

APUNTES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA PLANIFICACION Y FORMULACION DE POLITICA ECONOMICA Y LA INVESTIGACION

Por: Alfred P. Thorne*

Las notas siguientes son escritas en respuesta a sugerencias de mis colegas en Puerto Rico y Washington, con referencia particular al Caribe, América Central y economías típicas de América del Sur. Son relevantes para algunos otros países también. El propósito es (a) traer atención especial sobre ciertas peculiaridades de estas economías que influyen tanto los objetivos como las técnicas, y (b) tratar de alentar a algunos estudiantes a emprender trabajos de investigación necesarios para mejorar la planificación económica en estas áreas.

Diagnósticos

Una actividad esencial en el proceso de planificación debe ser un estudio objetivo de carácter analítico que presente ciertamente cómo la economía trabaja en realidad. No es propio, tanto en la esfera intelectual como en la práctica, asumir que cualquiera de las economías arriba mencionadas funciona con respecto a todas sus interrelaciones, en manera exactamente similar que las economías de países altamente desarrollados, como lo son los Estados Unidos, Inglaterra y otras economías de los países del norte de Europa. Casi toda la teoría económica existente ha sido formulada para explicar el funcionamiento de estas últimas economías.

En el tiempo en que se formulaban tales teorías económicas, estas últimas economías habían alcanzado un nivel muy por encima de las etapas en que la mayoría de nuestras economías se encuentran hoy. Más aún, y ello es de gran importancia, las economías para

* Profesor en Planificación y Economía, Director del Proyecto de Investigación sobre la Industrialización. Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico; también Consultor de la O.E.A. (Alianza para El Progreso).

expectaciones en las exportaciones. Una pequeña parte de la inversión privada era únicamente autónoma. La mayor parte era inducida directamente e indirectamente por las expectativas de ventas en el exterior. Las perspectivas de los jornales y otros ingresos domésticos para residentes, y de las ventas locales a aquellos, dependían principalmente de las expectativas de ventas en el exterior. Además, en el sector del gobierno, los gastos corrientes así como los gastos de inversión dependían principalmente de (a) los impuestos sobre estas exportaciones, (b) los impuestos sobre las importaciones compradas por medio de estas exportaciones, (c) las contribuciones sobre las ganancias netas de las empresas produciendo las exportaciones, y (d) la magnitud de los préstamos oficiales netos del exterior, especialmente del Reino Unido.

Estas relaciones ameritaron obviamente mayor estudio. Más tarde, una mayor elaboración y adelanto en las propuestas de estas relaciones fueron presentadas por Thorne⁽²⁾ y Seers⁽³⁾, influenciando la base racional de proyecciones en Puerto Rico también. Estos esfuerzos se enfocaron sobre todo en identificar las ecuaciones dinámicas significantes del sector de las exportaciones importantes (o las partidas de entrada doble en el caso de una presentación en un sistema de cuentas sociales en balanceo). Hay que hacer aún mucha más investigación.

B. La Razón de Capital-Rendimiento, o de Capital-Producto

De nuevo, como un estudiante colonial que había hecho contacto con la hasta aquel entonces nueva teoría del Desarrollo de Harrod y la razón de capital-rendimiento, el escritor buscó regularidad en la correspondencia cuantitativa de la relación. Ello fue en vano. Esta irregularidad, su explicación, y las implicaciones para hacer proyecciones, fueron presentadas en una parte de su Tesis Doctoral en mayo de 1958 (pp. 114-117) y ante la Primera Conferencia Regional de América Latina en junio de 1959.⁽⁴⁾

Un artículo sobre el tema fue publicado más tarde en una de las revistas de la Univer-

Un millón de dólares de inversión en la industria minera genera a corto plazo menos ingreso local y empleo que igual cantidad de inversión en la construcción de hogares, por ejemplo, donde la necesidad de equipo y material importado es menor. El pequeño número de sectores importantes en la economía local lleva a la inestabilidad en el coeficiente promedio de capital de un año a otro, el valor del cual varía de un período corto a otro dependiendo de la influencia del sector que haya experimentado la mayor inversión para ese período dado. Reddaway⁽⁶⁾ también examinó esta situación y presentó la interesante sugerencia de que si se trabajara partiendo de estadísticas históricas (o de cifras para años futuros incluidos en el plan) la razón marginal tradicional de capital-rendimiento de un sector nos sería dado por

$$\frac{X+M+L}{r + P+D+S+W}$$

donde X representa el costo de capital, digamos de nuevas fábricas de hierro para las cuales una relación definida entre capital y rendimiento podía ser razonablemente asumida como dada por los factores técnicos—al menos si consideramos un número fijo de tandas de obreros, una utilización justa completa y el que no haya escasez de trabajo;

M—representa el costo de capital para sustituir la mano de obra, no para aumentar producción, “modernización”,

L—representa “lag”, o ajuste para la diferencia entre los gastos de construcción en el período y la terminación de la construcción;

r—representa la razón de capital-rendimiento de las nuevas fábricas;

P—(“Para progreso”)—representa el aumento en el rendimiento como resultado de la aplicación de mejores métodos a las plantas viejas, lo cual exigía poco o ningún aumento de capital neto;

D—representa los cambios surgidos como consecuencia de la mayor (o menor) utilización de las plantas viejas, como reflejo de los cambios en la demanda;

S—representa los cambios originados por la introducción de tandas de obreros dobles;

W—representa cambios originados por el tiempo más favorable.

En esta área también hay oportunidades para más investigaciones.

Tasas de Intercambio de Exportación — Importación

Kaldor⁽⁷⁾ ha traído atención sobre el hecho de que, según señala el Boletín Estadístico de las Naciones Unidas de enero 1964 en la Tabla B, el volumen de exportaciones de los países subdesarrollados a las áreas desarrolladas en el período 1950-1961 creció con un ritmo de 2.6% anual en el caso de alimentos, 1.6% anual en el caso de materias primas, y de un 9.3% en el caso de petróleo. Para las tres categorías juntas, la tasa de expansión fue de 3.6%. Kaldor además añade que en el presente el 86% de las exportaciones de los países en vía de desarrollo consiste de productos primarios y que únicamente el 14% representa exportaciones de productos manufacturados. Sin embargo, la demanda mundial para bienes primarios se expande lentamente debido a la baja elasticidad del ingreso de demanda por ellos. El volumen de comercio internacional de bienes manufacturados se ha triplicado a partir del 1938; sin embargo, el volumen de comercio de bienes primarios ha aumentado únicamente en un 66% para ese mismo período. Kaldor señala que las necesidades de importación para las áreas en vía de desarrollo crecen más rápidamente que sus exportaciones, y que ello es inevitable si hay el desarrollo, pues su demanda por bienes de capital aumenta más rápidamente que la formación de capital fijo doméstico. Esta situación es también consecuencia del hecho de que su elasticidad de demanda en relación con el ingreso en

torno a productos importados para el consumo y como materia prima es muy alta. Según los estimados de las Naciones Unidas, un 5% de crecimiento anual requiere un aumento anual de 6% en las importaciones. Esta tasa de crecimiento de importaciones es el doble de cualquier posible aumento de exportaciones basadas en la composición presente de las exportaciones de los países en vía de desarrollo.

Los problemas de la balanza de pagos de estos países continuarán, a no ser que se expandan sustancialmente las exportaciones de productos manufacturados. Seers⁽⁸⁾ ha señalado que los países de América Latina están experimentando estos problemas conjuntamente con el problema de la inflación en un grado mayor que cualquier otra área en vía de desarrollo.

Las implicaciones de estas interrelaciones, tan diferentes de las que los países desarrollados experimentaron, son de gran importancia para los planificadores económicos de las áreas en vía de desarrollo, dado que influyen en la factibilidad de las metas posibles, como la selección de prioridades de proyectos específicos e instrumentos de política administrativa. Muchos proyectos de investigación pueden desarrollarse en cuanto a estos problemas.

El Criterio de Prioridad

Con respecto a selección de prioridades económicas para la inversión, de relevancia particular en la decisión de cuales industrias deberían fomentarse con preferencia, o debería dárseles protección tarifaria o subsidio, Thorne⁽⁹⁾ sugirió en 1955 que había que hacer esfuerzos dirigidos a influenciar la dirección de la inversión doméstica hacia aquellas formas de capital que más estímulo tendrán para el ingreso nacional. Otros economistas, por el contrario, frecuentemente han dicho que las áreas en vía de desarrollo deben embarcarse en proyectos que requieran una baja intensidad de capital, dado su escasez y la gran cantidad de desempleo. Harrod,⁽¹⁰⁾ sin embargo, ha señalado que esta última posición es errónea. Una alta intensidad de ca-

pital significa una razón alta de capital-trabajo, donde trabajo se considera como todos los factores que no sean capital. Harrod propone que se señalen o establezcan prioridades tomando como criterio la razón más alta de rendimiento-capital, que es muy similar a la razón ingreso-capital que ha propuesto el autor. Harrod señala que no hay relación directa entre la razón de capital-trabajo y la razón capital-rendimiento. Proyectos con una alta razón de capital-trabajo pueden tener una razón baja de capital-rendimiento, y vice versa, es decir, una razón alta de rendimiento-capital, como, por ejemplo, las plantas que producen electricidad.

Los países en vía de desarrollo deben dar prioridad a proyectos con razones altas de rendimiento-capital. Añade Harrod que si esta sugerencia no se sigue, el criterio a usarse debe ser la selección de aquellos proyectos que rindan (yield) las ganancias mayores. Este último criterio ha sido el típico desde la economía de Adam Smith. Se señala este último para países avanzados por teoría dinámica como por teoría estática. Sin embargo, Harrod reconoce la cuestionabilidad de aplicar este principio en países en vía de desarrollo que están considerando la inversión en proyectos de un tamaño sustancial en relación con el ingreso nacional, o están considerando planes que recogen un grupo de proyectos y, quizás también, protección tarifaria (o subsidios) para algunas industrias.

Harrod va más allá y señala que la teoría o principio tradicional asume que las recompensas reales de factores no-capitales, que pueden estar subiendo en consecuencia del aumento en la tasa de ingreso per cápita, son independientes de cualquier inversión particular que se considera como un mero incremento o una fracción pequeña en comparación con el ingreso nacional total. Ello es similar al supuesto que define la teoría de competencia perfecta, a saber, que un aumento en la producción de un empresario no altera o afecta el precio de mercado para ese producto. Pero si un proyecto particular (o un grupo de proyectos) es lo suficientemente grande como para aumentar más que infinitesimalmente las recom-

pensas de los factores no-capitales como lo determina su productividad marginal, "¿No deberíamos nosotros utilizar", preguntó Harrod, "la razón de rendimiento-capital en vez de la ganancia neta como base para seleccionar uno u otro proyecto? Este es un punto tan controversial y radical a las ideas tradicionales, que no debo preguntar a mis lectores su opinión sobre el mismo. Este problema de establecer criterios racionales es muy relevante a lo que los países en vía de desarrollo están tratando de realizar en sus planes."

Estas notas invitan a estudiantes de la planificación económica a dar más pensamiento a este tópico, que es de tan crucial importancia para aquellos que tienen que hacer las decisiones o sirven de consejeros a los que hacen decisiones, en la selección entre inversiones e industrias particulares que se han de fomentar por estímulos especiales por el sector público.

Una Cuestión de Política: ¿Subsidios o Tarifas?

La situación para la protección de industrias incipientes ha sido suficientemente tratada y es ampliamente conocida como para que sea expuesta aquí. Es conocido el hecho de que los costos marginales de producción en que incurren los "empresarios" en un país menos desarrollado son mayores en relación con los costos sociales que en los países desarrollados. En adición a este argumento clásico, se presenta la situación de empleo disfrazado, que hay en gran porción en los países subdesarrollados.

Un hecho menos conocido en los países subdesarrollados es que los subsidios son superiores a las protecciones tarifarias como instrumento de política para el desarrollo industrial. La igualización de razones de costos sociales, comparados con las de costos privados, necesitan de una **reducción en el costo de manufacturas** (en términos de precios para productos agrícolas) por medio de subsidios en vez de **un aumento en los precios domésticos de las manufacturas por medio de tarifas.**

Impuestos sobre importaciones son efectivos en alentar la manufactura únicamente cuando hay la posibilidad de vender los productos en el mercado local como sustitutos de las importaciones. Pero una vez se alcanzan los límites de la sustitución de las importaciones, el desarrollo industrial decae, como ha ocurrido en muchos países de América Latina. Las industrias promovidas por las barreras tarifarias no han podido competir eficientemente en el mercado de exportaciones y han dependido en gran medida de la expansión del mercado doméstico, cuyo crecimiento lento ha sido impuesto principalmente por la expansión lenta del sector agrícola. Siendo tan pequeño el mercado doméstico en nuestras economías, la protección tarifaria puede alentar rápidamente sólo un pequeño período de industrialización. Se necesitan los subsidios para alentar también las exportaciones de manufacturas. Pero es deseable que el gobierno señale por adelantado que los mismos serán temporales, a fin de estimular esfuerzos a obtener una eficiencia competitiva.

En tratar de aplicar esta teoría, el planificador no debe pensar que los mejores subsidios son necesariamente en la forma de dinero del país. En algunos casos, el subsidio será más eficiente en la forma de servicios de mercado o/y servicios de adiestramiento gerenciales suministrados por el gobierno, y servicios de adiestramiento de la fuerza trabajadora.

Puerto Rico ha utilizado este último a un grado limitado (demasiado limitado) pero con éxito. Es claro que cada país específico debe hacer sus investigaciones y experimentaciones para ver qué forma o qué formas de subsidios son las mejores para su situación financiera y administrativa, y para su potencialidad económica.

Devaluación

Kaldor⁽¹¹⁾ ha puntualizado que ningún ajuste de la tasa general del cambio de moneda puede remediar las dificultades crónicas de la balanza de pago de un país subdesarrollado originadas en las diferencias entre las tasas de crecimiento relativas de exportación e impor-

tación. En un país típico de América Latina, una tasa de cambio de moneda que facilitará un aumento de exportaciones de las manufacturas resultará en un menosprecio sustancial de la moneda doméstica en términos de los productos primarios que constituyen la mayor parte de las exportaciones. El aumento de los recibos de exportaciones en términos de moneda doméstica en el sector de exportaciones estimula inevitablemente un aumento de precios domésticos, y aquellos, especialmente los precios de los alimentos, hacen subir los costos de producción monetarios. Como resultado hay una eliminación rápida de cualquiera ventaja que hubiera sido obtenida para las manufacturas. Los jornales suben principalmente en estos países por causa de aumentos de los precios de los alimentos, en vez de por consecuencia de una demanda significativamente mayor para trabajo.

En estas economías no hay una sola tasa de cambio de moneda que pueda asegurar un estado de equilibrio entre los costos internos de producción y los precios en mercados extranjeros. Las dificultades de la balanza de pagos requieren ajuste en la estructura de costos: es decir, necesitan un ajuste de los costos manufactureros en relación con los precios de los productos primarios, y no sólo un cambio en el nivel general de costos en términos de la moneda extranjera. Por esta razón los esfuerzos hechos de vez en cuando por algunos países pobres para aliviar sus problemas de la balanza por medio de establecer tasas de cambio "más apropiadas" han resultado ineficaces. Algunos ejemplos de devaluaciones seguidas por nuevas presiones de inflación son Chile y Argentina. El planificador tiene que darse cuenta de que en un país ya desarrollado e industrializado los precios de exportaciones son de largo plazo, determinados por los costos de producción, mientras que en los países subdesarrollados los costos de exportaciones son determinados por los precios. La solución para los países pobres es utilizar dos tasas de cambio o el uso de impuestos y subsidios para lograr el mismo efecto, como sugirió Pigou, más convencionalmente.

Conclusión

Los precedentes tratan de traer atención sobre sólo algunos de los problemas que confrontan los planificadores económicos en muchos países subdesarrollados. Hay muchos otros problemas que invitan el interés de los estudiantes de estos países. Por ejemplo ¿Cuáles deben ser las bases para la formulación de una política de jornales e ingresos en estos países, considerando las necesidades de estimular ahorros e inversiones internas, y de evitar aumentos de costos de producción en consecuencia del efecto demostrativo dentro de una economía dual donde la productividad de trabajo no sube en muchas partes del sector tradicional?

REFERENCIAS

- (1) Government of British Guiana (Actualmente Guyana), **British Guiana Ten-Year Development Plan**; Argosy Co. Ltd., George Town, 1947.
- (2) (a) Alfred P. Thorne, **Size Structure & Growth of the Economy of Jamaica**, University of the West Indies, Jamaica, 1955; Caps. IV & V.
(b) Alfred P. Thorne, **The Jamaican Economy and Its Portrayal and Analysis Through Appropriate Systems, Sector and National**; Doctoral Dissertation defended May 1958, Columbia University, New York.
(c) Alfred P. Thorne, "Sector Income Accounting and Analysis For Latin American and Caribbean Economics — More appropriate Equations", **The Review of Economics and Statistics**, Vol. XLIV. No. 4, Harvard University Press, 1962.
(d) Alfred P. Thorne, **Journal of International Abstracts**, Jan. 1963, American Economic Association.
- (3) (a) Dudley Seers, "An Approach to the short-period analysis of Primary-Producing Countries", **Oxford Economic Papers**, Vol. 11, No. 1, 1959, Oxford University. (Versión Español en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Diciembre, 1960.)
(b) Dudley Seers, "The Mechanism of an Open Petroleum Economy". **Social & Economic Studies**, June 1964, Univ. of West Indies.
- (4) Sponsored jointly in Rio de Janeiro by the International Association of Research In Income, and Wealth and The United Nations.
- (5) Alfred P. Thorne, op. cit at (2) (b) and (2) (c) and (2) (d), above.
- (6) W. B. Reddaway, **The Development of the Indian Economy**, Homewood, 1962, pp. 207-208.

- (7) N. Kaldor, "International Trade & Economic Development" In the **Journal of Modern African Studies**, Vol. 2, No. 4 (1964), pp. 491-511.
- (8) Dudley Seers, "A Theory of Inflation & Growth in Under Developed Countries—Latin America", **Oxford Economic Papers**, June, 1963.
- (9) Alfred P. Thorne, *Op. Cit.* In (2) (a) above (p. 96).
- (10) Sir Roy Harrod, "Themes in Dynamic Theory", **Economic Journal** Vol. LXXIII, No. 291, 1963, pp. 411-412.
- (11) N. Kaldor, *op. cit.*, in (7) above.