

**CFI**  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

46  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

||| SUBSEDE LA PLATA

==  
BIBLIOTECA

Apuntes de "TEORIA  
y PROGRAMACION DEL  
DESARROLLO"

BUENOS AIRES

1962

## TEORIA Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

## I. INTRODUCCION

a) Objetivos del Curso

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

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

La designación de "técnicas" con que se ha caracterizado los métodos de programación que se van a exponer no debe llevar a confusiones ni crear perspectivas falsas. Los métodos constituyen más que nada un conjunto de normas que permiten razonar con facilidad y claridad sobre los problemas que plantea el desarrollo económico. No son recetas rápidas que pueden aplicarse en forma mecánica y que den iguales resultados cualesquiera que sean la destreza de quien las usa. Debido al estado de normas generales en

que todavía se encuentran, estas "técnicas no ofrecen una respuesta definida a varios problemas concretos.

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

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

b) La necesidad de desarrollo económico.

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

Para mucha gente la necesidad de desarrollo es tan evidente que ni siquiera es preciso discutirla, pero hay muchas otras que no tienen todavía conciencia de esa necesidad y hay que crearsela. Con el desarrollo ocurre algo semejante a lo que sucede con la energía atómica: solo unas cuantas personas están realmente informadas sobre las tremendas consecuencias del descubrimiento de esa fuente de energía y de los reajustes que habrá que hacer en las formas de vida y en las instituciones para poder asimilar sus efectos sin dificultades. Del mismo modo, son pocas las personas que se dan cuenta clara de la forma como afecta sus propias vidas el hecho de que la economía de la sociedad en que viven esté creciendo muy rápidamente o esté estancada, esté sujeta a grandes fluctuaciones o muestra estabilidad.

Por otra parte, la necesidad del desarrollo se basa para muchos en nociones respetables, aunque un tanto vagas, sobre el bienestar y las formas de vivir con dignidad, y no tienen en cuenta que, según veremos en seguida, el desarrollo económico es necesario por razones muchísimo más científicas. En efecto, los sociólogos están de a-

cuerto en que el funcionamiento satisfactorio de cualquier grupo social se apoya en la aceptación por parte de la mayoría de sus componentes de las normas que rigen sus relaciones, y en la conformidad con los frutos que se obtienen de la convivencia bajo esas normas. Pero la conformidad y, en consecuencia, la aceptación, resultan de cotejar las aspiraciones que cada uno sustenta con lo que cada cual consigue lograr efectivamente; de comparar esperanzas con realidades

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

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

En la vida moderna los pueblos sobdesarrollados están en cierto modo condenados a enfrentarse a un desequilibrio entre aspiraciones y realidades. Por una parte, los inevitables contactos culturales con países de ingresos y nivel de vida mucho más altos - contactos que suelen producirse a través de los medios de comunicación modernos - van despertando en la imaginación de los pueblos subdesarrollados el deseo de gozar de las mismas formas de vida, la aspiración de tener refrigerador, teléfono y automóvil y gozar fines de semana fuera de la ciudad y tantas otras cosas que caracterizan el nivel de vida de aquellos pueblos que hoy disfrutan de muchos de los adelantos del progreso tecnológico.

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

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

Pero, naturalmente, es muchísimo más fácil originar esos deseos que elaborar los instrumentos necesarios para poder satisfacerlos, y

es también muy difícil inculcar en las gentes que sustentan esas aspiraciones la idea de que el logro de niveles de vida más altos exige siempre un sacrificio. La falta de una conciencia clara de la relación que hay entre progreso y sacrificio contribuye a ahondar todavía más el abismo entre aspiraciones y realizaciones.

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

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

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

Si la población adicional no encuentra trabajo, se verá obligada a buscar algún procedimiento que le permita obtener para sí una porción de la producción nacional, aunque nada aporten a ella. En

muchos casos el presupuesto público es el más honorable de esos procedimientos. Ocurre así que la burocracia puede aumentar porque el desarrollo económico no es suficientemente veloz para abserber toda la mano de obra en actividades realmente productivas. Contrariamente a lo que creen muchos que no examinen las cosas con profundidad no es por lo general el exceso de burocracia lo que impide el desarrollo, sino la falta de desarrollo la que provoca la burocracia. Por cierto que una vez que esta se hipertrofió, puede llegar a constituir un escollo difícil de sobrepasar. Ocurre aquí, como en muchos otros fenómenos de las ciencias sociales: una causa produce un efecto que repercute sobre la causa original reforzándola y de ese modo reforzándose a sí mismo. La prestación de servicios como intermediarios es también un modo de obtener honorablemente una porción de la producción sin contribuir a ella de un modo significativo. No se trata de que ningún intermediario ni ningún empleado público contribuya a la producción. Lo hacen como cualquier otra producción, pero es evidente que tanto uno como otro pueden existir en números excesivos. El exceso es el que no contribuye. La presencia de un gran número de vendedores de periódicos, lustrabotas, vendedores ambulantes y otros semejantes es una clara evidencia de que el desarrollo económico es insuficiente.

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

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

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

Pero la educación implica un costo social bastante alto. Si se considera que un 40 por ciento de la población latinoamericana tiene menos de 15 años se pone de manifiesto lo difícil que es dar una so -

lución integral al problema educacional, sobre todo si se toma en cuenta que los métodos de enseñanza que se aplican en estos países de "niños pobres" han sido copiados de los métodos que se inventaron para países de "viejos ricos". Paracería entonces que para lograr ese mínimo común denominador habría dos caminos: o hacer un esfuerzo muy grande por elevar el nivel del ingreso, es decir, para acelerar el desarrollo, o descubrir y aplicar nuevos métodos educacionales totalmente revolucionarios y muchos más económicos. Es probable que la solución definitiva consista en una combinación de ambos caminos.

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

c) Naturaleza, concepto y medición del desarrollo.

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

Se dice que Estados Unidos es desarrollado porque tiene una producción de alrededor de 2.100 dólares al año por persona y que en comparación con él, India es poco desarrollado porque tiene sólo 100 dólares.

Todas estas concepciones son bastante exactas y no representan ningún inconveniente para su uso en el diálogo corriente.

No obstante, si se examinan con cierto detenimiento se llega a la conclusión de que son un tanto vagas. Por ejemplo, es fácil imaginar un país con un ingreso por habitante de 100 dólares al año, que está superpoblado y que carezca de recursos naturales conocidos o inexplotados. A ese país no se le podría llamar poco desarrollado, pues ese apelativo da la idea de que podría tener un ingreso más al-

to del que tiene. Por otra parte, otro país con un ingreso anual de 600 dólares por habitante puede que esté aprovechando una proporción muy pequeña de sus recursos naturales y que existan bases económicas iniciales que pueden sustentar la esperanza de un ingreso mucho más alto.

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

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

Por cierto que la capacidad instalada puede estar creciendo mientras que la capacidad potencial puede estar haciéndoli aún más rápidamente. Por ejemplo, puede que se descubran grandes yacimientos minerales o se invente algún procedimiento nuevo para explotar riquezas hasta entonces inexplotables. El país, efectivamente estaría haciéndose más subdesarrollado.

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

La argumentación anterior parece ser muy lógica, pero no es -



muy práctica, porque no se ha inventado todavía una forma de medir la capacidad potencial de producción y tampoco resulta muy sencillo medir la capacidad instalada.

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

d) Características del desarrollo.

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

Para descubrir esas generalizaciones se podría estudiar varios aspectos de lo ocurrido con la economía de muchos países a lo largo del tiempo, o bien comparar un gran número de países que se encuentran en la actualidad en distintas etapas del desarrollo. En virtud de las dificultades que presenta el primer sistema hemos preferido el segundo u hemos preparado un cuadro que incluye países que en conjunto comprende más de un tercio de la población del mundo. El examen de las cifras del Cuadro 1 permite sacar una serie de conclusiones de gran interés, respecto a los cambios que acompañan el desarrollo.

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

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

más alta de todas.

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

Para que las diferencias intersectoriales de productividad tiendan a reducirse a medida que el nivel de ingreso por persona es más alto y en circunstancias de que la productividad de todos los sectores crece, se precisa que la de unos sectores aumente más rápidamente que la de otros, en el transcurso del tiempo.

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

El hecho de que la productividad de los distintos sectores mejora a ritmos diferentes y de tal modo que las diferencias tienden a disminuir es de gran significación en la dinámica del desarrollo. En efecto, si la productividad de la mano de obra ocupada es mayor en algunos sectores que en otros, la productividad promedio de toda la economía puede mejorar por la simple traslación de mano de obra desde los sectores de baja productividad a los de alta, pero cuando las diferencias desaparecen la productividad promedio puede mejorar sólo si mejora la productividad de uno o más sectores.

1/ Como esta segunda posibilidad no es incompatible en una situación en que hay grandes diferencias intersectoriales de productividad, si éstas existen, la posibilidad de alcanzar un ritmo rápido de desarrollo es mucho mayor que si no existe. Este es un buen argumento para defender la tesis de que mientras más alta sea el nivel de ingreso de un país más lento tenderá a ser su ritmo de desarrollo.

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

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

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

De lo anterior se puede derivar un principio de la más alta importancia práctica, que podría expresarse así: a cada nivel de ingreso por habitante corresponde una estructura dada de la producción En seguida veremos que esa estructura no se define por un juego de porcentajes, sino que por un juego de márgenes. No se trata de que -

---

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

que si el ingreso por habitante es de 600 dólares la producción agrícola tenga en todo caso, que contribuir con 10 por ciento de la producción total. Se trata de que si eso es el ingreso, es altamente improbable que la producción agrícola contribuye, digamos, con menos de 8 o más de 12 por ciento.

El corolario del principio anterior diría que para que haura desarrollo tiene que modificarse la estructura de la producción aun que esta proporción no es reversible. Es incorrecto decir que todo cambio en la estructura de la producción resulta en desarrollo económico.

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

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

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

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

Todas las conclusiones que hemos derivado hasta ahora de la observación de las cifras del Cuadro M° 1 han sido comprobadas por varios estudios. Entre ellos vale la pena mencionar los de un economista australiano, Collin Clark, quien fue el primero que sostuvo la tesis de que el desarrollo económico significa el desplazamiento ha-

cia las productoras de servicios, que llamó terciarias. Un estudio de las relaciones entre la actividad industrial y el ingreso por persona ocupada en la agricultura en los distintos Estados de los Estados Unidos lleva a iguales conclusiones, como también el examen de la relación entre el ingreso por persona y la estructura de la producción en los distintos Estados del Brasil y en las distintas provincias de Chile.

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

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

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

Pasando ahora a otros aspectos de la estructura económica, el estudio de los datos que sirvieron para elaborar el Cuadro N° 1 se

ñala que no hay correlación alguna entre el valor del ingreso per cápita y la proporción del producto que se exporta. Australia, Nueva Zelandia y Canadá, Suecia y Suiza, países que figuran entre los que tienen más alto ingreso per cápita, exportan 20 por ciento o más de sus productos; pero Estados Unidos, que tiene el ingreso per cápita más alto de todos, sólo dedica el 4 por ciento a ese fin. Entre los países de ingreso bajo los hay aquéllos que exportan una proporción pequeña, como India y Turquía con 7 y 9 por ciento respectivamente, mientras otros, como Guatemala y Honduras exportan sobre 20 por ciento.

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

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

1/ En general, los países de ingresos altos dedican a la inversión una proporción superior a 20 por ciento del producto, pero Estados Unidos sólo dedica alrededor de 16 por ciento e Inglaterra 14 por ciento. Los países de ingresos bajos dedican menos de 15 por ciento, aunque Turquía destina 17 y Perú 20 por ciento. La observación anterior contradice las relaciones observadas entre el nivel de ingreso y el ahorro de las personas, pero confirma la encontrada para

---

1/ Se trata de Inversión Bruta.

un período largo para la economía de Estados Unidos considerada como un todo.

En efecto, según Kuznets "las proporciones de los flujos de bienes a los consumidores y a la formación bruta de capital en el producto nacional bruto no muestran tendencias marcadas de "largo plazo" para el período 1869-1948. 1/

Además de los cambios en la productividad y en la importancia - de cada sector como generador de ingreso y como utilizador de la mano de obra disponible que acompañan al desarrollo económico, también parecen tener lugar cambios en la riqueza tangible renovable. Por ejemplo, algunas evidencias indirectas hacen suponer que el capital o riqueza tangible renovable, que de ahora en adelante llamaremos (RTR), formada por todos los bienes productivos sujetos a depreciación, crece más rápidamente que el ingreso. En efecto, las estimaciones existentes señalan que la relación producto-capital fluctúa en los países latinoamericanos entre 0.4 y 0.5. 2/

En Africa del Sur sería de 0.5 también. 3/

En los Estados Unidos sería de 0.33 y en los países europeos de alto ingreso por habitante fluctuaría entre 0.15 y 0.20. 4/

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

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

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

4/ Kuznets, Simón: Population, Income and Capital, a paper presented of the International Economic Association, Round Table on Economic Progress, Santa Margarita, Liguria 1953.

Si la relación producto-capital es de 0.5 en aquellos países donde el ingreso por persona es de 100 a 200 dólares por habitante, quiere decir que en ellos la RTR por habitante es de 200 a 400 dólares. En cambio, a juzgar por los mismos índices, en los países con ingreso superior a 800 dólares, la RTR alcanzaría a 4000 dólares, con excepción de los Estados Unidos donde se precisa aparentemente menos capital renovable para producir cien unidades de ingreso.

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



Cuadro 1

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

|  | Menos<br>de 200 dó-<br>lares<br>(a) | 200 Dóla-<br>res a 400<br>dólares<br>(b) | 400 dóla-<br>res a 600<br>dólares<br>(c) | 600 dóla-<br>res y<br>más<br>(d) |
|--|-------------------------------------|--|--|----------------------------------|
| <u>Ingreso por habitante</u>           | 101                                 | 329                                      | 476                                      | 1281                             |
| <u>Ingreso por persona<br/>ocupada</u> | 242                                 | 851                                      | 996                                      | 3082                             |
| Agricultura                            | 143                                 | 529                                      | 479                                      | 1886                             |
| Manufactura, minería<br>y construcción | 385                                 | 1058                                     | 1320                                     | 3640                             |
| Comercio                               | 595                                 | 1186                                     | 1271                                     | 3330                             |
| Transporte                             | 598                                 | 1397                                     | 1578                                     | 3629                             |
| Otros                                  | 335                                 | 800                                      | 1106                                     | 3361                             |
| <u>Por ciento ingreso<br/>generado</u> | 100                                 | 100                                      | 100                                      | 100                              |
| Agricultura                            | 39                                  | 18                                       | 17                                       | 10                               |
| Manufactura, minería<br>y construcción | 21                                  | 34                                       | 38                                       | 44                               |
| Comercio                               | 15                                  | 17                                       | 15                                       | 15                               |
| Transporte                             | 6                                   | 8  | 10                                       | 7                                |
| Otros                                  | 19                                  | 23                                       | 20                                       | 24                               |
| <u>Por ciento población<br/>activa</u> | 100                                 | 100                                      | 100                                      | 100                              |
| Agricultura                            | 64                                  | 29                                       | 35                                       | 13                               |
| Manufactura, minería<br>y construcción | 14                                  | 29                                       | 28                                       | 37                               |
| Comercio                               | 6                                   | 12                                       | 12                                       | 16                               |
| Transporte                             | 2                                   | 6  | 6  | 7                                |
| Otros                                  | 14                                  | 24                                       | 19                                       | 27                               |

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

Examinando ese mismo asunto desde el punto de vista de la experiencia histórica de los pocos países para los que hay información, Kuznets encontró que la relación producto-capital se redujo en las primeras etapas del desarrollo y luego se estabilizó o tendió a subir. En Estados Unidos bajó de 0.4 en 1880 a 0.3 y luego subió a 0.33 en 1938. En Inglaterra bajó de 0.22 en 1865 a 0.17 en 1895 y se mantuvo en ese nivel hasta 1913. En Francia había bajado de 0.25 a mediados del siglo XIX a cerca de 0.17 a fines del siglo y casi a 0.14 en 1913. <sup>1/</sup>

Kuznets cree, y con él muchos economistas de países desarrollados, <sup>2/</sup> que la relación producto-capital de los países poco desarrollados es más baja que la de los países que se desarrollaron hace poco, como Estados Unidos, Canadá y Australia, y tan bajo como la de los viejos países desarrollados de Europa. Sin embargo, las cifras citadas más arriba hacen dudar que la proposición sea correcta.

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

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

---

<sup>1/</sup> Population, Income and Capital, opus cit., pág.14.

<sup>2/</sup> Véase por ejemplo, H.W.Singer: La Mecánica del Desarrollo Económico. El Trimestre Económico.

También es de dudar que el valor del coeficiente de capital - tenga alguna tendencia a largo plazo que sea independiente de los procesos tecnológicos que estén ocurriendo. Si se tome un período largo de la experiencia de Estados Unidos, por ejemplo, se descubre que la relación producto-capital se mantuvo muy estable, hasta antes de la Gran Depresión, gracias a que hubo fuerzas que tendieron a hacerla subir y otras a hacerla bajar, que se compensaron. Tendieron a hacerla bajar el crecimiento proporcional más rápido del transporte, las comunicaciones y la producción de energía, cuyo coeficiente particular era más bajo que el promedio. Tendieron a hacerla subir las mejoras tecnológicas que tuvieron lugar en esos sectores y que mejoraron notablemente los coeficientes sectoriales. 1/ Naturalmente, en el corto plazo y en virtud de la lentitud con que crece el acervo, el coeficiente de capital debe ser muy constante.

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

En Estados Unidos, por ejemplo, por cada habitante activo hay alrededor de 7000 dólares en RTR mientras que, según hemos visto, en los países de bajo nivel de ingreso hay sólo entre 200 y 400. Otras maneras de medir esta misma diferencia de RTR es a través de la capacidad generadora de energía disponible por habitante. En EE.UU. esa capacidad es de alrededor de 1300 kw, mientras que en la mayoría de los países poco desarrollados esa capacidad es ínfima.

---

1/ Fellner, W., Long Term Projections of Private Capital Formation, Conference on Research in Income and Wealth, mimeografiado - 1951.

Tampoco se cuenta con informaciones satisfactorias para analizar los cambios que tienen lugar en la composición de la riqueza tangible, reproducible o medida que el aumento del ingreso per cápita, aunque a priori podría tenerse una idea de la dirección de los cambios. Así, en los Estados Unidos bajó de 0.1 a 1880

0.3. En primer lugar, la importancia relativa de los equipos debe aumentar, dado que este tipo de riqueza renovable juega un papel más importante en la manufactura y en la minería que en otras actividades y son ellos que aumentan más rápidamente con el desarrollo. Además, como hemos visto, el conjunto de este proceso tiene lugar un aumento de la productividad o producto-capital de los países, fenómeno que está íntimamente ligado a la acumulación de equipos. Si se toma la riqueza tangible renovable de los Estados Unidos constituida por habitaciones, estructuras, equipo y ganado, en 1890 los equipos constituían el 15 por ciento mientras que en 1948 constituían 23 por ciento del total.

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

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

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

mésticos. Si contamos el conocimiento como recurso hay que colocarlo en primer lugar.

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

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

Cuadro 2

## DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR EDADES

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

Fuente: Naciones Unidas.

Las tasas de mortalidad también son diferentes en los países desarrollados y los no desarrollados. Por lo general, en los últimos fluctúa entre 40 y 50 por mil, mientras que en los países más desarrollados fluctúa entre 17 y 20 por mil.

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

Parece ser un hecho comprobado que el desarrollo económico, en su sentido más alto, tiene una influencia mayor, o por lo menos, más prematura, sobre la reducción de la tasa de mortalidad que sobre la de la natalidad. Esta ha sido la experiencia histórica y a consecuencia de la cual la población del mundo aumentó enormemente después de la Revolución Industrial. En realidad, se estima que a principios de la Era Cristiana, la población del mundo fluctuaba al

rededor de los 300 millones de habitantes, demorando 17 siglos en aumentar a 700 millones. Pero en los tres siglos siguientes subió a 2500 millones. Antes que tuvieran lugar los grandes descubrimientos médicos del siglo XIX, parecía que la población sólo aumentaba a raíz de los efectos del crecimiento del ingreso sobre la tasa de mortalidad, pero desde entonces dicha tasa puede ser reducida aún si el ingreso no aumenta.

Las diferencias en tasas de natalidad y mortalidad, que afectan el ritmo de crecimiento natural de la población y su estructura de edades, debería también afectar la proporción de población que es activa y si esto fuera el único factor determinante podría creerse que la relación de población activa a población total es mucho más alta en los países desarrollados que en los poco desarrollados. Pero hay otros factores que afectan la disponibilidad de mano de obra, entre los cuales la participación de la mujer en la vida económica es uno de los más importantes,-

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

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

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

nen tanto valor económico como cualquiera otra labor profesional y su comercialización y mecanización ha jugado un papel importante en la historia del desarrollo económico.

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-



## II. LOS MECANISMOS DEL MERCADO Y LA PROGRAMACION

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

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

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

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

---

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

la distribución personal del ingreso y a la segunda con el de problema de la asignación de los recursos.

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

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

De la discusión anterior resulta evidente, que la selección de los objetivos últimos afecta de un modo directo la selección de los medios y que, dentro de ciertos límites, también de naturaleza ética, éstos sólo pueden ser juzgados en función de su eficiencia para alcanzar los objetivos. La asignación de los recursos eco-

nómicos a la satisfacción de las distintas necesidades es un problema de medios y no de fines. De ahí que no sea posible afirmar - que una forma dada de asignación es satisfactoria sin que previamente se haya estipulado el objetivo que se persigue. En otras palabras, para emitir un juicio respecto a si los recursos económicos de una nación están siendo bien o mal utilizados hay que saber cuál es la solución que se considera preferible para el problema de la distribución del ingreso.

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

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

