ii) Mejor distribución del ingreso por regiones y clases sociales;
- iii) Atenuación del riesgo de las fluctuaciones del ingreso derivadas de las malas cosechas, los vaivenes de los mercados de exportación, etc.;
- iv) Establecimiento de un límite aceptable al desempleo.

Este último, la reducción del desempleo, puede incluirse lógicamente como parte de una mejor distribución del ingreso, pero hay varios países que dan a la ocupación plena el rango de meta en sí, aparte de su efecto sobre la distribución del ingreso monetario.

Como las preferencias del consumidor se consideran un objetivo separado en las sociedades democráticas, la elevación del ingreso a un máximo a través del tiempo está sujeta a la condición de que las preferencias del consumidor sean satisfechas a cualquier nivel de ingreso. En la práctica, esto implica la descomposición del consumo global en sus elementos constituyentes a los niveles previsibles de ingreso y precios relativos y la aceptación de estas demandas como metas del programa de producción. (En teoría, un procedimiento más aceptable consistiría en elevar a un máximo el ingreso sujeto a funciones especificadas de la demanda, pero no existe un método práctico para hacerlo así). Las metas de consumo a que de esta manera se llega no deben confundirse con el objetivo final de lograr el bienestar máximo, para el

-----  
(16) Otras metas de tipo social, como la libertad y la democracia, se considerarán como dadas.

cual esas metas sólo sirven de presentación aproximada, sujetas siempre a revisiones durante la preparación de un programa óptimo.

La disponibilidad de factores constituye el segundo tipo de restricciones del programa, considérese o no que el empleo o el equilibrio de los pagos son metas distintas. Debido a la ambigüedad en el uso corriente de los términos "objetivos", "fines" y "metas", he decidido emplear aquí el término neutro "restricciones" (que tiene un significado preciso en la programación lineal) para describir todas las limitaciones relativas a la magnitud y composición de un programa de desarrollo. Cada una de las aludidas restricciones, ya sea de insumos o productos, puede identificarse con una ecuación en el modelo econométrico.

b) Variables instrumentales.

Las relaciones entre la acción del gobierno y las variables instrumentales que se ven afectadas por esa acción pueden ser más o menos directas. La tasa de interés que devenga la deuda pública puede controlarse directamente por el estado, como pueden serlo las tasas del impuesto sobre la renta o el volumen de producción de una planta siderúrgica de propiedad fiscal. Otras variables instrumentales -por ejemplo, la tasa de salarios o el volumen de inversión privada resultante de la exención de impuestos- sólo podrán controlarse en forma aproximada y dentro de los límites precisos. Sin embargo, es conveniente tratar como instrumentos potenciales todas las variables sobre las cuales el gobierno puede influir y después calificar la naturaleza de esa influencia. Una de las conclusiones a que se puede llegar por esa calificación es la de que se necesitan varios instrumentos para lograr el resultado apetecido, porque con uno solo no se alcanza a producir la acción requerida.

c) Elección de un modelo analítico.

La elección de un modelo depende de las metas de la política, de

los instrumentos considerados y de la información asequible. Para asegurar la congruencia necesaria, el valor de las variables instrumentales debe aparecer en los modelos empleados o poder derivarse de ellos. En los modelos globales, en que las únicas variables son el ingreso nacional y sus componentes, los niveles de producción y de importaciones en sectores particulares no se determinan separadamente, y no pueden evaluarse las medidas de política dependientes de valores determinados para estas variables. Este defecto se subsana con el análisis de insumo-producto pero este modelo no proporciona indicación explícita alguna sobre el efecto de los precios en el volumen de producción e inversión. Si es que va a usarse como variables instrumentales, los precios tendrán que introducirse en análisis sectoriales complementarios o deberán incluirse en un esquema más general de programación lineal.

d) Congruencia entre metas e instrumentos

En general, la congruencia exige que en el programa haya por lo menos tantas variables instrumentales representativas de distintas medidas de política, como restricciones. Si hay menos, el sistema está más que determinado y en general no habrá una solución factible. Si hay mayor número de variables instrumentales que de restricciones, es posible elegir entre los instrumentos.(17)

El contenido de estos principios puede ilustrarse con algunos ejemplos. Según el punto de vista clásico de la política, con su modelo de una economía competitiva y de una política de laissez-faire, podrían considerarse objetivos económicos de la sociedad la estabilidad de los precios y del balance

---

(17) Estos juicios se aplican al modelo lineal y corresponden a los principios básicos de la programación lineal, aunque fueron demostrados independientemente por Tinbergen.

de pagos. El instrumento de la política clásica es la tasa de interés. El empleo es una "variable no pertinente", según la clasificación de Tinbergen, y el objetivo de estabilidad puede lograrse en desmedro del empleo. Si el mantenimiento de la ocupación plena se agrega como objetivo de la política, entonces es preciso añadir por lo menos un instrumento más -como el nivel de los gastos gubernamentales- y a menudo se precisan otros porque los valores requeridos de las primeras dos variables instrumentales pueden ser irreales en la práctica.(18)

Cuando los objetivos del desarrollo económico se añaden a los de la estabilización, aumenta el número de restricciones sobre la economía. Hay mayor posibilidad de incongruencia entre las medidas de política económica, y, por lo tanto, resulta más necesario hacer un análisis explícito de sus consecuencias. Esta es la función principal de un programa. Sin embargo, antes de entrar a definir esa función con mayor detalle, es conveniente considerar los instrumentos que suelen aplicarse para ejecutar una política de desarrollo.

### 3. Elección de los Instrumentos de la Política.

Se ha hecho hasta ahora poco análisis sistemático de las ventajas y desventajas relativas de los instrumentos de política disponibles en los países menos desarrollados. Como el control del comercio internacional es administrativamente más sencillo que el de otros tipos de instrumentos, se ha tendido a recurrir mucho a ese control como medio de influir sobre la modalidad de la producción interna, sin reconocer la inconveniencia que puede haber en emplearlo con exclusión de los otros. Las regiones coloniales han tenido que descubrir otras medidas de política por cuanto la protección les ha esta-

(18) Para un examen más amplio de este caso, véase J. Tinbergen, Economic Policy, capítulo IV.

do vedada, pero raras veces han emprendido una política global de desarrollo. En general se reconoce ahora que es preciso emplear una mayor variedad de medidas para promover el desarrollo, pero todavía no se han analizado bien todas las alternativas posibles.

En su necesidad de cambiar la modalidad del uso de los recursos en un período relativamente corto, la promoción del desarrollo se parece, en menor escala, a una movilización para la guerra. Se ha debatido con amplitud la conveniencia de distintos instrumentos para este último objeto y se ha analizado detalladamente la experiencia de los Estados Unidos y de otros países.(19) Aunque sería necesario hacer un estudio similar sobre los efectos de la política de desarrollo para estar en situación de hacer firmes recomendaciones a los países poco desarrollados, cabe aventurar aquí algunos comentarios de tipo general.

a) Características de los instrumentos (20)

Los instrumentos de la política económica pueden clasificarse de distintas maneras: por los sectores de la economía en que actúan; por su empleo de los precios o las cantidades como variables que hay que manipular; por el grado en que pueden controlarse eficazmente por el gobierno; por su efecto sobre los incentivos privados y la libertad de elección, etc. En el cuadro N° 1 se clasifican los instrumentos representativos según el grado de su aplicación (generales o particulares) y su modo de operación (a través de los precios o de las cantidades). Los instrumentos generales actúan sobre amplios elementos de la economía -circulante, presupuesto gubernamental, in-

(19) Véase, por ejemplo, J.K. Galbraith, "The disequilibrium system", American Economic Review, junio de 1947; Scitowsky, Shaw y Tarshis, op. cit., capítulos II y III; D.N. Chester (ed.), Lessons of the British war economy.

(20) En Dahl y Lindblom, Politics, Economics and Welfare, Cap. XIV y XV, se hace un excelente análisis de las características de las medidas que emplean diferentes instituciones para controlar la asignación de recursos. La efectividad de los instrumentos de control se examina después de la Parte III.

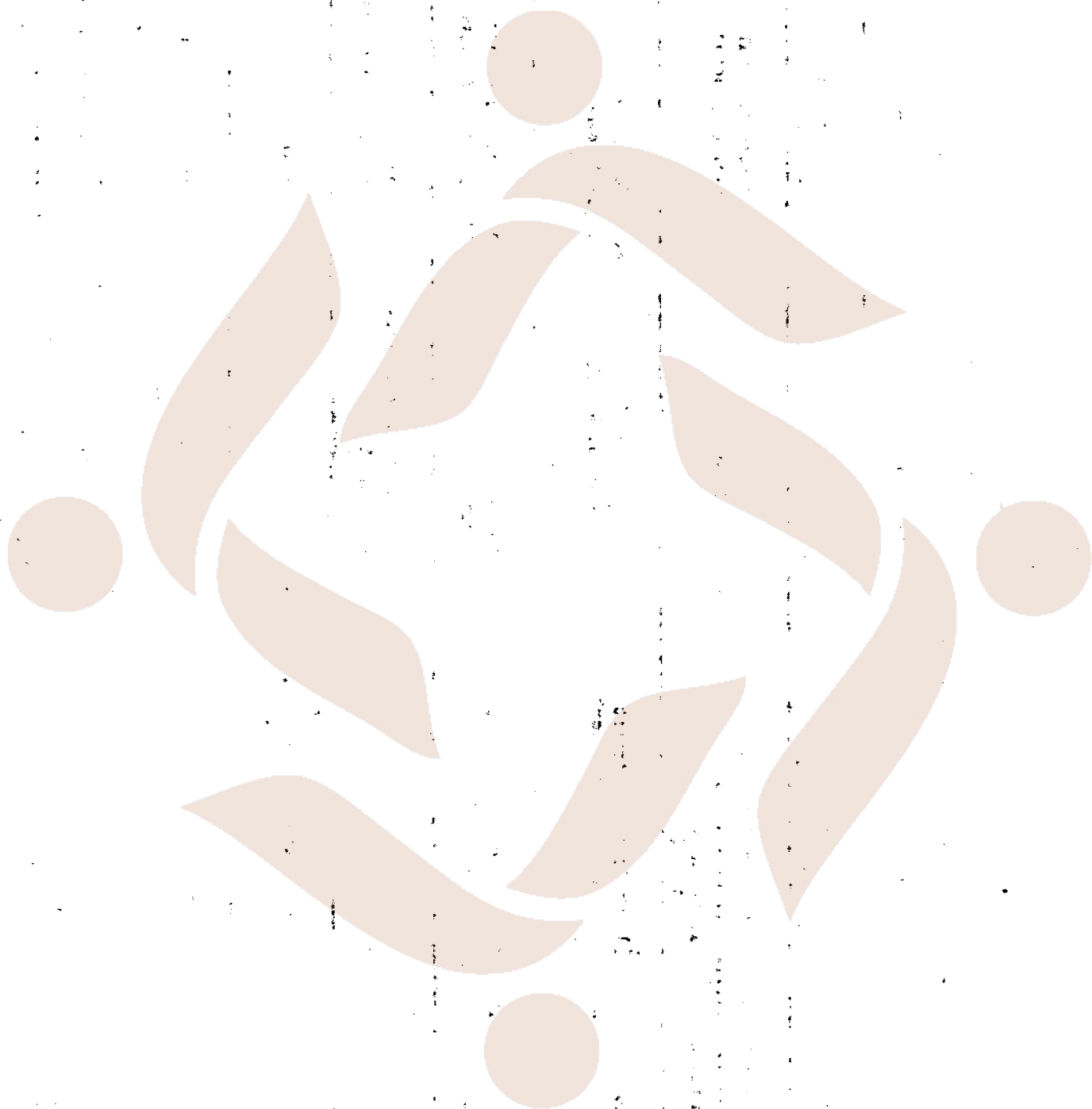
versión, consumo- y se usan ampliamente tanto en los países desarrollados como en los poco desarrollados. Los instrumentos particulares se aplican a sectores de la economía por separado, y entre ellos cuentan los subsidios, los aranceles y la inversión pública.

Para lograr un efecto determinado sobre la producción o el uso de cualquier producto cabe escoger entre el control de precios o el control de cantidades. En este sentido los aranceles se contraponen a las cuotas, las tasas diferenciales de interés, al racionamiento del capital, y los subsidios a la producción privada, a la producción por empresas públicas. Estas medidas difieren en cuanto a sus efectos sobre los precios y la elección de los consumidores, su conveniencia administrativa, la posibilidad de prever sus resultados y otros aspectos. Por lo tanto, para escoger como instrumentos entre las variables de cantidad y de precio es preciso en cada caso sopesar las ventajas y desventajas.

Uno de los puntos principales que preocupa a la política económica es el de elegir entre los instrumentos generales y los particulares y entre usar los precios o las cantidades como variables de control. Hay sólidos argumentos en favor de utilizar los instrumentos generales. Las tasas de interés, la tributación y el sistema cambiario constituyen los medios ortodoxos que emplea el gobierno para influir sobre una economía liberal. Los objetivos inmediatos que se persiguen con estos instrumentos son estabilizar los precios y el balance de pagos así como evitar la desocupación. El crecimiento se deja al libre juego de las fuerzas del mercado. La manipulación de las tasas de interés y de cambio permite que las fuerzas del mercado en cada sector determinen en qué puntos se producirá una expansión o una contracción de la producción y del consumo. Por lo tanto, esos instrumentos interfieren menos con las decisiones de los productores y de los consumidores que aquellas medidas que descri-

CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA.

Campo de Aplicación	Variables de precios		Variables cuatitativas	
	Instrumentos	Variables*	Instrumento	Variables
Monetario	Tasa de interés	1) Nivel de inversi <sup>o</sup> n. 2) Costo de producción	Operaciones de mercado abierto	1) Medio circulante 2) Precios
Fiscal	Imp. a la renta person. ..... Impuesto a la renta de empresas	1) Consumo y ahorro  1) Ganancias 2) Inversiones	Gasto publico	1) Ingreso Nacional 2) Nivel de precios
Comercio exterior	Tipo de cambio Nivel de arancel general	1) Costo de las import. 2) Precio de las export. 3) Balance de pagos	Licitaciones de divisas	Tipos de cambio
Inversión ex tranjera	Impuesto sobre las utilidades extranjeras	1) Nivel de la inversión extranjera	Préstamos y donaciones extranjeras	1) Recursos de inversión 2) Existencias de divisas
Consumo	Impuesto general de compraventa	1) Consumo	Seguro social, compensaciones de cesantía, otras transferencias	1) Consumo Distribución del ingreso
Mano de obra	Tasas de salario	1) Costo de mano de obra. 2) Ganancias e inversiones. 3) Ingreso de los salarios.	Emigración e inmigración	Fuerza de trabajo
Producción	Impuestos y subsidios Control de precios	1) Utilidades y Producción 2) Inversión	Producción gubernamental ..... Investigación y asistencia técnica del gobierno.	1) Nivel de producción  1) Costo de producción
Inversión	Tasa de interés Exención de impuesto	1) Utilidades 2) Inversión por sector	Inversión gubernamental Racionamiento de capital ..... Restricciones al ingreso de capitales	1) Nivel de la inversión  1) Precios y utilidades 2) Nivel de la inversión



Instituto de Salud Colectiva  
Universidad Nacional de Lanús



Campo de  
Aplicación

Variables de precios

Variables cuantitativas

Campo de Aplicación	Variables de precios		Variables cuantitativas	
	Instrumentos	Variables	Instrumentos	Variables
Consumo	Impuestos particulares de compraventa	1) Consumo por producto	Servicios gubernamentales (Salud, educación)	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
Comercio exterior	Aranceles ..... Subsidios de exportación	1) Precio al Consumidor 2) Utilidades de la producción interna 1) Utilidades e inversiones	Cuotas y prohibiciones de importaciones Controles de cambio	1) Nivel de las importaciones 2) Precios internos
Mano de Obra		1) Costo y empleo de mano de obra 2) Utilidades e inversiones	Capacitación de la mano de obra	1) Disponibilidad de la mano de obra especializada
Recursos naturales	Impuestos y subsidios	1) Costo de producción 2) Tasa de explotación	Estudios, inversiones auxiliares, etc.	1) Tasa de desarrollo

\* Todos los impuestos influyen sobre el ingreso y el ahorro además de las variables anotadas.



Instituto de Salud Colectiva  
Universidad Nacional de Lanús

minan por sector. Además, no exigen un análisis tan pormenorizado para su aplicación y no reemplazan la acción de las fuerzas del mercado por el juicio gubernamental de lo que conviene o no.(21)

(Sigue Cuadro N° 1 en Pág. 20/A)

La necesidad de aplicar instrumentos particulares para complementar las medidas generales se origina en las deficiencias del mecanismo de los precios que se examinaron antes (22) y que se presentan sobre todo en determinados sectores de la economía. Cuando estos factores impiden que se logre una tasa satisfactoria de crecimiento, el problema consiste en idear medidas que mejoren el funcionamiento de la economía competitiva, sin perder las ventajas derivadas de la iniciativa privada y del ajuste automático del sistema de precios.(23)

Quando se prepara una política para sectores determinados hay razones para preferir los instrumentos de precio sobre los de cantidad, razones por otro lado similares a las que favorecen el empleo de instrumentos generales sobre los particulares. Los impuestos y los subsidios producen menos deformaciones en la selección de alternativas abiertas a los productores y consumidores que los sistemas de asignación de recursos u otras restricciones cuantitativas, y, por lo tanto, entrañan una mayor flexibilidad y eficacia económica general. Por otra parte, son menores las exigencias administrativas para una intervención de este tipo en los precios que en el caso de los controles cuantitativos.

Pese a los argumentos generales que favorecen el empleo del sistema de precios, se dan diversas situaciones en que puede requerirse el uso

(21) El caso de contar en primer lugar con las fuerzas del mercado para promover el desarrollo se examinan en Bauer y Yamey, Economics of Underdeveloped Countries, (1957), Parte II

(22) Véase la sección A de esta Parte I

(23) Véase p/ej. Medidas para fomentar el desarrollo económico en los países insuficientemente desarrollados (E/1986,ST/ECA/10), Pub. Nac.Un. N° 1951 IIB2)

de medidas cuantitativas:

i) Cuando es necesario limitar el consumo de un producto esencial (por ejemplo, bienes importados), el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción del consumo podría resultar en precios tan altos que el peso de la reducción recayera sobre los grupos de menores ingresos. En este caso, los controles y el racionamiento de precios podrán ser preferibles por razones de bienestar social.

ii) Cuando es esencial un incremento mínimo de la producción para asegurar la producción de otros sectores -como en el caso de la energía, el transporte y diversos servicios auxiliares- el precio que asegure una inversión privada adecuada puede resultar muy alto o ser muy incierta la reacción de los inversionistas particulares. En este caso pueden ser más eficientes medidas de tipo cuantitativo como la inversión gubernamental, porque es menor el costo para la sociedad o los resultados son más previsibles.

iii) En general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto, como en los casos de una escasez temporal, puede ser aconsejable destinar los suministros a empleos más esenciales en vez de perturbar la estructura general de precios y perjudicar las decisiones de inversión permitiendo que suban los precios. Las medidas cuantitativas es probable que tengan efectos más previsibles en este caso.

En los ejemplos que acaban de aducirse los elementos dinámicos de la situación y la alteración que puede sufrir la distribución deseable del ingreso son los que proporcionan los principales argumentos para emplear las medidas cuantitativas de control.

b) Medidas particulares para la orientación de las inversiones.

Aunque las medidas particulares anotadas en el cuadro N° 1 afectan tanto la producción corriente como la distribución de los recursos para inversión, este último aspecto es el de importancia crucial para el curso futuro del desarrollo. Los distintos instrumentos influyen sobre las decisiones

de inversión a través de la disponibilidad y costo de los insumos primarios (mano de obra, recursos naturales, bienes importados); el suministro de insumos de otros sectores (materias primas, servicios básicos), la demanda de producción (impuesto sobre las ventas, subsidios a la exportación); las utilidades (impuestos, subsidios); y a través de medidas relacionadas directamente con el proceso de inversión (tasas de interés, racionamiento de capitales, restricciones de ingreso en la industria, inversión gubernamental directa). Por lo tanto, hay gran variedad de posibilidades de elección entre los instrumentos de cantidad y precio y entre las medidas relacionadas mas o menos directamente con una inversión determinada.

Los argumentos a priori en favor de algunas de las principales medidas que influyen sobre la inversión son en cierta forma los que siguen;

i) Medidas de protección. Como se indicó anteriormente, las medidas de protección son quizá los instrumentos mas comunes para influir sobre la estructura de la inversión. A estos efectos, los aranceles suelen ser preferibles a las restricciones cuantitativas - cuotas, prohibiciones, controles de cambio, etc.- por las razones ya indicadas. Las restricciones cuantitativas impiden la competencia con los productores nacionales cualesquiera que sean los precios, elevan el precio al consumidor y restringen la demanda, requiriendo un complejo mecanismo de administración y un minucioso análisis económico para ser eficaces. Las cuotas también implican una pérdida de ingreso para el gobierno en comparación con el uso de aranceles, a menos que las utilidades de los importadores puedan recuperarse mediante los impuestos(24)

Sin embargo, en algunos casos, y según los principios anotados en la sección anterior, podrá ser necesario emplear medidas cuantitativas.

(24) Por esas y otras razones, los sistemas cuantitativos muy elaborados se han simplificado recientemente en varios países latinoamericanos; la Argentina, el Brazil, Chile, etc.

Cuando hay una escasez extrema de divisas, los aranceles (o la devaluación) pueden acarrear consecuencias muy inciertas y podrán emplearse las cuotas o la restricción cambiaria como medidas de emergencia.

El efecto de las restricciones cuantitativas sobre la inversión destinada a sustituir importaciones o en los sectores que emplean productos importados es generalmente menos seguro que el que ejercen los aranceles. La distribución de divisas varía según el volumen en que se dispone de ellas y es ciertamente más difícil determinar la rentabilidad de la producción interna que en el caso de un arancel.

Como instrumentos para canalizar la inversión hacia nuevos tipos de producción los subsidios pueden ser preferibles tanto a las restricciones cuantitativas como a los aranceles, porque el precio interno no se eleva por encima del nivel de los precios internacionales. Por lo tanto, la demanda total es mayor y los sectores usuarios no resultan castigados en los mercados de exportación. Sin embargo, contra sus beneficios, es preciso sopesar el costo que esta técnica origina al erario.

La protección contra la competencia extranjera constituye sólo un factor de la expansión de la producción interna. También se necesitan empresarios, capitales, mano de obra especializada, materias primas, etc. Cuando falta alguno de estos elementos la restricción sólo sirve para reducir las importaciones y elevar el precio al consumidor. Por este motivo, las restricciones al intercambio constituyen un método poco seguro para orientar la inversión, a menos que se combinen con otras medidas que influyan sobre el suministro de factores, y éstas tienen con frecuencia efectos secundarios indeseables(25)

ii) La inversión gubernamental y los incentivos para la inversión

-----  
(25) Véase Nurkse, "Commercial Policy and Capital Formation", op.cit., capítulo V

privada.(26) Aunque los argumentos sobre las restricciones del intercambio se basan sobre todo en consideraciones económicas, al elegir entre la inversión gubernamental y los incentivos para los inversionistas privados es necesario tomar muy en cuenta los factores sociales y políticos. En países en que no existe una preferencia ideológica marcada en uno u otro sentido, se suele optar por la inversión privada, salvo cuando no pueda esperarse que trabaje en beneficio del interés colectivo (por ejemplo, cuando se trata de un monopolio) o cuando se ha desempeñado en forma muy ineficaz. Como la reacción de los inversionistas ante distintos incentivos (reducción de impuestos, mercados garantizados, bajas tasas de interés, etc.) es altamente aleatoria, esos incentivos probablemente serán mas adecuados cuanto se pretenda alcanzar algún objetivo general -por ejemplo, sustitución de las importaciones, aumento del empleo industrial, etc.- que cuando se espere incrementar la producción de determinados sectores. Debido a esta inseguridad, sólo podrá determinarse hasta qué punto cabe confiar en la inversión privada después del ensayo efectivo de medidas específicas.

Otro método de asegurar la inversión en sectores determinados cuando se crea que los incentivos tributarios no surtirán efecto o resultarán demasiado gravosos para el fisco es la intervención de un organismo gubernamental como empresario aunque no como productor a largo plazo. Puede hacerse esto a través de corporaciones de fomento, que venden sus empresas a los particulares una vez que se han vuelto redituables, o bien a través de empresas semifiscales en que disminuye la participación gubernamental a medida que la empresa se consolida.

---

(26) Hay realidad una serie continua de posibilidades de elección que van desde la propiedad y administración del gobierno hasta los contratos gubernamentales, los servicios básicos, la regulación de servicios y la concesión de subsidios. Véase Dahl y Lindholm, op. cit. pp. 9-11. Aquí sólo señalo algunas de las principales alternativas utilizadas en los países poco desarrollados.

Todas estas medidas se basan en el supuesto de que no es conveniente que el gobierno se constituya en productor permanente en la mayoría de los campos. Es opinión generalizada (que comparte el autor) que la falta de incentivos a la eficiencia en los negocios gubernamentales hace preferible la administración privada, aun en aquellos casos en que las condiciones no sean favorables para que la empresa particular haga la inversión inicial. En ausencia de evaluaciones más objetivas de la experiencia de los gobiernos y la iniciativa privada en los diversos países es imposible apoyar empíricamente esta conclusión, que en modo alguno ha recibido aceptación universal por los gobiernos democráticos. En países como la India, por ejemplo, se está tratando de juzgar los méritos relativos de la inversión privada y pública en actividades determinadas en vez de partir de esa premisa ideológica. Sin embargo, incluso en estos casos es restringido el número de sectores seleccionados para la inversión pública y se caracterizan por ciertos rasgos estructurales definidos (economías de escala en la producción, importancia del producto, tendencia al monopolio, etc.) (27)

La posibilidad de atraer la inversión extranjera añade un nuevo elemento al problema. A los argumentos en contra de la inversión gubernamental caba agregar el de la pérdida de recursos adicionales de inversión, en tanto que entre las razones contrarias a la inversión (extranjera) privada cuenta la transferencia de utilidades y la carga futura que representa para el balance de pagos. En una evaluación puramente económica es probable que al valor de los recursos de inversión adicionales y la capacidad de empresa obtenida se le diera mayor peso que al costo que entrañan (sobre todo, en

-----  
(27) Véase *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field* (ST/TAA/M/7), Publicación de las Naciones Unidas, (N° de venta: 1954.II.H.1), capítulo I.



los casos en que hay mano de obra desocupada y existen recursos naturales inexplorados por falta de esos factores), pero es muy rara la vez en que la decisión a tomar se base en consideraciones puramente económicas.

c) Análisis cuantitativo y selección de instrumentos

La exposición anterior se ha hecho enteramente en términos cualitativos, que en el mejor de los casos llevan a la definición de situaciones en que cabe aplicar cierta política. La identificación de una situación real con el caso pertinente depende con frecuencia de los resultados de un análisis cuantitativo. Factores como la magnitud de la demanda insatisfecha de importaciones, el volumen futuro de desempleo, la magnitud del desplazamiento de recursos que se necesita en determinados sectores y la importancia de una inversión para el resto de la economía sólo podrán apreciarse mediante un análisis de este tipo. El estudio inicial de las posibilidades de desarrollo deberá permitir elegir instrumentos de política en distintos campos. Una vez que se ha hecho esto, podrá formularse el programa a largo plazo en términos más concretos que tomen en cuenta los instrumentos elegidos.

La importancia del análisis cuantitativo para la elección de instrumentos se determinará en parte por la existencia o falta de los siguientes factores:

- i) economías de escala en la producción;
- ii) posibilidades de importación y exportación
- iii) uso del producto en otros sectores de producción, y
- iv) las posibilidades de prever la demanda.

El principal objetivo del programa de desarrollo en lo que toca a la producción de bienes de consumo será probablemente lograr cierta sustitución de las importaciones por producción interna, pero las fuerzas del mercado determinarán el sector elegido. Podrá ser necesario un análisis cuantitativo para definir el volumen de empleo y de ahorro de divisas que debe al-

canzarse en las industrias de bienes de consumo, pero no para determinar el sector en que ello ocurrirá.(28)

En el otro extremo, el volumen y la localización de las inversiones en servicios básicos deberán determinarse enteramente a base de un análisis cuantitativo de la producción futura, porque la alternativa de las importaciones no es asequible y se necesita la producción para permitir la inversión y la producción en otros sectores. La decisión entre la inversión pública y la privada dependerá también del volumen de producción necesario.

La elección de medidas en el sector de bienes intermedios está más sujeta al resultado del análisis cuantitativo que en el caso de los bienes de consumo porque las demandas se derivan de la producción proyectada en los sectores usuarios. También encierran mayor significación las economías de escala y, por lo tanto, los planes de inversión son más interdependientes en las primeras y subsiguientes etapas. Aunque las importaciones constituyen una fuente alternativa de abastecimiento de muchos productos intermedios, algunas inversiones no se realizarán a menos que haya que una fuente externa de abastecimiento de esos productos. Para asegurar la ejecución de varios proyectos interrelacionados es necesario que intervenga el gobierno en alguna forma, porque si no sería demasiado grande el riesgo para los inversionistas privados. Las inversiones que guardan relación con la producción siderúrgica -mineral, transporte, fuerza motriz, hierro y acero, transformación- son un buen ejemplo. Sin embargo, una vez hecha la inversión inicial, la mayoría de esos proyectos podrá marchar satisfactoriamente en manos de particulares.

El beneficio para la economía -en función de la productividad so-

-----  
(28) Esto no es verdad cuando tienen importancia las economías de escala, como en el caso de la producción de automóviles, porque entonces la redituabilidad de la inversión depende de una estimación sobre el volumen de la demanda al nivel esperado de ingreso.

cial de la inversión total- de los proyectos interrelacionados de este tipo no podrá apreciarse exactamente mediante un análisis parcial de cada inversión, porque la rentabilidad de cada una puede no ser representativa de su contribución al total. Este tipo dinámico de economía interna (29) (en contraposición a las economías externas tecnológicas del análisis estático) sólo podrá tomarse en cuenta debidamente en el marco de un análisis global.

#### 4. Tipos de Programas de Desarrollo.(30)

Un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente. Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un programa es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. El ideal es que fuera más allá y ayudara a escoger la mejor política y los medios óptimos para ponerla en práctica. Por lo tanto, la decisión de hacer un programa de desarrollo no implica sancionar una mayor intervención gubernamental, ni, por lo tanto, el de cualquier otro conjunto determinado de instrumentos de política.(31)

(29) Véase T. Scitovsky, "Two Concepts of External Economies", Journal of Political Economy, abril de 1954, pp. 143-151.

(30) Los programas de desarrollo aplicados en varios países han sido descritos en algunos estudios de las Naciones Unidas, muchos de los cuales aparecen en la bibliografía. Distintos métodos se analizan en CEPAL, Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico (E/CN.12/363), Publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta: 1955.II.G.2) y en CEALO, Economic Development and Planning in Asia and the Far East (E/CN.12/11/412), con referencia a los problemas de América Latina y el Asia Sudoriental.

(31) Los programas de desarrollo de la India, Italia y Puerto Rico (véase la bibliografía) pueden mencionarse como casos representativos de enfoques completamente distintos de una política de desarrollo, haciendo uso cada uno de ellos de análisis globales.

La naturaleza del análisis contenido en un programa de desarrollo se determina en parte por la información disponible y en parte por los instrumentos que están siendo considerados. Para simplificar pueden tomarse en cuenta tres tipos generales, que se denominarán programas globales, programas sectoriales, programas generales. Podrá ser útil hacer unos cuantos comentarios acerca de cada uno como introducción al examen de las técnicas de análisis de que se habla en la Segunda Parte.

i) Los programas globales se componen sobre todo de análisis de cuentas nacionales y de las proyecciones de otras magnitudes; producción industrial, mano de obra, productividad media, etc. Estas proyecciones se combinan a menudo con un análisis más pormenorizado de ciertos aspectos de la economía como el balance de pagos, fuentes de ingresos fiscales, etc.

Los programas de esta clase fueron empleados por la mayoría de los países de Europa Occidental durante el período postbélico de recuperación como una especie de guía para el empleo de los instrumentos generales que influyen sobre la inversión, el empleo y el balance de pagos. La técnica de preparación de esos programas se ha perfeccionado mucho en el trabajo de la Oficina de Planeamiento de los Países Bajos.(32) En el continente americano, Pto. Rico ha preparado desde la guerra un programa a largo plazo como orientación para su política de desarrollo.

Los programas globales dan una base bastante satisfactoria para el empleo de los instrumentos generales, pero no proporcionan los medios necesarios para comprobar la congruencia de los resultados en sectores específicos o en el balance de pagos. Probablemente tenderán a ser más adecuados cuando la composición de la producción y del consumo no cambie demasiado a medida que aumente el ingreso, y cuando el mecanismo del mercado funcione bien como elemento de orientación en las decisiones relativas a la inversión

-----  
(32) Véase Scope and Methods of the Central Planning Bureau(La Haya,1956)

y a la producción. Desde este punto de vista ha sido más fácil analizar la reconstrucción de las economías europeas que la estructura del crecimiento de los países poco desarrollados de Asia y América Latina.

ii) Los programas sectoriales son análisis de las perspectivas de la demanda y de la inversión en ramas particulares de la producción. Su función principal es determinar el orden de prelación relativo de las inversiones dentro de un sector. A veces se preparan programas de inversión para toda la economía (o para todos los recursos que controla el gobierno) sólo con sumar los proyectos de alta prelación de cada sector.

Se reconoce generalmente que el enfoque sectorial es inadecuado como fundamento de una política de desarrollo, porque no permite comprobar la coherencia de las decisiones tomadas en cada sector ni comparar los proyectos de alta prelación en un sector con los de otro. Sin embargo, este método ha sido hasta hace poco la base principal de la política de desarrollo en América Latina (33) y en otros países poco desarrollados. En las cercanías productoras de bienes primarios las deficiencias del método sectorial no son tan graves como en aquellas otras que han alcanzado una etapa más avanzada de industrialización y en las que existe por lo tanto una mayor interdependencia entre los sectores.

iii) Los programas generales combinan elementos de los programas globales y de los sectoriales en distintas proporciones. El análisis puede comenzar por las proyecciones generales o por sectores, pero al final tienen que reconciliarse unas y otras. Sólo mediante alguna confrontación de este

---

(33) La necesidad de un análisis más general del desarrollo en América Latina, cualesquiera que sean los instrumentos empleados, se ha señalado en la CEPAL en Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit. y en otros estudios más recientes.

tipo podrá apreciarse la coherencia de los modelos más sencillos usados en los dos enfoques parciales.

Estos programas generales en que se combinan análisis globales y sectoriales han sido preparados en varios países de Europa (por ejemplo, Italia, Noruega, los Países Bajos) y del sudeste de Asia (Filipinas, India, Pakistán).<sup>(34)</sup> En Europa el objetivo principal del análisis sectorial es comprobar la coherencia del análisis global, pues la intervención del gobierno en los sectores es limitada, pero en el Asia Sudoriental los programas están destinados a coordinar distintas medidas específicas de inversión que afectan a diversos sectores. En América Latina los estudios de la CEPAL sobre Colombia y la Argentina abrigan parecido propósito, aunque son más bien de carácter ilustrativo.

Cuando se requieren grandes cambios estructurales para establecer o restaurar un proceso de crecimiento equilibrado se agudiza la necesidad de un programa general. Los grandes déficit del balance de pagos, el desempleo, los puntos de estrangulamiento en los servicios básicos y la falta de crecimiento, pueden ser síntomas aislados de esas condiciones.<sup>(35)</sup> Claro está que también pueden ser indicios de un exceso o deficiencia de la demanda global y el diagnóstico del desequilibrio estructural debe tratar de identificar el problema que se plantearía si se contrarrestaran las fuerzas inflacionarias (o las deflacionarias, con menor frecuencia). Sin embargo, para diseñar una

(34) Véase en la bibliografía las referencias correspondientes.

(35) Casi todos los países que han empleado los programas generales de desarrollo parecen haberlo hecho por la existencia de uno o más de estos factores. Una causa adicional podría ser el desequilibrio regional que en el caso de Italia ha llevado a la preparación de un programa regional de fomento para el sur del país. El equilibrio regional constituye una preocupación subsidiaria para la mayoría de los países que tienen programas de desarrollo, sobre todo por lo que toca al equilibrio entre el desarrollo rural y el urbano.

política en esas circunstancias acaso sea necesario realizar un análisis general, ya sea que se elijan medidas de política económica generales o específicas.

La política de desarrollo debe incluir medidas encaminadas a aumentar el volumen de los recursos disponibles, sobre todo el nivel de ahorro, así como su asignación a los distintos usos alternativos. El primer tipo de política se apoya más en instrumentos generales que en instrumentos particulares y, por lo tanto, depende menos del establecimiento de un programa, y los dos aspectos de la política en gran medida son separables. Como lo que más me preocupa aquí es la relación entre programas y política, en la exposición que sigue me limitaré a analizar el problema de esa asignación.

.....  
.....