

R E V I S T A



BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

**Biblioteca
del Pensamiento
Económico**

José Antonio

Mayobre

Latinoamérica: economía y desarrollo



Biblioteca del Pensamiento Económico

Mayobre

José Antonio Mayobre
Latinoamérica: economía y desarrollo



Revista BCV
Biblioteca del Pensamiento Económico
José Antonio Mayobre. Latinoamérica:
economía y desarrollo
ISSN: 0005-4720
1. J.A. Mayobre
2. Pensamiento económico
3. Programación del desarrollo
4. Economía - Venezuela

© Banco Central de Venezuela, 2007
Esta publicación es un suplemento
de la Revista BCV, vol. XXI, n° 1, enero-junio 2007
Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal: lf35220073302126
ISBN: 980-394003-1

Dirección: Banco Central de Venezuela,
Edificio Sede, piso 3, Av. Urdaneta,
Esquina de Las Carmelitas, Caracas 1010
Dirección postal: Apartado 2017,
Carmelitas, Caracas 1010, Venezuela
Teléfono: (58-212) 801 5380
Fax: (58-212) 861 0021
boropeza@bcv.org.ve
www.bcv.org.ve
RIF: G-20000110-0

Producción editorial: Departamento de Publicaciones BCV
Diseño de carátula: Luis Giraldo
Diseño de la tripa: Ingard Gherembeck
Diagramación: Elena Roosen
Corrección: Hecsil Coello
Impresión: ??????????
Tiraje: 1.000 ejemplares

Introducción

José Moreno Colmenares

9

José Antonio Mayobre. Latinoamérica: economía y desarrollo

Filosofía y ciencia económica

17

La política monetaria
y el desarrollo económico

37

El capital y el desarrollo económico

51

La programación global como instrumento
de política de desarrollo económico

63

Bibliografía localizada de José Antonio Mayobre

93

[illegible]

Introducción

Introducción

Moreno C.
José Moreno Colmenares*

La vida y la obra escrita de José Antonio Mayobre Cova fueron relativamente breves pero de hondo calado en la historia y el pensamiento económico, social y político continental. Tuvo repercusiones también en la teoría del subdesarrollo, que está inserta en la doctrina económica que tiene validez universal. El tiempo corto de su existencia y la intensidad del quehacer público nacional e internacional avasallaron al pensador y liberaron al hombre de acción, privándonos tempranamente de una de las inteligencias más lúcidas y sólidas del siglo xx latinoamericano. Mayobre fue un venezolano con brillante y avanzado desempeño público en el país, a la vez que “un representante destacado de la escuela de pensamiento latinoamericano de la postguerra y, como tal, uno de los orientadores de la política económica de la América Latina...” (Pazos, 7).

Habría de añadirse además dentro de esta perspectiva, su militancia peregrina por cuanto foro u organismo regional o mundial, donde pudiera elevar su discurso digno, apasionado y comprometido con la defensa de los más nobles intereses de su país, de su región y del Tercer Mundo.

Desde la óptica filial pero también intelectual de su hijo Eduardo, es percibido como sujeto de “...una vida variada y fecunda y de una obra íntimamente ligada a ella... [una vida caracterizada por]... la preocupación de lograr la justicia y el desarrollo para los pueblos de América y el desvelo por hacerlo con honradez y seriedad... el pensador que había en él se rebelaba ante el hombre de acción que a través de la gestión pública, la cárcel o el exilio le había impedido realizar una obra teórica” (Mayobre M., 3-4). Lo que no impidió que desde su pensar

* Economista. Director de la *Revista BCV*.

dispersado en artículos, alocuciones, conferencias e informes se descubriera la reconciliación del "...hombre de acción con el intelectual para comprender la realidad y transformarla" (Mayobre M., 4).

Lo que se ha logrado transformar en esta obra tiene un trasfondo teórico, conceptual, técnico y político de enorme trascendencia, tal como lo señaló, en la cita hecha con anterioridad, el eminente académico y político Felipe Pazos. El pensamiento originado en Cepal al cual contribuyó Mayobre sustancialmente, fue una gesta para liberarnos del discurso y la estrategia económica venida desde las metrópolis para condicionar las políticas públicas en las naciones de la periferia capitalista. La doctrina de la comisión económica fue más allá de lo específico económico-técnico para internarse en lo social y desarrollar una política económica orientada a combatir el atraso, la pobreza y el anacronismo político. Allí estuvo Mayobre con todo su talento creador y su indeclinable sentimiento latinoamericanista, no sólo como mentor sino como actor político, tanto en las esferas oficiales como en el simple ejercicio de la ciudadanía y el gobierno.

En Venezuela hubo, entre otras, dos instituciones que tuvieron el privilegio de contar con el entonces joven economista José A. Mayobre, quien dejó profundas huellas en ambas antes y después de convertirse en un funcionario internacional de alto prestigio. Las instituciones fueron la Universidad Central de Venezuela donde cursó estudios y luego de graduado, ejerció la docencia en la Escuela de Economía de esta Universidad y, por otra parte, el Banco Central de Venezuela, en el que fungió de Jefe del Departamento de Investigaciones y más tarde, ya en la madurez brindó sus servicios de asesoría.

José Antonio Mayobre nació el año 1913 en Cumaná, capital del Estado Sucre de Venezuela, al Oriente del país y frente al mar Caribe. Sus padres fueron Ramón Mayobre y Eva Cova. Hizo sus estudios de bachillerato y universitarios en la ciudad de Caracas. En 1931, a los 18 años de edad, participó en la fundación del Partido Comunista de Venezuela. En 1932, es encarcelado y permanece prisionero hasta 1934, cuando es enviado al exilio y tiene la oportunidad de visitar Francia y la Unión Soviética durante el año 1935. Regresa en 1936 a Caracas, permanece en la clandestinidad hasta 1939 cuando es apresado de nuevo pero por poco tiempo, de febrero a julio. Al salir en libertad estudia Derecho y Economía en la Universidad Central de Venezuela (1939-1945), graduándose en 1945. Entre 1945 y 1946 sigue y culmina estudios de postgrado en la London School of Economics, siendo el primer venezolano que obtuvo título de postgrado en esa universidad.

Antes, en 1946, inició el ejercicio profesional en el Banco Central de Venezuela dentro del Departamento de Investigaciones Económicas y dictó clases de análisis económico en la Universidad Central de Venezuela hasta 1950, cuando retorna del exilio. Reingresó a la docencia en la UCV en 1958 en la Cátedra de Desarrollo Económico.

Los cargos que desempeñó son los siguientes:

- 1947 Gobernador alterno ante el Fondo Monetario Internacional
- 1948 Director gerente del Banco Agrícola y Pecuario de Venezuela
- 1949 Gerente General de Industrias azucareras C.A.
 y Central Matilde C.A.
- 1950 Subdirector de la Subse de la Comisión Económica
 para América Latina (Cepal), Ciudad de México
- 1953 Representante residente de las Juntas de Asistencia Técnica
 de Naciones Unidas en América Central
- 1954-1958 Jefe de la División de Desarrollo Económico de la Cepal,
 Santiago de Chile
- 1958 Director de la Corporación Venezolana de Fomento de Venezuela
- 1958-1960 Ministro de Hacienda de Venezuela
- 1960-1962 Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional
- 1961-1962 Embajador de Venezuela ante la Organización de Estados
 Americanos (OEA)
- 1963-1966 Subsecretario de Naciones Unidas a cargo de Cepal y representa
 al secretario general de Naciones Unidas como mediador durante
 la crisis de República Dominicana (1965)
- 1967-1969 Ministro de Minas e Hidrocarburos de Venezuela
- 1969-1980 Asesor del Banco Central de Venezuela
- 1970-1980 Integrante del Consejo Ejecutivo de la Universidad Metropolitana
 Caracas, Venezuela
- 1975 Miembro del Consejo Nacional de Energía, Venezuela
- 1980 Fallece en Washigton, DC, en agosto. Curiosamente en el mismo
 mes cuando nació en Cumaná en 1913.

Nos quedaron muchas interrogantes acerca de la primera etapa de la vida del doctor Mayobre que transcurrió desde su infancia hasta su pubertad. Inferimos que debe haber llegado a Caracas entre los 12 y 13 años de edad, cuando, culminada la escuela primaria, ingresa al bachillerato y comienza a dar muestras de rebeldía juvenil. Nos hemos preguntado ¿cuál era el pensamiento de los padres de Mayobre? ¿Cuál la actitud de ellos ante el gobierno del General Juan Vicente Gómez? ¿Cuál su reacción y la del hijo cuando se produce la expedición del *Falke*? ¿Quiénes fueron sus condiscípulos en el bachillerato? ¿Quiénes sus

maestros? ¿Qué lo indujo a participar en 1931 en la fundación del Partido Comunista de Venezuela? ¿Cuál su vivencia en La Rotunda, famosa cárcel de la época gomecista? ¿Qué impresiones tuvo en su visita a la URSS en 1935? ¿Cómo fue la experiencia durante la clandestinidad vivida entre 1936 y 1939? Y muchas otras preguntas para las cuales no tenemos respuesta.

Los trabajos que hemos seleccionado no incluyen uno de los más renombrados: “La paridad del Bolívar”, que fue su tesis doctoral en la Universidad Central de Venezuela y que posiblemente despertaría el interés en estos tiempos. Escogimos los menos difundidos y entre ellos, el titulado “Filosofía y ciencia económica” por considerar que muestra una faceta poco conocida de Mayobre. Allí trata de evidenciar la relación entre pensamiento filosófico y pensamiento económico y para ello se remonta, a los orígenes de la economía y su vinculación con la filosofía, trata de mostrar como las grandes corrientes y los cambios fundamentales en la manera de analizar científicamente las relaciones sociales de carácter económico han estado influidos por los conceptos filosóficos de cada época. Se muestra contrario al análisis económico ahistórico y abstracto, es decir, era partidario del análisis económico referido a la realidad concreta y al tiempo en que los procesos ocurrían. Es un examen de la relación entre la evolución de las ideas económicas y filosóficas desde el surgimiento de las primeras en el siglo XVII hasta nuestros días. Mayobre allí, hace gala de una extraordinaria cultura filosófica, muy poco frecuente entre los economistas y un conocimiento bastante completo de la historia del pensamiento económico.

El segundo trabajo seleccionado es: “La política monetaria y el desarrollo económico” donde afirma que el desarrollo económico es básicamente un problema de inversión de capitales, dado que la asignación de los otros recursos no puede lograrse eficazmente sin el aumento del capital por recurso con el fin de elevar la productividad específica y general. Tanto en este como en el siguiente trabajo, se refiere a la estrecha vinculación entre la corriente nominal de la economía y la corriente real, con la necesaria mención a la banca central.

El tercer trabajo denominado: “El capital y el desarrollo económico” es una continuación del ensayo que lo precede y se propone abordar los problemas relativos a la necesidad de recursos de capital en los países en desarrollo y a la determinación de la tasa de inversión conveniente, así como a la relación del tipo de interés con la finalidad de la política de desarrollo.

El cuarto trabajo: “La programación global como instrumento de política de desarrollo económico”, expone los grandes lineamientos del programa y la metodología que la Comisión Económica para América Latina había elaborado y aplicado en los países del continente. Este trabajo incluye la discusión que se originó posteriormente con la participación de personalidades e intelectuales que estaban presentes en la conferencia dictada por Mayobre. La discusión sobre

la ponencia del doctor Mayobre se centró en cuatro temas principales: 1) precisar el significado conceptual y teórico de la categoría programación global; 2) viabilidad de la aplicación del modelo y sus métodos; 3) ventajas que ofrecía respecto a otras políticas; y 4) evaluación de otras soluciones distintas a la programación.

Finalmente queremos dejar constancia de que el Banco Central de Venezuela una vez más con esta publicación hace un merecido reconocimiento a quien estuvo ligado toda su vida a la historia y la vida de la Institución.

Bibliografía consultada

FUNDACIÓN POLAR (1997). *Diccionario de Historia de Venezuela*, tomo III (m-s). p. 88, Caracas, segunda edición.

MAYOBRE MACHADO, E. (1992). “Discurso”, *José Antonio Mayobre Obras Escogidas*, tomo I, pp. 3-4, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos n° 9, Caracas.

MAYOBRE COVA, J.A. (1992a). “Filosofía y ciencia económica”, *José Antonio Mayobre Obras Escogidas*, tomo I, p. 21-42, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos n° 9, Caracas.

_____ (1992b). “La política monetaria y el desarrollo económico”, *José Antonio Mayobre Obras Escogidas*, Tomo I, pp. 47-60, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos n° 9, Caracas.

_____ (1992c). “El capital y el desarrollo económico”, *José Antonio Mayobre Obras Escogidas*, tomo I, pp. 61-73, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos n° 9, Caracas.

_____ (1992d). “La programación global como instrumento de política de desarrollo económico”, *José Antonio Mayobre Obras Escogidas*, tomo I, p. 75-107, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos n° 9, Caracas.

Pazos, F. (1992). “Introducción”, *José Antonio Mayobre Obras Escogidas*, tomo I, p. 7-18, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos n° 9, Caracas.

Mayobre

José Antonio Mayobre
Latinoamérica: economía y desarrollo

Filosofía y ciencia económica*

Mayobre
José Antonio Mayobre*

Creo no haber encontrado una definición de la filosofía de mayor poder descriptivo que aquella de William James: “Filosofía, en el sentido pleno, es sólo el hombre pensando, pensando sobre generalidades, más bien que sobre particularidades”. Junto a este hombre pensante, preocupado por los temas menos reductibles a hechos simples y que se refieren a la integralidad del ser frente a sí mismo y al exterior: el qué cosa soy, el qué conozco o puedo conocer, el qué constituye mi existencia o la sustancia de lo que me rodea, el qué determina mi conducta, nos figuramos otro hombre también pensante que, menos ambicioso, se limita a tratar de descubrir la naturaleza íntima de restringidos fenómenos del mundo circundante. Es el científico que reduce el campo de sus aspiraciones a indagar determinadas relaciones de la naturaleza física, del cuerpo vivo, de la comunidad social. El uno echa a volar sus pensamientos por las alturas infinitas sin más instrumentos que los muy débiles que le proporciona el pensamiento mismo, la razón humana, y no puede esperar, aunque lo pretenda, que sus conclusiones sean cosa definitiva, conocimiento último y generalmente aceptado. El otro, para decirlo con la frase de Whitehead, se aferra a los “hechos irreductibles y obstinados”, pero, una vez que ha llegado a afirmar, algo, su descubrimiento se tiene por cosa cierta, por conocimiento definitivo, al menos mientras otro con sus mismos métodos y su misma posición espiritual de científico no venga a demostrar lo contrario. A veces estas dos clases de hombres se han negado mutuamente. El filósofo ha puesto en duda la validez de lo que el científico pretende verdad universal e indiscutible, ha menospreciado incluso

* Conferencia dictada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central de Venezuela el 31 de mayo de 1951, dentro del ciclo “Conflicto y armonía entre filosofía y ciencia”.

el valor que para el hombre, como ser espiritual, puedan tener sus investigaciones. El científico, por su lado, ha negado toda condición de conocimiento a lo que no sea el resultado de sus métodos y ha visto al filósofo como una especie de poeta de lo trascendental haciendo juegos verbales más o menos bellos en torno a cosas que no es dable saber. Pero otras veces ambos han marchado el uno al lado del otro, apoyándose mutuamente, sirviendo los conocimientos del sabio a las especulaciones del filósofo, utilizando aquél los razonamientos de éste para poner a prueba la legitimidad de sus métodos y el valor de sus conclusiones. Y esta última, a pesar de las apariencias, ha sido la posición más permanente que han ocupado, la una con respecto a la otra, la filosofía y la ciencia. Por encima de los conflictos, circunstancias accidentales, ha prevalecido una tendencia a largo plazo a la armonía, a la interdependencia de la ciencia y la filosofía para el progreso ascendente de ambas en su camino hacia el conocimiento.

Tócame hoy referirme a una disciplina donde lo característico ha sido la relación armoniosa: la ciencia económica. Más aún, el desarrollo de la economía como ciencia ha estado determinado de manera tan directa por el pensamiento filosófico, que me veo forzado a hacer de esta disertación un análisis o recuento histórico para tratar de mostrar cómo las grandes corrientes y los cambios fundamentales en la manera de analizar científicamente las relaciones sociales de carácter económico han estado influidos por los conceptos filosóficos de cada época.

La ciencia económica, la economía política como se llamó en aquel entonces, comienza a desprenderse como rama autónoma del árbol de las ciencias sociales por la misma época en que tomaban forma definitiva la filosofía moderna y la ciencia moderna. Su desarrollo posterior estará íntimamente ligado a estos dos acontecimientos fundamentales.

Aún quien esté más alejado ideológicamente de la concepción materialista de la historia reconoce en la transformación económica del feudalismo al capitalismo, un elemento primordial, tal vez el de mayor influencia, en la revolución ideológica que se operó en Europa en los siglos xv y xvi y que condujo al nacimiento definitivo en el siglo xvii de la ciencia y la filosofía modernas. El quebrantamiento radical de la economía feudal autosuficiente y de la jerarquía artesana y su reemplazo por la actividad libre del empresario y por las necesidades de éste de un mayor dominio de la naturaleza y de un régimen social sin trabas medievales contribuyeron, en no pequeña escala, a la subversión del pensamiento que rompe con la autoridad aristotélica en el campo de la ciencia natural, con los dogmas teológicos en el terreno de la metafísica y con las normas religiosas y morales en la apreciación estética y en el sentido de la vida. Es la rebelión del individuo, su liberación, lo que constituye el rasgo característico del Renacimiento y del Humanismo.

Para la ciencia y la filosofía la coronación de este movimiento de rebeldía va a encontrar su expresión definitiva en el siglo xvii con los descubrimientos físicos y astronómicos de Galileo y Kepler y con la aparición de la filosofía cartesiana. En el terreno de la teoría de la ciencia, debe reconocerse que el *Discurso sobre el Método* tiene tanta importancia como la hipótesis heliocéntrica y las leyes del movimiento. Nada representa mejor la actitud científica que la duda cartesiana, la duda metódica que como principio rechaza todo lo aparentemente cierto para usar luego el instrumento de la razón como único capaz de hacernos ver las cosas claras y distintas. La liberación definitiva del pensamiento científico, su autonomía e independencia para investigar la naturaleza por encima de las opiniones consagradas y de los dogmas impuestos adquieren en Descartes su expresión máxima. A pesar de su esfuerzo inaudito de buen católico para incorporar dentro de su sistema un razonamiento muy emparentado con la prueba ontológica de San Anselmo sobre la existencia de Dios, Descartes es el padre espiritual del libre pensamiento científico característico de la ciencia moderna. Pero, además, Descartes va a sembrar las raíces de la división posterior entre la ciencia y la filosofía. Su distinción entre el pensamiento y la extensión, entre el hombre como ser esencialmente pensante y los objetos exteriores, iba a delimitar en el futuro el campo de una y otra disciplina. “Esos principios –dice atinadamente Whitehead– conducían directamente a la teoría de una naturaleza materialista, mecanicista, examinada por espíritus cogitantes. Finalizado el siglo xvii, la ciencia tomó posesión de la naturaleza materialista y la filosofía de los espíritus cogitantes”.

Quedaba en esa división un campo intermedio donde habrían de encontrarse por mucho tiempo después la filosofía y la ciencia: el campo de las ciencias sociales. Mundo distinto del *cogitare*, del pensar, pero donde la actividad mental del hombre es factor determinante. Fenómenos que se suponen obedeciendo, como el medio físico, a un orden natural, pero en los cuales también ejerce su efecto la razón. En los primeros momentos lo que es hoy la ciencia social permaneció principalmente bajo el dominio de la filosofía. Son filósofos quienes elaboran la teoría política y social de la época: Hobbes y Locke principalmente. Pero aún en los escritos de los filósofos están colocándose los cimientos de la ciencia social moderna y cuando ésta llega a adquirir mayoría seguirá en una estrecha relación con la filosofía, de la cual tomará sus directrices y cuyas corrientes habrán de encontrarse reflejadas en el pensamiento científico-social.

La ciencia económica comienza a tomar rasgos distintivos propios este mismo siglo xvi y, siguiendo el camino evolutivo que han experimentado otras ciencias, es al comienzo un arte en el sentido estricto de la palabra, antes que una disciplina investigadora. En 1615 aparece el *Tratado de Economía Política*, de Montchrétien, donde por vez primera se emplea el término “economía política”, y en 1621 el *Discourse of Trade* de Thomas Mun. Aunque existan diferencias en la

manera de estudiar ambos los principios económicos, tienen el rasgo común de que sus trabajos están dirigidos a encontrar reglas prácticas que tiendan a promover la mayor riqueza y bienestar de sus respectivos países, a preconizar una política económica antes que a descubrir leyes de funcionamiento de sociedad. Paralelamente los cameralistas alemanes dirigen su preocupación a los problemas de la hacienda real. No tarda en esbozarse dentro de esta actividad una corriente científica propiamente hablando. Sir William Petty, a mediados del siglo, introducía para denominar los problemas económicos el término “aritmética política” y afirmaba que “las cosas del gobierno... la gloria del príncipe y la felicidad y la grandeza del pueblo pueden someterse a una especie de demostración por las reglas corrientes de la aritmética”. Más lejos aún llegaron otros autores posteriores ubicados dentro de la corriente político-económica conocida por mercantilismo, pero no puede decirse que la ciencia económica traspusiera esta etapa inicial hasta mediados del siglo XVIII con la aparición de la doctrina fisiocrática en Francia y la obra de Adam Smith en Inglaterra.

Para esta época la filosofía había tomado ya dos direcciones definidas. En la Europa continental habían echado raíces el racionalismo y el método deductivo. Las matemáticas, el método geométrico de establecer postulados y teoremas, y deducir de allí por medio de rigurosos procedimientos lógicos las consecuencias y corolarios, era el ideal de la ciencia humana. Spinoza ha proclamado que todo verdadero conocimiento es *a priori* y Leibniz dirá más tarde que los conocimientos de razón poseen el carácter de necesidad interna y tienen validez independientemente de la experiencia, mientras que las verdades de hecho sólo son válidas cuando tienen razón suficiente. Esta epistemología concuerda con un grupo de ciencias en las cuales el método deductivo es el más apropiado: con las matemáticas y la lógica. En la época del racionalismo filosófico, la ciencia continental europea se caracteriza porque permanece ligada a la filosofía en cuanto se trata de aquellas ciencias en que predomina el método deductivo, mientras que en el terreno de las ciencias naturales y biológicas los hombres de ciencia establecerán sus principios generales sobre bases materialistas o, más simplemente, continuarán sus investigaciones en el terreno científico puro y se apartarán de la filosofía.

En Inglaterra, por el contrario, el empirismo domina el movimiento filosófico. El valor de la inducción, puesto de manifiesto por Bacon a comienzos del siglo XVI, se continúa a finales de este siglo y en el siguiente con las teorías más elaboradas e influyentes de Locke, Berkeley y Hume. No es que el empirismo niegue su importancia al conocimiento deductivo, pero lo limita en su alcance hasta excluirlo como posible para el saber científico. En el pensamiento de Locke hay tres fuentes del conocimiento “el conocimiento de nuestra existencia lo obtenemos por intuición; el de la existencia de Dios por demostración; y el de las otras cosas por sensación”. La ciencia se basa en la experiencia, fuente única de todos

los materiales de la razón y del conocimiento, y esa experiencia puede ser aplicada a los objetos exteriores por medio de los sentidos o puede ser el producto de la percepción de las operaciones de nuestra propia mente, del “sentido interno”. En Hume el empirismo llega a su mayor perfección. Su división de las percepciones en impresiones e ideas y la afirmación de que todas nuestras ideas simples proceden mediata e inmediatamente de sus impresiones correspondientes, lo lleva a la más completa expresión del sensualismo filosófico.

Las relaciones sociales de carácter económico habían sido en el pasado ordenadas a través de la autoridad y los problemas de producción y distribución eran de naturaleza tan simple que no se necesitaba de una disciplina especial para estudiarlos. La economía de la edad antigua era en su esencia una economía basada en unidades esclavistas autosuficientes. La medieval tiene por fundamento el dominio feudal con relaciones ordenadas entre señores y siervos. El problema económico como asunto científico surge cuando los individuos libres regulan su actividad económica fuera de un orden establecido previamente y planificado por la autoridad política o familiar. De allí que la preocupación económica de naturaleza científica tenga por objeto al hombre libre en relación de intercambio con otros hombres libres. Tales son los primeros esbozos de Aristóteles en el Libro I de su *Política* y más tarde los argumentos sobre el precio y el interés de Santo Tomás. Pero no podría esperarse que de hechos de tan relativa poca importancia dentro de una sociedad de economía regulada y ordenada surgiera una ciencia de lo económico. Esta no llega a ser necesaria y posible sino cuando la actividad económica de la sociedad se desarrolla principalmente a base de hombres libres que persiguen, cada uno, su propio interés particular y donde, sin embargo, las cosas marchan y se desenvuelven dentro de un orden. Estas condiciones, a las que ya he aludido como factor determinante en grado apreciable de la revolución ideológica, van a ser también las que producirán en el siglo XVIII el nacimiento de la nueva ciencia, la economía, tras los ensayos político-económicos del mercantilismo y del cameralismo en las dos centurias anteriores.

Las dos corrientes predominantes de la filosofía occidental para esa época van a imprimir su sello a las dos manifestaciones primeras de la ciencia económica: la escuela de economistas franceses denominada “fisiocracia” va a nacer bajo la influencia ideológica del racionalismo; la escuela inglesa hasta comienzos del siglo XIX tendrá su base en el empirismo de Locke y Hume, quienes a su vez aportan ideas de importancia a la nueva disciplina.

La fisiocracia, cuyo nacimiento puede adscribirse a la aparición del *Cuadro económico*, de Quesnay, en 1758, comienza por atribuir a los hechos económicos la noción de orden natural. Debemos recordar que toda la ciencia moderna tiene por base la existencia de un orden de cosas. La actividad científica no es otra cosa que el descubrimiento de las leyes que constituyen ese orden. Llámese causalidad, variaciones concomitantes o relaciones funcionales al resultado último

de la actividad del científico, todo ello presupone un orden de la naturaleza. Los fisiócratas, pues, al establecer la existencia de un orden natural en la actividad económica y tratar de descubrir sus leyes y funcionamiento están ya situados en el terreno de la ciencia. Ahora bien, ¿de qué método se valen para reconocer el orden natural? De la intuición, de la razón. Establecido el postulado fundamental era posible deducir las consecuencias que darían cuerpo a la ciencia. Si existe un orden natural, los hombres, dejados a sus propias iniciativas y frente a otros que actúan en forma idéntica, encontrarán dicho orden. De allí el principio célebre que fue después bandera del liberalismo económico: “Dejad hacer, dejad pasar”. “Es esencial al orden –dice Mercier de la Rivière en 1767– que el interés particular de uno solo no pueda ser jamás separado del común interés de todos, y esto es precisamente lo que sucede bajo el régimen de libertad. El mundo marcha entonces por sí solo”.

En otro aspecto los fisiócratas tienen importancia desde el punto de vista de fundadores de la ciencia y del método que utilizan: el carácter de universalidad que atribuyen a las verdades por ellos descubiertas. No se trata, como en los escritores económicos del pasado, de medidas de política para determinado tiempo y lugar, sino de leyes que, como en la ciencia natural, rigen a todos los hombres en todos los tiempos y latitudes. El clásico estudio de Charles Gide sobre los fisiócratas se citan las siguientes frases de uno de sus más brillantes exponentes, el ministro Turgot “Todo aquel que no se olvide de que hay Estados políticos, separados los unos de los otros y diversamente constituidos, no podrá tratar, en jamás una cuestión de Economía Política... Los derechos del hombre no están basados en su historia, sino en su naturaleza”.

Los fisiócratas son más conocidos generalmente por su argumento a favor de la agricultura como única actividad productiva, frente a la improductividad de la industria y del comercio. Pero ésta es la parte contingente de su teoría, influida sin duda por el régimen económico y social en el cual se movieron. De ellos queda el haber dado nacimiento a una nueva ciencia y el rigor lógico con que se desarrollaron sus ideas dentro del pensamiento filosófico racionalista.

Los grandes filósofos ingleses no sólo establecieron la base metódica sobre la que se asentaría la ciencia económica en su país sino que ellos mismos fueron economistas en cierta medida. En Locke encontramos las primeras formulaciones de una teoría cuantitativa del dinero. La aportación de Hume es más importante aún. Además de sus críticas al mercantilismo, sus trabajos sobre el dinero, el comercio exterior y el interés lo sitúan entre los grandes precursores. Pero sin duda alguna que la obra fundamental de la ciencia económica en sus primeros tiempos es la *Riqueza de las naciones*, de Adam Smith. Frente a la labor dispersa del pasado, el profesor de filosofía moral de la Universidad de Glasgow reunió en su libro toda la explicación del mundo económico de su época, investigó las causas fundamentales y las leyes que regían su movimiento, dedujo los principios

políticos que debían aplicarse a esta actividad social. Todos los descubrimientos de los economistas anteriores entraron en un cuerpo de teoría sólida y coordinada donde además hallaron expresión las aspiraciones del capitalismo en desarrollo con una fuerza y un vigor tal como pocas veces sucede en la historia del pensamiento.

En el método de Smith se refleja con claridad la tradición empirista inglesa. Aunque cree en el orden natural de los fisiócratas él va a buscar explicación de los hechos económicos en la observación de los mismos, en la historia, en los problemas vivos. Es asombrosa la capacidad de observación que revela su libro y la forma de utilizarla en sus razonamientos. Nada más lejos de Smith que establecer hipótesis y demostrarlas por métodos racionales. Es en la experiencia donde está la fuente principal de su conocimiento y de allí extraerá una imagen viva y leyes mecánicas que rigen un mundo económico donde se cumplen principios naturales y donde la intervención del Estado no podría sino alterar el funcionamiento de dicho orden.

A pesar de esta tradición es en Inglaterra donde el método deductivo y el sistema de conocimiento racionalista en la ciencia económica van a encontrar su máxima expresión, y justamente en la obra del mayor clásico de esta disciplina en el siglo XIX: David Ricardo. Los *Principios de Economía Política y Tributación*, su obra máxima, tanto en su contenido como en su presentación, son un magnífico exponente del razonamiento que parte de hipótesis e infiere conclusiones y en esa forma elabora esquemas racionales explicativos de fenómenos sociales. Tales esquemas y explicaciones han perdurado por largo tiempo indiscutidos en el campo de la teoría y en sus aplicaciones a la práctica y, esto tiene particular importancia, debido principalmente a su valor lógico antes que a la justeza de las hipótesis. En efecto, de las teorías del valor, de la renta de la tierra, de la moneda, del comercio internacional, según los esquemas ricardianos, queda hoy poco, casi nada. Y, sin embargo, seguimos admirando su obra como el aporte más completo que recibiera la economía en sus comienzos. Partiendo de supuestos o de postulados Ricardo llegó más adelante que nadie en el camino de construir una interpretación de los fenómenos económicos, de elaborar, partiendo de la teoría, reglas de política que han mostrado su utilidad. Su flaqueza estaba en las hipótesis iniciales y al surgir otras que lo impugnaban ha desaparecido el esquema de Ricardo como explicación científica del fenómeno económico. Pero ello no quiere decir que pueda menospreciarse el papel histórico que ha desempeñado. Se puede comparar lo sucedido en esta materia con lo que ha acontecido en el terreno de la geometría y la física modernas. Las geometrías no euclidianas y la física relativista, aunque cambien sustancialmente nuestra concepción del espacio y del universo, no pueden conducirnos a negar que todo el avance científico hecho hasta hoy en sus respectivas disciplinas se debe a la geometría euclidiana y a la física de Galileo, Kepler y Newton.

Podría dejar la ciencia económica inglesa en Ricardo para no volver a ella sino a fines del siglo, cuando nuevas influencias filosóficas van a significar cambios fundamentales en la concepción y elaboración de la teoría. En efecto, desde un punto de vista epistemológico su camino no se apartará esencialmente del trazado por el autor a quien acabamos de referirnos. Sin embargo, una escuela de ética surgida en Inglaterra va a encontrar en el fenómeno económico un fundamento para su justificación y va a llevar a la ciencia económica atada a su carro filosófico, al menos en el concepto de muchas personas. Se trata del utilitarismo, la doctrina de Bentham y James Mill, que identificaba el bienestar con el bien y que establecía como principio que la búsqueda de la felicidad es el sumo bien. Ciertamente que no se trata de un hedonismo simple ni de una exaltación del egoísmo. El bienestar a que se refieren los utilitaristas, principalmente Stuart Mill, es el bienestar general que resulta de la armonía de los intereses individuales. En ninguna otra parte podría encontrarse un ejemplo mejor para la demostración de la doctrina que en la ciencia y en la actividad económica. Un gran economista anterior a Smith y su antecesor en la cátedra de filosofía de Glasgow, Hutcheson, había expresado ideas utilitaristas, Ricardo mismo había sido amigo de James Mill. El hijo de éste, John Stuart Mill, será al mismo tiempo un gran filósofo utilitarista y un celebrado expositor de la ciencia económica. En la concepción clásica del fenómeno económico se suponen hombres en persecución de su beneficio individual que, al enfrentarse con otros hombres en idéntica posición, no crean la anarquía y el desorden sino un orden natural o, como diría Bastiat, las armonías económicas. Nada más fácil que adscribir la ciencia económica a la escuela utilitaria, incluso al hedonismo. Los economistas, creyeron muchos, al crear la figura del *homo oeconomicus* establecieron el principio filosófico de que el hombre es un ser en busca de su satisfacción individual, y nada más. No se comprendió, no se comprende aún hoy por muchas personas cultas, que el llamado *homo oeconomicus* no fue sino una abstracción metódica destinada a estudiar el fenómeno económico aislado, y de ninguna manera una escuela ética. Si el hombre, en su actividad económica, procura la satisfacción de sus necesidades, se pensó que debía ser estudiado en ese aspecto de sus relaciones sociales, sin que por ello se negaran sus inclinaciones altruistas, religiosas, artísticas y demás. Mucho menos se trató de adjudicar un valor moral a semejante aspecto parcial de su compleja personalidad. La ciencia económica moderna ha superado ese concepto y no ha creído necesario mantener la ficción del *homo oeconomicus*. La actividad económica de los individuos está o puede estar determinada por motivos de la índole más diversa que no interesan a la ciencia económica. Lo que se estudia es la actividad en sí, las relaciones que ella crea, su esencia y sus leyes, sin tratar de llegar a los diversos motivos individuales que pertenecerán, en todo caso, a otras ciencias psicológicas o sociales pero que no son necesarias para la comprensión del fenómeno económico mismo.

A partir de Ricardo, la economía clásica parece sufrir, como dice Schmoller, una especie de anemia. Los esquemas abstractos son repetidos y exagerados en Inglaterra y Francia por autores que se apartan cada día más de una realidad dinámica y pujante. Conflictos económicos entre naciones y entre clases sociales irrumpen con fuerza inusitada mientras una teoría anquilosada sigue repitiendo los mismos conceptos y dando la espalda a la realidad social. La reacción contra la escuela clásica tenía que acaecer y esta reacción está íntimamente ligada a los acontecimientos políticos y al desarrollo filosófico del país que en esos momentos empezaba a luchar por un lugar bajo el sol: Alemania.

Bajo la hegemonía de Prusia el país teutón comienza a reintegrarse desde los inicios del siglo XIX, primero en el terreno económico y espiritual, que en el político. Una industria naciente se encontrará en determinado momento limitada en su expansión por la competencia en sus propios mercados internos de las mercancías de las islas británicas, que nacieron antes a la vida del capitalismo. La ciencia económica dominante, con su doctrina del *laissez faire*, no podrá satisfacer las aspiraciones legítimas de una nación que desea seguir adelante en su desarrollo material. Paralelamente los sentimientos nacionales de Alemania, su anhelo de unificación, van a encontrar los más brillantes exponentes en la formidable corriente de pensamiento que se conoce con el nombre de filosofía idealista alemana. La capacidad especial del pueblo alemán para la filosofía y la influencia que en él ejercen sus grandes pensadores se va a poner de manifiesto en la revolución ocurrida en la ideología económica bajo el efecto de las grandes teorías filosóficas. Tanto éstas como las nuevas corrientes económicas tienen su origen en una misma necesidad colectiva, en una común aspiración nacional. Pero el pensamiento filosófico adquiere madurez y consistencia antes que la elaboración científico-social y la proveerá de los instrumentos racionales requeridos para combatir y desconocer la armadura de la economía clásica inglesa.

Es lugar común en el campo de la filosofía señalar el nacimiento del idealismo alemán con el sistema de Kant. Y, sin embargo, nada más distante del nacionalismo exaltado de Fichte o de Hegel que el espíritu universalista de Kant. Sus estudios críticos, esa construcción incomparable en la teoría del conocimiento y en la ética, lo sitúan como el pináculo en el desarrollo de la filosofía racionalista, sin relación alguna con el problema alemán. Su ensayo *Sobre la paz perpetua*, publicado en el ocaso de su vida, es de un internacionalismo tan acentuado que llega a abogar por una federación internacional de Estados. Pero en sus estudios críticos Kant ha puesto de relieve la figura del “yo” con autonomía propia en el terreno del conocimiento y de la moral frente al simple sujeto cognoscente de los filósofos que lo antecedieron. El racionalismo de un Leibniz y el empirismo de un Hume encuentran su síntesis en la teoría del conocimiento de Kant. Las experiencias son el origen del conocimiento, pero no el conocimiento en sí. Este no es posible sino mediante las instituciones de espacio y tiempo, y los

conceptos generales *a priori* o categorías. Para la filosofía kantiana el conocimiento no ha de regirse por los objetos, sino los objetos por el conocimiento. Esta exaltación del sujeto cognoscente va estrechamente ligada al hombre como sujeto de conciencia moral, fin en sí mismo. Fichte ha de desarrollar esta concepción del “yo” hasta sus últimos límites y construirá a base de ella su teoría del Estado sobre bases nacionalistas, el Estado regulador de la vida económica. Con Fichte el Estado comienza a ser objeto de la filosofía, unidad llamada a cumplir un fin, a realizar una obra espiritual y material para que el “yo” pueda desarrollarse plenamente. Pero es en Hegel donde la filosofía idealista llega a su máxima expresión y es a su vez el pensamiento hegeliano el que ejercerá la mayor influencia en la ciencia y la ideología alemanas durante la primera mitad del siglo XIX y aún en épocas posteriores. Del arsenal inmenso y difícil de la filosofía hegeliana mencionaré los dos aspectos siguientes por su importancia especial en el desarrollo de la ciencia económica. Primero, la concepción organicista del mundo y de sus instituciones. Frente al criterio atomista de la filosofía prekantiana en Hegel el universo en sí, las naciones, el Estado, constituyen unidades, todos con vida y espíritu propios y sujetos, como los organismos, a una evolución progresiva y ascendente. A diferencia de Fichte, el Estado no es en Hegel un medio para la realización del “yo”, sino un valor en sí, un organismo moral, la manera como se realiza la “idea”, el “espíritu absoluto”. Segundo, la aplicación a la evolución histórica de los principios dialécticos que caracterizan la lógica hegeliana. La contraposición entre los objetos como tesis, el pensamiento como antítesis y la síntesis en el conocimiento racional de las cosas, la tríada hegeliana, es trasplantada por Hegel al proceso del tiempo y de la historia universal. Todo el acontecer social se cumple mediante las reglas de la evolución dialéctica, por la oposición de los contrarios que conduce a una síntesis, la que a su vez será tesis de una nueva evolución. En esa forma se va realizando el espíritu objetivo en un movimiento evolutivo ascendente, en una trayectoria donde cada estadio supera al anterior hasta llegar al estadio germánico que Hegel considera como la plena madurez del espíritu.

La ciencia económica alemana de mediados del siglo XIX estará impregnada del sentido organicista y evolucionista de la filosofía nacional, contra la aspiración universalista y el carácter de leyes válidas para todos los tiempos y países que caracterizan la escuela clásica anglofrancesa. Federico List, comenzará por atacar a Adam Smith y su escuela por haber inventado una hipótesis cosmopolita aplicable a lo sumo en el futuro más lejano y que desconoce la realidad actual. Frente a esta concepción asienta:

Como elemento característico distintivo del sistema por mí establecido señalo la nacionalidad. Toda mi estructura se basa sobre la naturaleza de la nacionalidad, como eslabón entre el individuo y la humanidad. Uno de los principales objetos a que debe aspirar la nación es, y tiene que ser, el mantenimiento, desarrollo y perfección de la nacionalidad.

Y estas condiciones “se hallan principalmente condicionados por la situación económica”. Ahora bien, las naciones evolucionan desde el punto de vista económico a través de etapas que List denomina estado salvaje, estado pastoril, estado agrícola-manufacturero, estado agrícola-manufacturero-comercial. “Cualquier nación que conceda algún valor a la autonomía y a la supervivencia debe esforzarse por superar cuanto antes pueda el estado cultural inferior” y para ello nada más adecuado que un sistema aduanero proteccionista. Semejantes ideas significan una revolución en el pensamiento económico. El mecanicismo de los fisiócratas y los clásicos, el orden natural de Smith, las leyes universales de Ricardo son reemplazadas por un concepto nacional y evolutivo, por una ciencia relativa cuyos resultados están condicionados al momento histórico que vive cada país. También en el método, List estará en el campo opuesto a los clásicos. “En contraposición directa con la teoría –dice– el autor se esforzará, en primer término, por extraer las enseñanzas de la historia, derivando de ellas sus normas fundamentales”. Y en cuanto a la actuación del Estado, en contraposición al liberalismo y al antiintervencionismo de los clásicos, la nueva ciencia alemana acoge los principios de Fichte en cuanto a que el Estado es responsable del bienestar y el progreso económico y debe tener, por lo tanto, una intervención activa.

Dos años después de la aparición del libro fundamental de List, el *Sistema nacional de Economía Política*, Guillermo Roscher publica, en 1843, su *Compendio de un Curso de Economía Política, según el Método Histórico*, que señala el nacimiento de la escuela histórica en la ciencia económica. El método histórico había sido aplicado ya en las ciencias sociales, particularmente en la esfera del derecho, donde la obra de Savigny había asestado un fuerte golpe al racionalismo del siglo XVIII. Ahora se intentaba fundar la ciencia económica, no en leyes racionales, sino en el estudio y evolución de las instituciones y el pensamiento económico. Las ideas al principio tímidas de Roscher cobran más fuerza en Hildebrand y Knies, quienes niegan la existencia de leyes económicas naturales y las sustituyen por leyes de desarrollo o por analogías. La escuela histórica adquirirá su máximo esplendor a partir de 1870 con la llamada “nueva escuela”, cuyos estudios sobre los más diversos aspectos de la historia económica constituyen aportaciones considerables al desarrollo no sólo de la economía sino de todas las ciencias sociales. Lo importante de la escuela histórica es que frente al concepto universalista y racionalista de los clásicos presenta los fenómenos económicos como estrechamente ligados al momento histórico y a las otras instituciones sociales con las cuales coexisten. De nuevo vemos la influencia del organicismo y del evolucionismo de la filosofía en el pensamiento social teórico. La joven escuela histórica llegará en la práctica al escepticismo científico en materia económica, a renunciar a la investigación de las leyes económicas y a construir en cambio monumentales trabajos sobre hechos e instituciones de las épocas anteriores.

La elaboración económica más importante que se crea bajo la influencia del idealismo alemán es el sistema de Marx. Y, sin embargo, el marxismo se formará en lucha despiadada contra los dos pilares fundamentales de esa filosofía: el idealismo mismo y el Estado alemán. Marx es un filósofo y un economista, y lo importante para el tema que hoy desarrollamos es que su sistema científico económico forma parte y está integrado dentro de su sistema filosófico con un riguroso criterio lógico. Algunos han supuesto que Marx negó la filosofía, tal vez influidos por el título de una de sus obras, la *Miseria de la filosofía*. Pero semejante título no encierra una cuestión de fondo sino es más bien un elegante juego de palabras para combatir lo que él considera pobreza y mediocridad de Proudhon, cuyo libro, *Filosofía de la miseria*, es objeto de la crítica despiadada de Marx. En realidad Marx es un producto auténtico de la filosofía hegeliana como él mismo lo declarará a todo lo largo de su voluminosa obra. La base fundamental de la filosofía marxista es la dialéctica, la oposición de los contrarios, la afirmación, la negación y la negación de la negación o síntesis en todas las manifestaciones espirituales y los materiales. Sólo que Marx rechazará totalmente el idealismo y se acogerá al materialismo alemán que había tenido en Feuerbach su mayor exponente. No es la idea lo que determina el ser, sino el ser, las fuerzas materiales, lo que determina el pensar. Marx mismo dirá en el prólogo a la segunda edición de *El capital*:

La mixtificación que sufre la dialéctica en manos de Hegel no es en modo alguno obstáculo para reconocer que Hegel fue el primero en exponer conscientemente y en toda su amplitud las formas generales del proceso dialéctico. Pero Hegel la coloca de cabeza. Hay que darle la vuelta para descubrir el meollo racional que encubre la envoltura mística.

Partiendo de esta base filosófica Marx irá a estudiar la sociedad como proceso dialéctico determinado por condiciones materiales y establece la tesis del materialismo histórico. Oigamos sus propias palabras en la *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, donde se sintetizan admirablemente sus ideas:

En la vida social los hombres, independientemente de su voluntad, entran en determinadas relaciones de producción; estas relaciones corresponden a un nivel de desarrollo de sus fuerzas materiales de producción. La suma de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, su fundamento real, sobre el cual se levanta una superestructura legal y política y a la cual corresponden formas definidas de la conciencia social. El modo de producción en la vida material determina en general el proceso de la vida social, política e intelectual.

Hasta allí el materialismo. Pero, naturalmente, la sociedad es un proceso dialéctico que Marx concibe de esta manera:

En un cierto momento de su desarrollo, las fuerzas materiales de producción en la sociedad entran en conflicto con las relaciones de producción existentes o, lo

que no es sino una expresión legal para la misma cosa, con relaciones de propiedad dentro de las cuales han trabajado hasta entonces. De elementos de desarrollo de las fuerzas de producción, estas relaciones se han transformado en sus cadenas. Entonces comienza una época de revolución social.

El estudio de la ciencia económica no es sino una consecuencia de esta filosofía general. El análisis de las relaciones de producción es el fundamento de la comprensión de todas las relaciones sociales y Marx construirá un sistema de economía que tiene por objeto el estudio de las leyes de funcionamiento y evolución de una etapa del proceso social, de la etapa capitalista. Como economista Marx se inspira en Ricardo. Sus tesis puramente económicas son desarrollos del pensamiento inglés clásico expuesto por el autor citado. Pero hay una diferencia fundamental, Ricardo, dirá el mismo Marx, “establece la oposición de los intereses de clase como piedra angular de sus investigaciones: el salario y el beneficio, el beneficio y la renta, aunque concibe ingenuamente esta oposición como ley natural de la sociedad”. Por el contrario, Marx, el dialéctico, verá en la lucha de intereses y clases dentro de la sociedad capitalista la manifestación de una tesis y una antítesis que conducirá por fuerza a una nueva etapa social. La economía política no es, pues, para Marx, sino la ciencia de una etapa del devenir histórico, de la sociedad capitalista. Pero a diferencia de los historicistas, para él las relaciones de producción están sometidas a leyes, a leyes de desarrollo que se descubren por el mismo método que aplicó Ricardo, por la abstracción. Marx utilizará profusamente las enseñanzas de la historia, pero será principalmente para ilustrar y comprobar los principios generales expuestos y demostrados en la tradición del racionalismo.

El hegelianismo marca el fin de los grandes sistemas filosóficos. Hacia mediados del siglo XIX toma cuerpo una reacción contra la excesiva especulación del idealismo alemán, contra su ambición de encerrar en una teoría la explicación de todos los grandes problemas que preocupan a la mente y a las sociedades humanas. Una forma de esta reacción es el positivismo que, si se quiere, es un sistema, pero un sistema que niega la filosofía, que se basa exclusivamente sobre los datos de la ciencia positiva y tiene que renunciar, en definitiva, a toda metafísica. Otra forma es el neokantismo, con su vuelta a la teoría del conocimiento como motivo principal de la especulación filosófica. La iglesia católica, por su lado, trata de hacer frente a la dispersión y por boca de León XIII declara en 1879 en la encíclica *Aeterni patris*, que la filosofía de Santo Tomás es la única verdadera. El resultado es la formación en el terreno filosófico de varias ramas que se desarrollan precisamente a fines del siglo XIX y en el curso del siglo XX y que en lugar de unificarse en un sistema crecen y se perfeccionan con independencia una de otra. Tenemos así una filosofía de la vida que va de Nietzsche a Bergson y de Bergson a Heidegger y los existencialistas. Tenemos una nueva metafísica distinta totalmente de la antigua, con su base en el empirismo y su

preocupación cardinal en el ser. Tenemos una nueva lógica y una teoría del conocimiento que han llegado a realizar inmensos progresos y que han permitido a la ciencia moderna someter a un examen racional sus principios y sus métodos. Es con esta rama de la actividad filosófica con la que estará en mayor contacto, desde finales del siglo pasado hasta hoy, el pensamiento económico.

Hacia 1870 empieza a tomar cuerpo una nueva forma de racionalismo que terminará por imprimir su sello a la ciencia económica. En la historia de las teorías se señala el año mencionado como la fecha en que tres investigadores de distintas naciones y trabajando por separado descubrieron un principio nuevo que desde entonces ha constituido la piedra fundamental de toda la construcción económica: el principio de la utilidad marginal. En efecto, Stanley Jevons en Inglaterra, León Walras en Lausanne y Karl Menger en Austria, por métodos distintos, llegan a sentar como base del valor de cambio de las mercancías la utilidad que representa para cada uno de los sujetos que participan en el proceso de cambio las últimas unidades de los bienes intercambiados. Este hecho aparentemente simple va a transformar el edificio económico. En primer lugar, porque va a reivindicar la importancia de la ley abstracta como fundamento del conocimiento económico, como principio del cual hay que partir para encontrar una explicación racional a los fenómenos más complejos de la vida ordinaria. En segundo lugar, porque frente a las teorías objetivas de los clásicos que basaban la equivalencia de precio de las mercancías intercambiadas en el costo de producción o en el trabajo requerido para producirlas, va a resucitar y a remozar las viejas teorías subjetivas que miran en el consumidor el origen y fundamento del fenómeno económico. Ahora bien, toda la construcción ricardiana y toda la economía marxista partían de un postulado inicial, la teoría del valor trabajo. Quebrantado ese postulado, como pretendía hacerlo la nueva teoría subjetiva, todo el edificio de ambas escuelas quedaba destruido y había que proceder a levantar de nuevo y desde sus cimientos el armazón de la ciencia económica. Las nuevas corrientes se forman, pues, en una lucha de dos frentes: en el uno, contra el historicismo y contra el relativismo de la ciencia económica; en el otro, contra las corrientes, clásicas y marxistas y contra su piedra fundamental, la teoría objetiva del valor. Este último aspecto pertenece; estrictamente a la ciencia económica y su relación con la filosofía es más lejana. No nos ocuparemos de él sino incidentalmente, en la medida en que sea necesario hacerlo para ilustrar los desarrollos epistemológicos que sí guardan estrecha relación con el progreso filosófico de las últimas décadas.

El primer resultado que cabe destacar en la labor filosófico-científica de la teoría económica en la etapa que consideramos es la fijación del objeto de la ciencia y de la naturaleza del fenómeno económico. En este particular, es innegable la influencia de la nueva lógica y de la fenomenología de Husserl. Aplicando sus principios, se ha intentado llegar a la “esencia” de los fenómenos bajo estudio. El proceso de elaboración ha sido lento y podrían citarse muchos nombres ilustres

que han ido aportando su contribución, pero parece más conveniente limitarse a los últimos resultados. Lo esencial del fenómeno económico es la “alternativa”, la elección entre bienes escasos. Sólo los bienes escasos tienen contenido, económico, aquellos que no son ilimitados en relación a la necesidad que se tiene de ellos. El aire que respiramos, el agua del río donde nos bañamos no son bienes económicos mientras podamos disponer de ellos sin limitación alguna. Pero en cuanto por alguna circunstancia se hacen escasos tendrán carácter económico y, en consecuencia, para disponer de ellos tendremos que dar algo en cambio. Pero el hecho de dar algo en cambio significa elegir entre lo que damos y lo que retenemos, o entre lo que guardamos y aquello a que renunciamos. La alternativa, la elección entre bienes escasos constituye la esencia de todo fenómeno económico. En el cambio de dos bienes, en la elección de un trabajo, en la decisión del empresario para usar tal o cual factor de producción o producir tal o cual mercancía, en la inversión de un particular o de un Estado para desarrollar tal producción en lugar de otra, no encontramos otra cosa que la elección que tiene como objeto bienes o servicios que no son ilimitados. Para decirlo con una bella frase de los más brillantes expositores contemporáneos, Lionel Robbins, “la Economía nos hace ver en toda su amplitud ese conflicto de elección, característica permanente de la existencia humana. El economista es un trágico de verdad”. Delimitado así el fenómeno económico será fácil precisar el objeto de la ciencia económica: estudiar la conducta humana como una relación entre fines múltiples y medios limitados que tienen diferente aplicación.

En un libro aparecido el año pasado y que ha tenido gran acogida, *Human Action*, el gran economista austriaco Von Mises concibe la ciencia económica como parte de una ciencia más amplia que tendría por objeto la acción humana. La economía así concebida sería la rama más elaborada hasta ahora de una disciplina de carácter más universal que él denomina *praxeología*. La acción es, para decirlo con sus propias palabras, “voluntad puesta en operación y transformada en un medio; es tender hacia fines y metas; es la respuesta intencionada del *ego* a los estímulos y condiciones del ambiente; es el ajuste consciente de la persona al estado del Universo que determina su vida”. Esta acción humana podría estudiarse desde dos puntos de vista: o en su desarrollo en el tiempo o en el fenómeno y manifestaciones de la acción en sí. Lo primero sería objeto de la historia; lo segundo, de la praxeología. Y dentro de ésta, la acción que tiene por característica el cálculo económico sería el objeto de la ciencia económica. La concepción de Von Mises no es sino un desarrollo más ambicioso y de fuerte sabor diltheyano del estudio fenomenológico que ha llevado a precisar la naturaleza esencial del acto económico.

La llamada “disputa de los métodos” está ligada al desenvolvimiento de la economía en toda la etapa del nuevo racionalismo. Desde el momento en que se intenta reconstruir la disciplina sobre la base de principios generales y leyes de

aplicación universal, se entra en conflicto abierto con el escepticismo de los historicistas. Es justamente uno de los fundadores de la escuela de la utilidad marginal, Karl Menger, quien en su célebre obra *El método de la ciencia económica*, aparecida en 1882, diferencia la economía como ciencia teórica de las investigaciones históricas y las aplicaciones prácticas de la misma. Los fenómenos económicos pueden mirarse desde dos puntos de vista: los fenómenos concretos o individuales y las relaciones concretas en el tiempo y en el espacio, o los tipos de fenómenos y las relaciones típicas o leyes que hay tras de ello. La primera forma de consideración corresponde a la historia y la estadística económica; la segunda, a la economía teórica. Sobre esta distinción va a desarrollarse la actividad de los economistas en los años siguientes. La teoría irá construyéndose sobre una base deductiva que, partiendo de la teoría de la utilidad marginal irá extrayendo consecuencias y desarrollos interpretativos de los fenómenos sociales reales: la teoría del cambio, la formación de los precios, las condiciones de la demanda y de la oferta, la productividad marginal, la imputación o distribución del ingreso entre los factores, la teoría del dinero y del interés, etc. Caracterizan a la escuela marginalista en toda su etapa de formación algunos puntos de partida o supuestos que no son esenciales y que, sin embargo, van a confundirse con la teoría misma con grave perjuicio para su mejor comprensión. Uno de ellos es la indiferenciación entre el acto, psicológico de la necesidad y los gustos del consumidor la actuación de éste como sujeto económico en consecuencia de dichas manifestaciones. Sólo la última interesa a la economía como ciencia y, sin embargo, notables autores dedicaron trabajos exagerados a estudios psicológicos, no siempre de primera calidad, lo cual trajo como resultado el considerar la economía, o al menos la escuela de la utilidad marginal, como una especie de psicología, y un retardo en la identificación del fenómeno económico. Otro motivo de confusión es la resurrección por algún tiempo de la ética utilitarista. Nada menos que Jevons dirá que “el objeto de la economía política es determinar el máximo de felicidad que puede conseguirse, adquiriendo la mayor cantidad de placer posible con la menor cantidad de esfuerzo que se pueda”. El calificativo de “escuela hedonista” tuvo su origen en semejante equivocación que, como dijimos antes, ha sido superada. En fin, y esto sí es esencial en la teoría, los marginalistas partieron del supuesto de la competencia perfecta en su construcción económica y elaboraron un esquema explicativo de la sociedad basado en el libre juego de los productores y consumidores. Semejante esquema iba a apartarse progresivamente de la realidad social en la medida en que los elementos de monopolio y diferenciación crecieran y se fortalecieran, como en efecto ha sucedido. El resultado ha sido una nueva teoría que, si bien parte en su origen del concepto marginal, niega muchos de los supuestos posteriores de la primitiva escuela y construye un esquema y una explicación del fenómeno económico basándose en los elementos imperfectos o monopolistas de la competencia y en los desequilibrios dinámicos que caracterizan la realidad.

Paralelamente a la escuela pura de la utilidad marginal, un grupo de economistas notables intenta desechar los supuestos de naturaleza psicológica y construir un sistema económico partiendo de esquemas matemáticos que reflejan funcionalmente las fuerzas en acción en el mundo económico. Esta tendencia de la ciencia a expresarse en el lenguaje de las magnitudes y de las relaciones funcionales implica ya un desarrollo considerable en su proceso de formación y constituye, podemos decir, la aspiración de toda disciplina objetiva. Como dirá Whitehead, “la clasificación es una posada a medio camino entre la concreción inmediata de la cosa individual y la abstracción completa de las nociones matemáticas”. Desde mediados del siglo XIX hubo precursores de importancia en la exposición de los fenómenos económicos mediante el simbolismo matemático, en particular el filósofo y economista francés Cournot. Pero es a partir de Walras, de Edgeworth y de Pareto cuando se construye todo un sistema explicativo que parte de la situación real de la posición del consumidor que distribuye su ingreso entre mercancías diversas, según principios de indiferencia expresables en magnitudes espaciales o en funciones algebraicas, para llegar a una concepción del conjunto del mercado como un sistema de ecuaciones simultáneas que constituyen el “equilibrio general”. Los esquemas explicativos de los teóricos de esta escuela con esquemas abstractos que pretenden, como declara Pareto, “investigar las uniformidades que presentan los fenómenos, es decir, sus leyes, sin tener en mente ninguna utilidad práctica directa”. Su finalidad es comprender, conocer, saber y nada más. Es ciencia pura. La concepción del equilibrio general ha sido objeto de críticas por constituir un sistema ideal y no conformarse con la realidad del desequilibrio constante. Sin embargo, a partir de esta escuela el empleo de las matemáticas como medio de expresión de las relaciones y fenómenos económicos ha hecho inmensos progresos, y hoy puede decirse que la ciencia económica ha experimentado un mayor avance en la exactitud de sus formulaciones que muchas otras disciplinas de las cuales hubiera podido esperarse un progreso más rápido en esta dirección.

Como resultado de esta disputa y estas investigaciones metodológicas puede decirse que hay en la actualidad en la mayor parte de los economistas un consenso en cuanto a los principios epistemológicos fundamentales. Aquí también la nueva teoría del conocimiento y la lógica de Husserl han influido notablemente, como se evidencia en el libro de Félix Kaufmann, *Metodología de las Ciencias Sociales*. La ciencia económica, como toda ciencia, aspira a establecer principios generales explicativos del fenómeno económico. La experiencia suministra los materiales primarios, pero, como dice Henri Poincaré, “el sabio debe ordenar; se hace una ciencia con hechos como una casa con piedras, pero una acumulación de hechos no es una ciencia, lo mismo que un montón de piedras no es una casa”. La ciencia, pues, partiendo de los hechos, generaliza, establece principios que no son sino hipótesis. De estos principios hará deducciones y

extraerá conclusiones y así se formará el cuerpo de la teoría. Los desarrollos y conclusiones deberán llenar ciertas condiciones que Lionel Robbins resume en los conceptos de *validez* y *aplicabilidad*. “La validez de una teoría determinada es una cuestión de si deriva lógicamente de los supuestos generales que hace; pero su aplicabilidad a una situación dada depende de la amplitud con que sus conceptos reflejan realmente las fuerzas que operan en esa situación”.

El convencionalismo expuesto, que tiene su expresión más conocida en la obra de Poincaré y que es compartido por Kaufmann constituye hoy, consciente e inconscientemente, el método de la mayor parte de los economistas. Existen, sin embargo, algunos que niegan a los supuestos básicos el carácter de hipótesis y siguen aferrados a considerar los principios generales, ideas *a priori* de la más pura estirpe kantiana conocimientos que se imponen como necesidad interior y tienen una validez universal. La más notable y reciente expresión de esta tendencia se encuentra en el libro de Von Mises que citábamos hace unos momentos. Mises sigue, en cierta medida, el pensamiento filosófico de Dilthey, que al separar las ciencias del espíritu de las ciencias de la naturaleza, ha señalado en la primera tres clases de enunciados: “Una de ellas expresa algo real que se ofrece en la percepción; contiene el elemento histórico del conocimiento. La otra desarrolla el comportamiento uniforme de los contenidos parciales de esa realidad que han sido aislados por abstracción; constituyen el elemento teórico de las mismas. La última clase expresa juicios de valor y prescribe reglas; abarca el elemento práctico de las mismas”. Siguiendo a Dilthey, von Mises caracteriza la “comprensión” (*understanding*) como método de la historia y la abstracción como el de la praxeología y de su rama la economía. Dice Mises:

La tarea de las ciencias de la acción humana es la comprensión del significado y la pertinencia de la acción humana. Ellas aplican para este propósito dos procedimientos epistemológicos diferentes: concepción y comprensión. La concepción es el instrumento mental de la praxeología; la comprensión es el instrumento mental específico de la historia. La cognición de la praxeología es cognición conceptual. Se refiere a lo que es necesario en la acción humana. Es cognición de universales y de categorías. La cognición de la historia se refiere a lo que es único e individual en cada acontecimiento o clase de acontecimientos.

Critica Von Mises el convencionalismo de Poincaré y asigna a la razón la facultad de descubrir los conceptos praxeológicos por el hecho de que la acción es un producto de la razón.

Los teoremas obtenidos por correcto razonamiento praxeológico –dice– son no sólo perfectamente ciertos e indiscutibles, como los teoremas matemáticos correctos. Ellos conducen, con la completa rigidez de su certeza e incontestabilidad apodíctica, a la realidad de la acción tal como aparece en la vida y en la historia. La praxeología comunica un conocimiento exacto y preciso de las cosas reales.

El libro de Mises es actualmente objeto de discusiones y comentarios entre los economistas teóricos de América y Europa. Creo difícil que su racionalismo radical pueda quebrantar el arraigado convencionalismo que está presente en toda la elaboración económica contemporánea. Más aún, la misma concepción diltheyana de separación radical entre ciencias de la naturaleza y ciencias del espíritu comienza a ser quebrantada por los descubrimientos de la ciencia natural misma. El principio causal tiende a ser reemplazado por la probabilidad estadística, como resultado de las investigaciones en el campo de la microfísica. Si esto es cierto, podría pensarse que las leyes de la naturaleza no tienen una diferencia cualitativa con las leyes sociales, sino que se trata apenas de una diferencia de grado. El campo abierto en el mundo de hoy a la teoría de la ciencia y a las relaciones de ciencia y filosofía es así mayor que nunca. La duda cartesiana, el principio al que me refería al comienzo de esta disertación, como posición espiritual del científico, se ejerce hoy sobre toda la estructura positiva acumulada en el curso de los últimos siglos. Y esto abre un horizonte ilimitado para la armonización del pensamiento filosófico y del pensamiento científico y dentro de éste, como es lógico, de las Ciencias Sociales.

En un estricto sentido, ciencia es conocimiento y nada más. Averiguar la naturaleza y relaciones del mundo exterior, de las sociedades humanas, del ser biológico o del ser psíquico, he allí la misión del sabio. No hay intención ni moral, no hay finalidad, salvo la de saber en la actividad científica propiamente dicha. Las aplicaciones, los conceptos de valor son arte, ciencia aplicada, filosofía. A pesar de esta rigurosa clasificación lógica, la ciencia pura ha estado en todo momento histórico condicionada a las necesidades y las aspiraciones prácticas de la humanidad. El arte de construir, de fijar las estaciones, de calcular, nacen antes que las matemáticas y la astronomía. El arte de curar antes que las ciencias biológicas. Más adelante la ciencia con sus descubrimientos permitirá el avance técnico y el perfeccionamiento de las distintas artes, pero también los requerimientos prácticos impulsarán la actividad del científico. Aparentemente separadas, la una en el mundo de la abstracción y las generalizaciones, la otra en el terreno de lo concreto y cotidiano, ciencia y vida han marchado armónicamente, en estrecha relación, y cuando la ciencia se ha separado de la vida se ha marchitado, igual que sucede a los seres humanos. La ciencia económica parece haber corrido ese peligro en su etapa neorracionalista. La abstracción, la deducción lógica, los procedimientos matemáticos, ejercieron tal fuerza de atracción en los cerebros de los economistas que poco a poco se olvidaron que la economía había nacido como resultado de un proceso social y que había de permanecer atenta a ese proceso, a sus cambios y a sus exigencias para no debilitar su fuerza vital. Mientras la teoría construía sus esquemas en torno a supuestos de perfecta competencia, de plena ocupación, de equilibrio, de distribución funcional de los ingresos, andaban campeantes por el mundo de las instituciones los elementos

de monopolio, la desigualdad abrumadora de las riquezas, la desocupación en masa, los niveles infrahumanos. La reacción tenía que producirse, con la inevitable lucha ideológica que tales sucesos traen consigo en el terreno científico. Las nuevas corrientes se llaman economía del bienestar, teoría de la competencia monopolística, teoría de la ocupación o simplemente buscan los elementos socialistas de las viejas escuelas que habían sido olvidados, para estudiarlos a la luz de los nuevos descubrimientos científicos. En todos ellos se acusa la tendencia decidida a salir de la soledad y el aislamiento del laboratorio para encontrar la inspiración, los problemas y los motivos de preocupación en medio de la calle, en el bullicio de la vida. La expresión más resonante hasta ahora de este movimiento ha sido la obra de Keynes, tal vez por la maestría indudable que ha tenido para expresar los problemas más palpitantes y las tesis heterodoxas en el más riguroso terreno científico. En los países de escaso desarrollo económico, cuyo pensamiento teórico marchaba hasta ahora dócilmente a la gaza de los maestros de las metrópolis, comienza a vislumbrarse un esfuerzo para construir obra científica que exprese sus peculiaridades y procure soluciones a sus aspiraciones.

¿Existe alguna relación entre este movimiento y las nuevas corrientes de la filosofía? Sería aventurado afirmarlo. Pero no deja de sentirse una cierta afinidad entre la vuelta al mundo de las realidades en la ciencia económica y ese antirracionalismo, ese renacer del hombre dionisiaco, esa nueva apreciación de la vida que señalaba Max Scheler como uno de los rasgos más importantes de la generación y el pensamiento filosófico de la época que vivimos.

La política monetaria y el desarrollo económico*

Mayobre
José Antonio Mayobre

Constituye un alto honor para mí, y para la Universidad Central de Venezuela, el haber sido invitado por la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México para tomar parte en estos cursos de invierno. Para los economistas de América Latina, México ha sido desde hace muchos años el centro científico de mayor importancia en esta parte del continente. Hay en otros países relevantes figuras a quienes ya podemos calificar, sin temor a la hipérbole de “maestros” de las nuevas promociones. Pero en México se han conjugado las condiciones de una experiencia social y política sin paralelo en nuestras naciones de habla hispana, con la labor de un grupo de científicos de primera calidad intelectual y un infatigable espíritu de trabajo. El resultado ha sido halagador, en más de un sentido. Este país ha servido a sus naciones hermanas de laboratorio para poner a prueba las grandes soluciones a los grandes problemas que nos afectan. Y sin dejar de valorar el aporte de científicos extranjeros que atraídos por la experiencia mexicana han venido aquí a estudiar en el terreno mismo y han producido obras de singular significación, podemos afirmar que los teóricos, los estadistas y los administradores mexicanos han sido quienes han realizado la obra y analizado sus consecuencias en esa admirable labor cotidiana que se manifiesta en los grandes proyectos y realizaciones y en los libros y ensayos que constantemente van enriqueciendo la bibliografía económica continental y que proveen de un material de estudio incomparable al resto de Latinoamérica. No quiero dejar pasar la oportunidad para manifestar

* Conferencia dictada en los cursos de invierno de la Escuela Nacional de Economía, Universidad de México, enero de 1952.

también lo mucho que deben a México los estudiosos de las Ciencias Sociales y económicas de nuestros países por la labor silenciosa, y por eso más digna de aprecio, de difusión de las principales obras científicas universales a través de traducciones, ediciones y estudios de aplicación a nuestra realidad de las teorías de los grandes maestros. Las instituciones editoriales de México, y las publicaciones periódicas de carácter científico cuya alta calidad es innecesario ponderar, han hecho tanto por nuestra cultura como las mejores actividades universitarias.

Cumplido un deber de conciencia con lo antes manifestado, pasemos al tema de nuestra disertación, o sea, los problemas monetarios que plantean una política de desarrollo económico.

El desarrollo económico es en su esencia un problema de inversión de capitales. Las finalidades que se persiguen, tales como el máximo aprovechamiento de los recursos físicos y humanos para mejorar el nivel de vida de la población, no pueden obtenerse sin el aumento del capital por persona que trabaja, a fin de elevar la productividad y hacer con ello posible el incremento del ingreso real individual. La alternativa al aumento de capital por persona sería para algunos una redistribución del ingreso a través de la socialización de la riqueza o de medidas fiscales. Sin negar la necesidad que pueda haber en una sociedad dada de una mejor distribución del ingreso o de la conveniencia de usar una política semejante para favorecer el proceso de desarrollo, o mitigar desequilibrios sociales que el mismo pueda originar, parece poco discutible que es muy limitado su efecto en cuanto a la posibilidad de elevar sustancialmente el ingreso real per cápita y asegurar su crecimiento posterior. El desarrollo, en el sentido de aumento de capital real por persona, sigue siendo un concepto válido aun en una economía socializada.

El desarrollo como problema de inversión rige para cualquiera de las direcciones que puedan imprimirse a un programa de esa naturaleza. Ya se desee aumentar la productividad de la agricultura o crear una economía industrial, en uno y otro caso se trata de dedicar parte de los ingresos de la comunidad a formar nuevos capitales para la construcción de caminos o sistemas de regadío, para maquinaria agrícola o fertilizantes, para plantas eléctricas o manufactureras.

Claro está que no basta con invertir para sentar las bases de un sano desarrollo. En la economía pública, como en la privada, toda inversión acarrea consigo una serie de problemas conexos en relación con la demanda de trabajo, educación técnica, aprovechamiento óptimo de factores de producción, localización y dimensión de empresas, etc. Pero en lo que queremos insistir es que todos estos problemas no son sino consecuencia del fenómeno esencial del desarrollo que consiste en el aumento de la inversión interna para formar mayor capital real con fines productivos.

La inversión de capitales con fines de desarrollo produce en la economía de un país efectos y consecuencias que constituyen fenómenos nuevos en la dinámica monetaria. Al mismo tiempo, el campo de acción y la responsabilidad de los organismos encargados de la dirección de las finanzas nacionales se amplían considerablemente. Intentaremos en lo que sigue poner de manifiesto tales modificaciones, pero antes, y para explicarnos con mayor claridad, permitámonos recordar cómo han sido contemplados hasta ahora en Latinoamérica los problemas y la política monetaria.

Antes de la Primera Guerra Mundial no hubo más teoría ni más política monetaria en nuestros países que las del patrón oro. Economías exportadoras de materias primas minerales y productos agrícolas, ligadas estrechamente al sistema mundial de comercio e intercambio que se basaba entonces en la libertad y en el multilateralismo, las nuestras confiaban ciegamente en la regulación automática a través de las variaciones del tipo de cambio dentro de los puntos oro y los movimientos del metal. Ni siquiera había entonces un sistema de banca central capaz de utilizar determinados instrumentos clásicos con fines de alcanzar el equilibrio, sino que se dejaba el logro de éste al simple juego de las fuerzas espontáneas. Este criterio no varía sustancialmente en los años transcurridos de la Primera Guerra a la depresión de los años treinta. Los bancos centrales creados en ese período siguen teniendo como principio teórico la creencia en el libre juego de los factores monetarios y tan sólo aspiran –aparte de servir de prestamistas de última instancia para evitar bancarrotas individuales y de impedir las emisiones deficitarias inconsultas por parte de los gobiernos– a poseer instrumentos más perfeccionados, como el redescuento, para coadyuvar al proceso de regulación automática. Tal es el caso de los bancos centrales organizados por Kenmerer en varios países sudamericanos. En los ejemplos más señalados por su heterodoxia, tales como el del Banco de México, el del Uruguay y el de algunos otros países, el origen de las diferencias no radicaba en conceptos monetarios distintos sino en la necesidad de proveer de crédito a determinadas actividades, lo que obligó a atribuir a estos bancos funciones de bancos comerciales y en ocasiones hasta de hipotecarios.

Las limitaciones de semejante política monetaria han sido suficientemente estudiadas y no necesitamos insistir sobre ellas, así como tampoco sobre las condiciones incipientes de nuestros mercados financieros que hicieron imposible el uso efectivo del tipo de redescuento con fines de regulación monetaria. Baste decir que nuestros bancos centrales, aparte de servir de bancos de Estado y de llenar ciertas funciones internas como las mencionadas de prestamistas de última instancia y de poner orden en las emisiones oficiales cuando ella era posible, fueron impotentes para actuar como reguladores del mercado monetario. Las causas de tal fracaso radicaban, en cierta medida, en circunstancias que estaban más allá de las posibilidades de los bancos centrales mismos. Si no se había

podido poner freno al auge excesivo de la tercera década de este siglo ni tampoco impedir la bancarrota de los primeros años de la cuarta, ello se debía fundamentalmente a que la coyuntura económica interior de nuestros países provenía de factores externos que escapaban a nuestra acción, tales como la demanda mundial de materias primas y el volumen de las inversiones extranjeras. Pero era también evidente que nuestras instituciones monetarias no estaban dotadas de instrumentos apropiados para actuar en esas condiciones de dependencia del exterior. El redescuento y las operaciones de mercado abierto que servían a los bancos centrales de los países industrializados y de mercados financieros desarrollados para lograr sus fines de regulación, no surtían ningún efecto apreciable entre nosotros.

Los años posteriores, desde la depresión del 29 hasta el presente, se caracterizan en este terreno por la búsqueda de nuevos instrumentos monetarios, pero sin que por ello hubiera variado en su esencia la finalidad que se atribuía a la política monetaria: la estabilización frente a las influencias exteriores. Se llegó a plantear como dilema y contra el criterio anterior de estabilización del tipo de cambio a costa de la deflación interior, la estabilidad de los precios internos a costa de valor exterior de la moneda. Mientras permaneció el recuerdo de la depresión, se insistió en la necesidad de las devaluaciones para mantener el equilibrio interno y se dotó a algunos bancos centrales de la facultad de variar los tipos de cambio. Los desequilibrios ocasionados por la Segunda Guerra Mundial cambiaron totalmente las condiciones. El problema entonces era el de la inflación, y, enfrentados a las dificultades y problemas internos de una revaluación, aparecieron como sustitutos nuevos instrumentos como la emisión de bonos o certificados de oro y de cambio, las modificaciones en las reservas o encajes bancarios, la fijación de topes de cartera y unos primeros intentos de control cualitativo del crédito. Las más modernas leyes de banca central en el continente revelan estas tendencias.

Este largo recuento ha tenido por objeto mostrar cómo el criterio de la política monetaria en nuestros países no ha cambiado fundamentalmente en sus objetivos, sino sólo en los medios de lograrlos. La aspiración, el desiderátum ha sido y sigue siendo hasta hoy la estabilidad frente a las influencias exteriores. La teoría y la práctica de la banca central en Latinoamérica se ha ido formando hasta el presente en la búsqueda de los instrumentos apropiados para lograr esa estabilidad y hay que reconocer y declarar que en ese sentido se han mejorado apreciablemente nuestros recursos de dirección monetaria.

Veamos ahora las modificaciones originadas por una política de desarrollo económico.

Lo primero que resalta es el cambio de origen y naturaleza de las inversiones. En el pasado las inversiones productivas más importantes en nuestros países

han venido del exterior y se han dirigido con preferencia a la producción destinada a la exportación, a los ferrocarriles y a los servicios públicos. El capital nacional ha preferido por lo corriente la inversión en bienes raíces rurales y urbanos. La política monetaria se ha desentendido de intervenir en el mercado de capitales e inversiones y ha limitado su acción a regular los efectos de éstas en el volumen de la circulación monetaria mediante los instrumentos mencionados antes. Una política de desarrollo tiene que basarse principalmente en la inversión del ahorro nacional en empresas productivas. Esto exige de las autoridades monetarias, una acción en dos frentes sucesivos: primero, es necesario fomentar el ahorro a fin de elevar la posibilidad de formación de capitales, y luego, hay que encauzar el ahorro a fin de que concurra a aquellas actividades que más interesan desde el punto de vista social.

La política de fomentar el ahorro es muy variada y requerirá seguramente medidas que se salen del campo monetario propiamente hablando. El aumento de ingresos que forzosamente se irá produciendo a medida que avance la política de desarrollo se irá traduciendo en una mayor demanda efectiva de bienes de uso y servicios. Es también muy probable que el aumento de los ingresos individuales aumente el coeficiente de importaciones y que el consumo de lujo crezca por las mayores entradas de determinados sectores de más alta posición económica. Será necesario contrarrestar estas tendencias al consumo excesivo con el fin de procurar encauzar parte de los nuevos ingresos hacia el ahorro mediante medidas fiscales y arancelarias principalmente. Pero las autoridades monetarias tienen también un campo de acción amplio en este terreno. En primer lugar, pueden fomentar las instituciones de ahorro y los incentivos al mismo, cosas ambas que no existen o que están poco desarrolladas en Latinoamérica. En segundo lugar, mediante una vigilancia de la cantidad de dinero en manos del público y una activa regulación de la misma deben evitar una inflación excesiva, la cual, al disminuir el valor real de los valores y los ingresos de renta fija produce una mayor propensión al consumo o a la inversión especulativa.

La dirección del ahorro hacia las inversiones productivas de mayor utilidad social constituye un campo de actividad de grandes posibilidades para la política monetaria de un país en desarrollo. Numerosas circunstancias sociales e institucionales ocasionan en nuestros países una desviación de la inversión hacia finalidades poco recomendables. El incentivo de las ganancias especulativas y el poco desarrollo del espíritu industrial, unido a una mayor experiencia de los hombres de negocios en el ramo del comercio y en las operaciones con inmuebles, originan una tendencia hacia la inversión en estas actividades. El sistema bancario comercial es el mejor organizado o el único que existe en algunos países y su estructuración y legislación están dirigidas al financiamiento de operaciones a corto plazo de naturaleza principalmente comercial. La preferencia de los banqueros hacia esta clase de operaciones hace aún más grave el problema de es-

casez de fondos para actividades industriales y agrícolas. En algunos casos es posible y necesario que las autoridades monetarias inicien una reforma de la legislación bancaria, a fin de abrir mayores posibilidades para que parte del ahorro se dirija a inversiones más necesarias desde el punto de vista social, sin que con ello se alteren fundamentalmente las normas de seguridad y liquidez que deben regir a los bancos comerciales. El fomento de instituciones especializadas para los créditos a mediano y largo plazo a la industria y la agricultura y de un mercado para los valores de estas instituciones son también actividades donde la iniciativa de las autoridades monetarias puede ser decisiva. Pero el campo de acción donde tal vez un banco central pueda actuar con mayores posibilidades de éxito es en el de la vigilancia y control cualitativo de los créditos. Ha sido hasta ahora el Banco de México el que ha logrado establecer un sistema más efectivo mediante el requisito de exigir a los bancos mantener reservas muy elevadas, y permitirles luego usar parte de estas reservas para inversiones en determinados valores públicos o privados o créditos a determinadas actividades. El control cualitativo debe estar acompañado de una mayor vigilancia de determinadas instituciones a fin de que no desnaturalicen sus funciones. Si fuera cierta, por ejemplo, la crítica que se hace a determinadas sociedades financieras en este país, en el sentido de que gran parte de sus inversiones están destinadas a descuentos comerciales, se justificaría una acción para evitarlo de parte de las autoridades monetarias. El uso de los redescuentos y anticipos con fines de favorecer los créditos a determinadas actividades puede ser también una práctica útil en aquellos países donde los bancos suelen recurrir al banco central.

Un segundo aspecto, y sin duda el más importante, de las modificaciones ocasionadas en la esfera monetaria por una política de desarrollo, está constituido por los efectos de las inversiones en el volumen de los medios de pago y en el nivel de precios. En este sentido dos problemas fundamentales se plantean: primero, la expansión que produzcan determinados tipos de inversión, según el origen del capital; segundo, el ritmo de desarrollo más apropiado para armonizar el logro de los objetivos perseguidos con la estabilidad de los precios y de los ingresos reales.

Enfoquemos el primer problema. Contemplemos ante todo el caso de que las nuevas inversiones sean financiadas con ahorros voluntarios de las empresas (inversión de utilidades) y del público. Consideramos el ahorro neto, es decir, las nuevas inversiones después de reemplazar el desgaste de capital. El proceso que se desarrolla es el de retirar del campo de la demanda posible de bienes de consumo y servicios, una cantidad de fondos que van a concurrir al mercado de factores de producción en solicitud de bienes capital, mano de obra y materias primas. Es indiferente para el caso que nos ocupa si la inversión la realizan los particulares o si la hace el Estado a través de impuestos diversos que constituirían un método de imponer el ahorro a través de las contribuciones fiscales.

En este caso, y a primera vista, no habría motivos para una expansión de los medios de pago por encima de la oferta de mercancías y servicios. El circulante en poder del público no aumentaría sus cifras absolutas y tan sólo variaría la dirección de una parte de la demanda hacia bienes y servicios destinados a la producción. La oferta de éstos se cubriría por el traslado a dicho sector de los factores antes empleados en la producción destinada al consumo y que ahora quedan libres por la disminución de la parte del ingreso dedicada al mismo. Si suponemos, no un caso aislado en el tiempo, sino un conjunto de ciclos sucesivos, veríamos que es posible en teoría continuar un proceso de desarrollo semejante sin que se produzcan desequilibrios en los niveles de ingresos y de precios. Cada nuevo período, cada año, pongamos por caso, una parte del ingreso se destina al consumo y otra parte al ahorro, y los medios de producción disponibles se reparten proporcionalmente entre los sectores del consumo y de la inversión. El ingreso real nacional crece por la formación de nuevos capitales y el ingreso real per cápita crecerá también si aquélla es superior al porcentaje de incremento de la población. El nivel del consumo será una consecuencia del volumen del ahorro y la inversión. Una mayor tasa de ahorro implicará una disminución de los ingresos destinados al consumo y de la producción de bienes de esta naturaleza. Desde el punto de vista del equilibrio exterior, o sea de la balanza de pagos, es también posible mantener el equilibrio a condición de que las nuevas importaciones de bienes de capital estén acompañadas de una baja correspondiente de las importaciones de bienes de consumo. La disminución de la demanda efectiva en el sector del consumo puede contribuir a ello, pero es improbable que el coeficiente de importaciones sea el mismo en los ingresos destinados al consumo y los dedicados a la inversión. Si tal fuera el caso, el equilibrio exterior no podría mantenerse sino a base de un control de importaciones o de cambios.

Hay, sin embargo, circunstancias que ocasionan desequilibrios, aún en este caso de desarrollo financiado por ahorros internos. El primero es la rigidez en el movimiento de los factores de producción que puede dar lugar a un excedente de la demanda sobre la oferta en determinados puntos del proceso económico al lado del caso contrario en otros lugares. Pero éstos serían desequilibrios parciales y no generales. Más importante es el desequilibrio ocasionado por el tiempo transcurrido entre la inversión inicial y la oferta correspondiente de productos acabados. Una parte de los ingresos ahorrados e invertidos se convierte en ingresos que van a concurrir al mercado en solicitud de bienes de consumo. Tal es el caso de la inversión representada por mano de obra. Como todo proceso de inversión conduce a la producción de nuevos bienes de consumo, a la larga este ingreso en exceso de la demanda está compensado por el aumento de la producción que la nueva inversión ocasiona. Pero como no es instantáneo el proceso y ha de transcurrir cierto tiempo entre la inversión y sus resultados,

habrá en consecuencia un desequilibrio entre la producción y demanda de bienes de consumo, tanto mayor mientras más alta sea la tasa de inversión, la proporción dentro de los ingresos que se trasladan al mercado de consumo de ésta y el tiempo transcurrido entre la inversión inicial y la afluencia al mercado de productos acabados correspondientes. En resumen, es posible una política de desarrollo con un mínimo de desequilibrio en los precios internos y en la balanza de pagos cuando el financiamiento se realiza a base de ahorros internos voluntarios o por transferencia de ingresos del sector privado al sector público de la economía.

El caso es distinto cuando se trata de un desarrollo financiado por inversiones extranjeras. En este supuesto hay una afluencia de dinero por encima del originado interiormente y, en consecuencia, un aumento neto de los ingresos y de la demanda efectiva en relación a los bienes y servicios disponibles. Al actuar dicha demanda en el mercado de bienes de producción atrae factores que antes trabajaban en el sector del consumo y ocasiona, en consecuencia, una disminución de la oferta de dichos bienes sin que se haya producido simultáneamente una contracción de la demanda. Tales efectos podrían ser neutralizados por el aumento de las importaciones causado por la elevación del nivel de ingresos, pero es improbable que el aumento en el coeficiente de importaciones sea tal que ocasione una salida excedente de dinero igual a los ingresos de capital, a menos que se trate de pequeñas inversiones. Cuando éstas son cuantiosas y sucesivas, parece inevitable un grado de expansión que se agrega a los enumerados en el caso anterior mientras esté concurriendo capital extranjero. Históricamente éste fue el caso de Canadá a comienzos del siglo xx y es también en cierta medida el caso de Venezuela en las últimas décadas, por razón de las inversiones petroleras.

La expansión producida por el financiamiento que se realiza a través de la movilización del ahorro interno y de las inversiones extranjeras constituye, en cierto modo, un problema menor para las autoridades monetarias. Incluso en el último caso citado de afluencia continuada y abundante de medios de pago exteriores, los instrumentos modernos de la banca central pueden ser efectivos para neutralizar, al menos parcialmente, los efectos inflacionistas. De todos modos, parece inevitable una cierta expansión en el mejor de los casos, pero tal vez, si es moderada, los efectos estimulantes de la misma compensen los perjuicios que acarrea a ciertos sectores.

Ahora bien, las posibilidades de llevar a efecto una política de desarrollo son, sin duda alguna, muy restringidas en la mayor parte de los países no industrializados, si se piensa en el ahorro voluntario interno y en las inversiones extranjeras como únicas fuentes de financiamiento.

Los niveles bajos de ingresos de la mayor parte de la población, que resultan de la baja productividad, ponen un límite reducido a la capacidad de ahorro.

Sólo a base de sacrificios considerables en el consumo y en el nivel de vida podría aumentarse su cuota en el ingreso nacional, y aún así son pocas las probabilidades de que cubra los requerimientos mínimos de una política de desarrollo.

Por un lado, las inversiones privadas extranjeras en países no industrializados han sido muy reducidas desde la depresión de los treinta, salvo en algunas ramas que no coinciden por lo general con las necesidades de los países en vías de desarrollo. Según una estimación de la Organización para la Alimentación y Agricultura de las Naciones Unidas, de julio de 1945 a diciembre de 1948, las inversiones privadas de Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental en los países poco desarrollados de todo el mundo, alcanzaron apenas a 2.100 millones de dólares, de los cuales la mayor parte estaban destinados a la industria petrolera. En cuanto a las inversiones extranjeras de origen público, las implicaciones políticas constituyen otro factor limitativo, implicaciones que también actúan en el caso de los capitales privados. Quedan en fin los organismos internacionales como las fuentes más ventajosas de capital del exterior para estos países, pero hasta ahora los recursos de los mismos han sido muy escasos en relación a las necesidades.

Se plantea así el más grave de los problemas que las autoridades monetarias de los países en desarrollo deben resolver. Dada la necesidad de nuevas inversiones para la política propuesta y siendo insuficientes el ahorro interno y las inversiones extranjeras, ¿hasta qué grado es aconsejable el financiamiento mediante la emisión de dinero por el Banco Central y la expansión del crédito bancario? De un lado de la balanza se encuentran los requerimientos mínimos de capital para que la política emprendida sea verdaderamente efectiva y no se pierdan, por insuficientes, los esfuerzos realizados, así como también para que las necesidades mayores de dinero que demanda el funcionamiento normal de una economía en crecimiento sean atendidas. En el otro lado están todas las desventajas y peligros de la inflación.

La creación de dinero por métodos inflacionistas (déficit presupuestal cubierto por el Banco Central, financiamiento por éste de las actividades crediticias o de las inversiones de instituciones bancarias oficiales o privadas, aumento de las colocaciones del sistema bancario privado) trae aparejada consecuencias bien conocidas. Nos referiremos en especial a aquéllas que afectan el desarrollo económico mismo.

La desigualdad en la distribución del ingreso ocasionada por la inflación origina una situación privilegiada para los sectores que se benefician del aumento de precios, en particular para los empresarios. Este hecho ha sido considerado por algunos como un aliciente lo suficientemente importante para justificar la inflación. Semejante teoría es muy discutible. Primero, porque el sacrificio impuesto por fuerza a las que reciben ingresos fijos o menores remuneraciones puede ser

muy superior a las ventajas de las nuevas inversiones y constituir más bien una transferencia de poder de consumo de los sectores más pobres a los más acomodados. Segundo, porque la limitación del consumo en los amplios núcleos que sufren los efectos del alza de los precios sin compensación suficiente en sus ingresos, impone un límite a la demanda efectiva global que, al continuar, puede frenar el proceso mismo de desarrollo. El considerar esta redistribución del ingreso como factor favorable al desarrollo o como una consecuencia desagradable de la necesidad de aumentar las inversiones es muy importante para la fijación de la política que se adopte respecto a la inflación, como veremos luego.

Una segunda consecuencia de la inflación, perjudicial al desarrollo mismo, es su efecto negativo en la propensión al ahorro individual y el aliciente que constituye para el consumo de lujo y para inversiones de carácter especulativo. De esta manera, un proceso inflacionista puede hacer estériles los esfuerzos que realicen las autoridades monetarias para aumentar el ahorro voluntario interno y la inversión productiva.

En fin, desde el punto de vista del equilibrio externo del país, el crecimiento considerable del dinero en circulación y de la propensión al consumo se traduce en aumento de las importaciones y en mayores posibilidades de desequilibrios de la balanza de pagos. Esto conduce por fuerza a la imposición de controles que tal vez no hubieran sido necesarios o a la devaluación de la moneda con sus resultados de agravar más aún la situación de los consumidores y empeorar la relación de intercambio del país. Fundamentalmente, al estrechar la base de expansión del sistema monetario o al provocar una devaluación de la moneda, la inflación restringe en medida considerable las posibilidades de acción de las autoridades financieras para llevar a cabo una política compensatoria en el caso de una bajante cíclica.

Todas estas consideraciones son evidentemente de tal peso que conducen de primer intento a rechazar cualquier medida de carácter inflacionista deliberado. Lo más razonable parecería ser el limitar el ritmo del desarrollo a los recursos "sanos" de que se disponga, entendiendo por tales el ahorro voluntario y las inversiones extranjeras y, aún en este caso, manteniendo el Banco Central una política restrictiva para evitar las tendencias inflacionistas que inevitablemente se producen. De otra manera se estaría olvidando el objetivo último de una política de desarrollo que es el aumento del bienestar, del "ingreso real" de la población. En la medida en que determinado país pueda disponer de recursos sanos suficientes para emprender una política de desarrollo con un mínimo de inflación, aún a costa de mantener un ritmo menor de progreso, parece aconsejable que siga ese camino.

Pero lo más probable es que se plantee a las autoridades monetarias el dilema a que antes hicimos referencia: o desarrollo o inflación; en otras palabras, o

medidas insuficientes y ritmo excesivamente lento o creación de dinero para atender a las necesidades inaplazables de inversión. Tal como ha sucedido a las potencias industriales en las últimas guerras, en que la supervivencia nacional ha sido considerada razón suficiente para hacer el sacrificio de la inflación, asimismo se plantearía el caso a nuestros países en un plano más estrictamente económico, pero no menos vital para el futuro. Aquí viene a colación el criterio que atribuye resultados favorables al alza de precios causada por la inflación. Si éste fuera el concepto, lo aconsejable sería la pasividad de las autoridades monetarias. En cambio, si la inflación es el resultado perjudicial de la necesidad de crear los recursos para financiar el desarrollo, entonces la política debería ser neutralizar hasta donde fuera posible semejantes efectos negativos.

Es éste un campo donde apenas se está comenzando a trabajar. En un reciente estudio aparecido en el último número de *El Trimestre Económico*, Victor Urquidí ha expresado, creo que por primera vez, algunas ideas esenciales sobre la manera de enfrentarse al problema. Vamos a intentar también nosotros exponer algo al respecto.

La creación de recursos por métodos inflacionistas puede tomar tres formas principales: suministrar fondos al Estado para realizar obras básicas, tales como caminos, puertos, plantas eléctricas, etc., proveer de dinero a instituciones bancarias oficiales o privadas para atender a los requerimientos de capital de los empresarios o permitir al sistema bancario expandir sus créditos para los mismos fines. La medida en que el Estado actúe como empresario, depende de las instituciones políticas del país, pero esto no altera el fondo del problema. Asimismo, la repartición de los fondos nuevamente creados entre obras de carácter público y empresas agrícolas e industriales variará según las necesidades y los planes de desarrollo, pero es lo más probable que existan necesidades de recursos en ambos sectores y que los caminos utilizados sean, tanto el aumento de la deuda pública en el Banco Central como el crecimiento de las colocaciones del sistema bancario.

Dos finalidades debería perseguir la política monetaria para impedir o neutralizar los resultados negativos: primero, procurar que el volumen de los ingresos individuales, el aumento de los precios y la desigualdad de distribución sean lo menos acentuados posibles para evitar disminución del nivel de vida de los sectores de ingresos bajos o fijos, la transferencia de poder de consumo a los grupos acomodados y las consecuencias que afectan la balanza de pagos. Segundo, tratar de que la expansión se limite a lo necesario, mediante la reducción por todos los medios posibles de las inversiones públicas y privadas de carácter inflacionista que no se traduzcan en mayor producción de bienes y servicios convenientes, inversiones que, como hemos dicho, tienden a hacerse mayores en períodos de inflación.

No parece que las solas medidas de carácter monetario sean suficientes para alcanzar tales objetivos sino que se presenta como indispensable la cooperación entre las autoridades de carácter fiscal con el Banco Central para lograr algún éxito. Hablando más propiamente, se requiere que el Fisco adquiriera “conciencia monetaria”, que el campo de su visión se amplíe de la simple percepción de impuestos y distribución de gastos a la elaboración de un sistema de contribuciones y de un presupuesto que tome en consideración los efectos de la política económica sobre el conjunto de la economía, y se oriente a formar un todo único con las autoridades monetarias para la consecución de ciertas finalidades.

Así, en el caso que nos ocupa, las medidas estrictamente monetarias y bancarias tendientes a restringir el crédito a las actividades especulativas o menos importantes para el desarrollo, tales como el control cualitativo, podrían ser eficientes, pero, sin duda, que su éxito sería mayor si estuvieran complementadas por un sistema impositivo que gravara fuertemente los beneficios obtenidos en dichas actividades, de manera que el aliciente creado por la situación inflacionista quedara neutralizado.

En cuanto a la finalidad de evitar el crecimiento desmesurado de los ingresos individuales y el alza de precios, no parece que existan otros recursos fuera de los de carácter estrictamente fiscal. Un sistema progresivo de impuestos que afectara particularmente a los beneficiarios del alza de los precios, al consumo de lujo y a la inversión especulativa, tendría dos resultados coincidentes: canalizaría el sacrificio de los sectores afectados por la inflación hacia obras de beneficio colectivo y proveería al Estado de parte o del total de los fondos requeridos para realizar la política de desarrollo mediante métodos no inflacionistas, disminuyendo así la presión que de otra manera se ejercería por los déficit del presupuesto.

No se escapan los inconvenientes de una fuerte carga impositiva, en particular en cuanto a sus efectos sobre el incentivo a invertir de los particulares. El límite de la elevación de impuestos debe estar justamente en el punto en que las inversiones favorables al desarrollo comienzan a disminuir. Pero es indudable que hay un amplio campo para la ciencia fiscal en el estudio de los sistemas que pueden alentar determinadas actividades y desanimar otras menos convenientes desde el punto de vista social, y de la carga impositiva que permita en cada ramo fiscal armonizar las necesidades del desarrollo con el mínimo de efectos perjudiciales de la expansión.

Para concluir, diremos que una política de desarrollo económico impone una política monetaria mucho más ambiciosa en sus objetivos y mucho más audaz en sus procedimientos que la seguida hasta ahora en Latinoamérica, hablando de una manera general. Dicha política requerirá, en la medida que se vaya elaborando y perfeccionando, dos condiciones básicas: primero, instrumentos apropiados y sin duda heterodoxos, para hacer frente con posibilidades de éxito

a los problemas típicos del desarrollo; segundo, la cooperación estrecha de la política del Banco Central con la política del Fisco en forma que la política monetaria sea un resultado de la acción coordinada de ambas instituciones. Parece evidente que la finalidad de la política monetaria tiene que ser restrictiva, en cuanto debe tratar de evitar los efectos inflacionistas de las nuevas inversiones, que se producirán en escala diferente según los métodos de financiamiento empleados. Las necesidades de desarrollo pueden, sin embargo, imponer una expansión provocada en determinadas oportunidades, caso en el cual se requerirán medidas más profundas y peligrosas para evitar desequilibrios graves. La ambición o la prudencia serán en cada caso la medida del desarrollo y también del campo de acción que se atribuya a las autoridades monetarias.

El capital y el desarrollo económico*

Mayobre
José Antonio Mayobre

En mi anterior disertación sobre la política monetaria, comencé por afirmar que el desarrollo es en su esencia un problema de inversión de capitales, en el sentido de que para conseguir sus finalidades se requiere el aumento de capital por persona que trabaja, a fin de elevar la productividad y el ingreso per cápita. Hoy me propongo abordar algunos problemas relativos a la necesidad de recursos de capital de los países en desarrollo y a la tasa de inversión conveniente, así como a la relación del tipo de interés con las finalidades de una política de desarrollo. Siendo tan amplio el tema que se me ha asignado, me he visto obligado a limitarme a los aspectos antes enumerados.

Comencemos por el problema de la tasa de inversión. Llamamos inversión o acumulación bruta al conjunto de bienes de capital añadidos en un período dado a los que ya posee el país. La inversión neta será el aumento bruto, menos la parte necesaria para la depreciación o el reemplazo de los bienes de capital usados o consumidos en el mismo período; y tasa de inversión o acumulación, la relación de ambas cantidades con el producto nacional bruto y con el producto nacional neto e ingreso nacional respectivamente.

El problema a que deseamos referirnos es el siguiente: ¿cuál es la tasa de inversión neta necesaria y cuál es la tasa de inversión neta conveniente para un país en desarrollo? Dicho en otras palabras: ¿cuál es la proporción mínima del ingreso nacional que un país debe dedicar a la formación de capitales una vez emprendida una política de desarrollo y que le crean dificultades si dicha proporción es muy elevada?

* Segunda parte de la conferencia dictada en dos cursos de invierno de la Escuela Nacional de Economía, Universidad de México, enero de 1952.

Dado el ingreso nacional, toda formación de nuevos capitales proviene del ahorro interno, voluntario o forzado, si dejamos de lado los ahorros que afluyen del exterior en forma de inversiones extranjeras. La inversión neta significa, por tanto, sustracción al consumo, ingresos que dejan de llenar necesidades inmediatas para ser dedicados a acrecentar los factores que harán posible, en los períodos próximos, una mayor producción de bienes y un aumento consiguiente del ingreso. Constituye una convención generalmente aceptada incluir en las inversiones las sumas dedicadas a la construcción de edificios y al aumento de inventarios. Teóricamente me parece discutible semejante método.

Si se trata de edificios destinados a la producción, o de inventarios de herramientas y materias primas, es claro que son factores de producción, y por tanto capitales, en el sentido estricto de bienes que concurren a la creación de otros bienes. Pero cuando se incluyen los edificios residenciales o los inventarios de artículos de consumo, el caso es uno de bienes de uso. El hecho de que las casas y residencias, como los automóviles de paseo o los refrigeradores, no sean objetos de consumo inmediato sino duradero los diferencia de otros bienes de uso y asimila las cantidades en ellos empleadas a las dedicadas al ahorro; pero esta circunstancia no basta, en mi opinión, para que se considere a dichas cantidades como destinadas a la formación de capitales, concepto que debe identificarse con el de inversión productiva. Lo mismo se aplica a los inventarios de bienes de consumo. Un ejemplo puede aclarar lo expuesto y poner de manifiesto la utilidad que tiene para nosotros esta discusión teórica. Es bien sabido que en muchos de nuestros países latinoamericanos que han vivido épocas de auge económico en momentos en que sus exportaciones han gozado de mercados favorables, gran parte del ingreso se ha empleado en la edificación de residencias. ¿Puede considerarse que dichos países han avanzado en el sentido de una mayor productividad, de un desarrollo económico por causa de dichas construcciones? A mi modo de ver, esas sumas han constituido más bien un consumo, si bien se ve hasta un consumo de lujo, y los países en cuestión se han quedado a la larga sin medios de producción propios para la época de las vacas flacas. Creo, pues, que conviene distinguir teórica y prácticamente aquella parte de los ingresos destinados al ahorro improductivo o al consumo a largo plazo, de la parte dedicada a la creación de medios de producción, reservando solamente a la última la denominación de inversiones o de formación de capitales.

No basta que un país dedique una parte de su ingreso a la formación de capitales, para que inicie su desarrollo económico. Si la población permaneciera estacionaria podría decirse que toda inversión neta, aún pequeña, significaría un progreso, por cuanto al aumentar el capital nacional y producir un mayor ingreso en cifras absolutas, estaría creciendo la suma de bienes o el "ingreso real" de cada individuo. Pero el grado de aumento del ingreso está en relación con el aumento de la población. Si ésta crece en mayor proporción que el ingreso

global neto, el ingreso real per cápita irá disminuyendo progresivamente. Podemos, pues, decir que el mínimo de inversión necesario para una comunidad es aquella que permite que el ingreso nacional real aumente en el mismo grado que la población. Es decir, que si un país tiene un coeficiente de crecimiento de la población de 2% anual, el mínimo de inversión sería aquella que produjera un aumento del ingreso real nacional a una razón de 2% anual. En este caso, no se podría hablar de desarrollo económico, sino que se estaría manteniendo a un mismo nivel el ingreso real per cápita. Habría desarrollo sólo cuando se estuviera superando esa tasa de inversión mínima.

Apliquemos lo anterior al caso de México. El incremento anual de población de la República, para la década 1940-1950, fue de 2,93%. Para mantener el ingreso real per cápita de la población, se requeriría un aumento del ingreso real nacional de la misma proporción. Es decir, dado que el ingreso nacional fue en 1950, según los datos del Banco de México, de 28,800 millones de pesos, para 1951 debería ser de 30,673 millones, si no variasen los precios. Ahora bien, el promedio anual del índice de precios del Banco de México para los once primeros meses de 1951 es de 384,6 (1939=100), frente a 311,2 en 1950, es decir, un aumento de 23,5%. Quiere decir que deberá aumentarse la cifra anterior en esa proporción para obtener un ingreso real per cápita en 1951 igual al de 1950, o sea que el ingreso nacional en 1951 debería ser de 37,881 millones de pesos. En el curso de los últimos diez años, el promedio anual del incremento del ingreso real en México ha sido de 5,8 por ciento, proporción muy superior al promedio de crecimiento de la población. Sin embargo, a juzgar por los datos publicados, y sujeto a la exactitud de los mismos, ha habido años en los cuales el incremento del ingreso real ha estado por debajo de la tasa de crecimiento demográfico de 2,93%, como son los años 1947 con 2,4%, 1948 con 2,3% y 1949 con 2,2%. Puede decirse que en esos años no ha habido progreso neto en el desarrollo económico, si bien dicha afirmación debe tomar en consideración que es inexacto medir el desarrollo económico en lapsos cortos como un año, ya que las inversiones más importantes de carácter público y de carácter privado como son caminos, obras de regadío, puertos, fábricas de cierta magnitud, requieren varios años para que sus resultados sean positivos.

Pongamos otro ejemplo, Chile. La tasa de crecimiento de la población en aquel país para 1937-1949 fue de 2,07% anual. La tasa de aumento del producto nacional bruto fue de 2,50% entre 1940-1949. Salvando la diferencia entre producto bruto y neto, se aprecia que el margen real de desarrollo ha sido muy reducido.

No obstante que, en general, no son necesarias las formulaciones matemáticas, o mejor simbólicas, para expresar los conceptos económicos, ellas ayudan a dar mayor precisión y poner en evidencia los factores en presencia. Tal vez haya esa ventaja en el caso que nos ocupa. Si representamos por I el ingreso nacional

en un período dado, y por i su incremento en el período inmediatamente posterior, por Q la población y por q su incremento en los mismos períodos y por p el porcentaje de aumento en el nivel de los precios, la tasa mínima de desarrollo estaría dada por la siguiente fórmula:

$$\frac{\frac{i}{I}}{p} = \frac{1}{Q} = \frac{\frac{pi}{I}}{Q} = \frac{q}{Q}, \text{ o lo que es lo mismo:} \quad (1)$$

$$\frac{pi}{I} - \frac{q}{Q} = 0$$

Una situación de desarrollo estaría dada por la fórmula:

$$\frac{pi}{I} - \frac{q}{Q} > 0$$

Ahora bien ¿cuál es la tasa de inversión necesaria para obtener determinado aumento del ingreso nacional? Creo que no es posible determinar semejante relación sino por procedimientos empíricos. La productividad de la inversión varía necesariamente de país a país y de una actividad a otra en razón de la densidad de población, del grado de desarrollo ya alcanzado, de la capacidad técnica de la mano de obra y equipo directivo y de muchos otros factores internos. El costo de una inversión de un país a otro variará también con la relación de intercambio, ya que para adquirir bienes de capital importados se requerirá dar en cambio un mayor volumen de bienes producidos interiormente en aquellos países en que los precios de exportación para sus productos son más bajos. Un reciente estudio de las Naciones Unidas titulado "Medidas para el desarrollo económico de los países no desarrollados", calcula la inversión de capital requerida anualmente para aumentar en un 2% por año el ingreso nacional per cápita, en un 10% del ingreso nacional para Latinoamérica, 14% para el Cercano Oriente, 17% para África, 22% para Asia del Sur y 28% para el Lejano Oriente, excluyendo el Japón. En Chile, a un incremento bastante pequeño del ingreso real per cápita como el ya mencionado, correspondió una tasa anual de inversión neta en 1940-1949 de un 7,12 del ingreso nacional. En México, según las cifras dadas por el licenciado Carrillo Flores en su estudio "Financiamiento del desarrollo económico de México", la inversión bruta en 1940-1948, años en que la tasa de crecimiento del ingreso real representó un promedio anual de 4,6%, tuvo un promedio anual de 12,7 del ingreso nacional. Si calculamos un 35% de la inversión como depreciación (proporción usada en otros países), tendríamos que en los años mencionados la inversión neta correspondió a un 8,3% del ingreso nacional. Grosso

modo podemos tal vez considerar que en nuestros países latinoamericanos una tasa de inversión neta de 7% a 8% del ingreso nacional constituye un mínimo de inversión para mantener un mismo nivel del ingreso real per cápita y que un desarrollo verdadero, es decir, un aumento progresivo de dicho ingreso, requerirá una tasa de inversión mayor.

Hay otro método que podría emplearse para calcular la tasa de inversión necesaria. Dado el aumento de población económicamente activa por año, calcular el capital por persona que se necesita para dar ocupación a esta población en la industria. En este caso se trataría de un franco incremento del ingreso real, porque la productividad en la industria es generalmente mayor que la agricultura, y al dar trabajo a la nueva población en la industria estamos elevando su producto per cápita por sobre el promedio anterior. Dicho en términos más económicos, la productividad marginal es superior a la productividad media. La experiencia de varios países permite calcular que en un país que inicia su desarrollo y donde, por consecuencia, no es dable ni tal vez prudente aspirar de inmediato a una alta capitalización por obrero, como en los países industrializados, una cifra de capital por persona ocupada en la industria es aproximadamente de \$ 2.500. Esta cifra ha sido usada en el estudio ya mencionado de las Naciones Unidas como base de sus cálculos. Colin Clark en su obra *The Conditions of Economic Progress*, p. 510 y siguientes, da las siguientes cifras de capital empleado en la industria manufacturera y en la minería en estos países latinoamericanos: Venezuela, US\$ 2.120; Panamá, US\$ 2.000; México, US\$ 833 en manufacturas y US\$ 2.190 en minería. Apliquemos la cifra de US\$ 2.500 a México. El porcentaje de la población activa es en este país un 30% de la población total, aproximadamente. Quiere decir que para un aumento de población de 750.000 habitantes por año en la actualidad, tendríamos una nueva población activa de 225.000 personas. Si se le diera a todas esas personas ocupación en la industria se requeriría una inversión anual de US\$ 562.500.000 dólares, que al cambio actual representarían casi 5.000 millones de pesos, o sea una inversión neta del 16% del ingreso nacional, sin tomar en cuenta la agricultura. Naturalmente que éste no es el caso. El desarrollo no puede contemplarse en una forma tan rígida como es el ocupar a toda la población en la industria. La agricultura requiere en nuestros países una política que tienda a aumentar la productividad por persona y las inversiones en ella son menores que en la industria. La apertura de nuevas tierras a la agricultura puede dar cabida a una mayor cantidad de población ocupada en el campo en mejores condiciones de productividad. Además, junto a las nuevas instalaciones industriales surge la necesidad de aumento de los servicios, muchos de los cuales requieren poca inversión de capital.

Examinemos ahora los límites máximos de la tasa de inversión. Si revisamos las estadísticas de diversos países veremos en ellos los más variados porcentajes de

inversión. Algunos países como Grecia y los del Lejano Oriente tienen tasas de inversión bruta que no llegan al 5%. En otros como los países escandinavos y los dominios británicos (Canadá, Australia, Nueva Zelanda) la relación alcanza de un 22% a un 27%. Un estudio del Fondo Monetario Internacional sobre Polonia, en 1948, informaba que los ahorros y la inversión neta en aquel país alcanzaban a 17%, y una cifra semejante da la FAO para Hungría. En la Unión Soviética se estima que la tasa de formación de capitales es de 27%, mientras que en los Estados Unidos la formación bruta de capital privado y la inversión neta extranjera, sin tomar en cuenta el sector gubernamental, llega al 13%.

Una elevada tasa de inversión, si dejamos a un lado las inversiones extranjeras, significa una restricción en el consumo. La posibilidad de elevar dicha tasa estará, pues, condicionada por el nivel de ingresos per cápita de la población, ya que mientras mayores sean los ingresos de la comunidad, mayores sumas podrán ser dedicadas al ahorro y a la inversión, mientras por el contrario, una baja productividad impondrá al ahorro y la inversión el límite de las necesidades de consumo indispensables. En los países industrializados, por ejemplo, es posible una muy alta tasa de ahorro e inversión y lo es efectivamente, dado el alto nivel de ingresos reales. El caso es distinto en los países poco desarrollados, donde una inversión alta puede significar un consumo insuficiente. En este sentido puede llegarse sin duda muy lejos, sobre todo en los países de economía planificada integralmente. Es conocido que el desarrollo industrial de la Unión Soviética a partir de 1925, se realizó a base de una altísima capitalización, que sólo fue posible por una restricción del consumo a límites de sacrificio. Así puede explicarse también la alta tasa de inversión neta en la Europa Oriental en la época presente.

En países de libre empresa, donde existe una desigualdad de ingresos y una economía de mercado no planificada en su totalidad, las posibilidades de elevar la tasa de inversión y los límites superiores de ésta dependen, además, de otro factor que podríamos llamar el origen social de los ahorros, es decir, qué sector provee los nuevos capitales. Si el ahorro es voluntario, es indudable que la formación de nuevos capitales se generará principalmente en las capas de más altos ingresos, empresarios y capitalistas, en los cuales un alto nivel de ahorro e inversión no significa una disminución del consumo que revista caracteres de problema social. Más aún, el dinero no ahorrado en estas clases se convertirá en consumo de lujo. Existe la creencia de que el ahorro es una función creciente del ingreso individual y que, por tanto, una mayor desigualdad de ingresos produce un mayor porcentaje del ingreso dedicado al ahorro. En su libro citado antes, Colin Clark opina que no es una función creciente, sino una función constante a partir de cierto volumen de ingresos, y que se mantiene en una proporción del 10% aproximadamente. Si éste es el caso, una mayor desigualdad de ingresos implicará en resumen, y a partir de ese límite, una mayor capacidad de consumo para los sectores más ricos a costa de una disminución de

la misma en los sectores más pobres, pero no una mayor capitalización ni un mayor desarrollo económico.

Otra forma de aumentar la inversión, sobre todo la inversión más conveniente desde el punto de vista social, es el ahorro obligatorio a través de impuestos destinados a aumentar la formación de capitales. En esa forma, con un buen sistema fiscal, puede restringirse el consumo en relación con el nivel de ingresos individuales y repartir la carga del desarrollo, en proporción a la capacidad de cada persona. Hay un amplio campo de acción en este sentido para la política fiscal en nuestros países.

En fin, mediante el financiamiento inflacionista puede aumentarse la tasa de formación de capitales, pero esta forma, que por más fácil de llevar a cabo técnica y políticamente ha sido la más usada en nuestros países, tiene numerosos inconvenientes, a los cuales nos referimos en nuestra anterior disertación. Mencionaré ahora solamente dos que están en relación con lo expuesto hoy. Primero, que al elevarse el nivel de precios y producirse en consecuencia una disminución del ingreso real para las capas de ingresos fijos y de remuneraciones más bajas, además de cargar el peso del desarrollo sobre los sectores más pobres, se establece un límite más estrecho para el crecimiento de la tasa de inversión. En otras palabras, el ahorro forzado permite elevar la tasa de inversión a un nivel menor que lo que permite el ahorro obligatorio fiscal, por el hecho de que se llega más pronto al límite impuesto por el nivel de consumo mínimo de los sectores sobre los cuales recae el peso del ahorro. Segundo, que, de acuerdo con la fórmula expuesta:

$$\frac{pi}{I} - \frac{q}{Q} > 1 \quad (2)$$

a mayores precios, consecuencia de la inflación, deberá corresponder un aumento mayor del ingreso nacional, y en consecuencia de la tasa de inversión, en el supuesto de que los precios permanecieran estables, para alcanzar un ingreso real determinado.

Resumiendo, creo que se puede afirmar que la tasa máxima de inversión tendrá su límite en el sacrificio posible del consumo capaz de soportar la población y que ese límite variará según los sectores sobre los cuales recae el ahorro, lo que a su vez depende de las instituciones económicas y fiscales, y del modo de financiar el desarrollo. El hecho de que en países donde existen las posibilidades institucionales de llevar el ahorro al máximo, y donde tal cosa se está realizando efectivamente, como es en Europa Oriental, la tasa neta de inversión no pase del 17%, hace pensar a primera vista que, abstracción hecha de las inversiones extranjeras, no debe ser mucho más alta la tasa máxima de inversión posible en los países poco desarrollados.

Podemos ahora entrar a considerar la función del capital extranjero en el desarrollo económico. No parecen haber dudas acerca de que existen ventajas económicas en el aprovechamiento, por parte de los países no desarrollados, del ahorro exterior para contribuir al financiamiento de las nuevas economías. El capital extranjero permite alcanzar un nivel dado de inversión con un volumen menor de ahorro interno y, consiguientemente, disminuir el sacrificio en el consumo. Si se desea llevar al máximo el ritmo de ahorro interno, hace posible llevar a efecto una mayor cantidad de inversiones y emprender planes más ambiciosos. En el caso de algunos países de gran población sometida a muy bajos niveles de ingresos reales, las escasas posibilidades de ahorro hacen imprescindible la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo. Las cifras dadas anteriormente, sobre las tasas de inversión necesarias para alcanzar un nivel aceptable de desarrollo en los países del sur de Asia y el Extremo Oriente, según los cálculos hechos por expertos de las Naciones Unidas, son de tal magnitud que hacen pensar en la imposibilidad para dichos países de realizar políticas de desarrollo sin capitales exteriores. Existe, además, una ventaja adicional con la entrada de estos recursos, la cual, consiste en proveer de medios de pagos exteriores para cubrir el incremento de importaciones que acompaña siempre a una política de desarrollo, particularmente para la adquisición de bienes capital. En algunos países, donde tales importaciones no pueden hacerse sino a cambio de sacrificios considerables en el consumo, incluso en el consumo de materias indispensables y que no pueden producirse en el país, tal ventaja llega a ser de importancia esencial.

Per contra, el financiamiento con capital extranjero, desde un punto de vista estrictamente económico, impone obligaciones al país que lo utiliza. Primero, obliga a dejar en el exterior parte del ingreso nacional por concepto de beneficios e intereses del capital utilizado y luego, como consecuencia de lo anterior, grava el pasivo futuro de la balanza de pagos con sumas que pueden llegar a ser considerables. Tales obligaciones no son irrazonables ni excesivas, y una política cuidadosa de desarrollo, al crear nuevas fuentes de exportación o al ahorrar divisas por el abastecimiento con la producción interior, puede prever la posibilidad de atender a los requerimientos de una balanza de pagos equilibrada.

Las reservas mayores que muchos países tienen para la utilización del capital extranjero son de origen político. Se toma, en primer término, la intervención en los asuntos políticos internos o externos del país, de los propietarios de los nuevos capitales o de sus gobiernos, con mengua de la soberanía nacional. En un terreno político económico, sobre todo en aquellos países donde el capital extranjero domina ya en ciertas ramas básicas de la economía como transportes, bancos, minería, se tiene la experiencia de que acentuar el peso específico de los intereses foráneos quita a los órganos políticos y económicos nacionales la capacidad de decisión en los aspectos básicos de la economía interna. Asimismo la existencia

de intereses extranjeros puede significar para el futuro del país renunciar a reformas económicas y sociales que podrían acarrear intervenciones de diversa índole por parte de los países cuyos ciudadanos se sientan perjudicados, o que exigirían un tratamiento de privilegio para los no-nacionales afectados.

En una materia donde actúan intereses y razones tan poderosos, no creo que sea posible sentar un criterio definitivo. Cada país o cada grupo dirigente tendrá que pesar los pro y contra de una política frente al capital extranjero, las ventajas de carácter económico y los peligros de naturaleza política, o buscará los medios para aprovechar las primeras y reducir al mínimo los otros. Al economista, mientras esté actuando solamente en su condición de tal, no le corresponde sino presentar las consecuencias y efectos que se originan por la entrada de capitales con el máximo de objetividad y el mínimo de factores afectivos. Los sentimientos tienen que pesar mucho en las decisiones políticas –alguien definió la política como una mezcla de intereses y sentimientos– pero en la medida de lo posible no deben afectar la opinión del científico.

Por estar íntimamente ligado al problema del capital, permítasenos tratar someramente la cuestión del tipo de interés más conveniente para una política de desarrollo.

No entraremos, claro está, en una disertación teórica sobre la influencia del tipo de interés sobre el mercado monetario, disertación que estaría hoy fuera de tiempo. Si se exceptúa la influencia psicológica sobre los bancos de una variación del tipo de interés por las autoridades monetarias –influencia muy relativa y discutible por otro lado–, la mayor parte o la totalidad de los economistas estarían de acuerdo con que el hermoso instrumento de la época victoriana, que fue el tipo de interés, ha perdido su importancia como instrumento de regulación del mercado de dinero. Los estudios más recientes sobre el interés se refieren más bien a los efectos de las tasas altas o bajas sobre el volumen y la distribución del ingreso en general o de los ingresos de sectores determinados.

El problema a que concretamente deseamos referirnos puede plantearse en los términos siguientes: en una economía en desarrollo, donde la demanda de capitales se supone alta, y donde la oferta del mismo está limitada por el ahorro insuficiente, existe la tendencia a tasas de interés elevadas. ¿Es conveniente esta alta tasa de interés o las autoridades monetarias deben realizar una política de dinero barato, desde el punto de vista de la política de desarrollo?

La solución debemos tratar de encontrarla estudiando los posibles efectos de la tasa de interés sobre el ahorro, sobre la inversión y sobre los ingresos.

La medida en que la tasa de interés influya sobre la propensión a ahorrar es una materia muy discutida. Para algunos autores tal influencia es insignificante, salvo cuando se trata de variaciones muy acentuadas. El ahorro, en este supuesto,

no sería función de su precio, es decir, del interés, sino del volumen de ingresos individuales o de la proporción que los ingresos derivados del interés tengan en el conjunto de los ingresos individuales. Más bien una alta tasa de interés podría tener resultados negativos, ya que toda elevación del interés tiende a trasladarse a los precios y, en consecuencia, los ingresos reales y la capacidad de ahorro disminuyen por este efecto a las altas tasas de interés.

Por muy sólida que sea la argumentación anterior, creo que necesita ciertas calificaciones al tratar de aplicarse a un país de poco desarrollo. Parece indudable que el ahorro es primordialmente función del ingreso, pero en nuestros medios puede haber aún un campo de acción para que el ahorro aumente ante el incentivo de una mejor remuneración. En países donde la propensión a ahorrar es cero o casi cero, y el ingreso de sectores de ingresos medios tiende a consumirse en su totalidad, existen necesidades futuras que están totalmente insatisfechas. El elemento previsión no se llena, pero una remuneración al ahorro de cierta magnitud, aún sin ser muy grande, puede sumarse a dicho elemento y dar por resultado una mayor utilidad marginal del ahorro que en la situación anterior. Dicha remuneración no necesita residir únicamente en el tipo de interés, sino que pueden utilizarse otros factores psicológicos arraigados, como el azar o espíritu de lotería, para hacer más elevada la remuneración. ¿No puede acaso decirse que la tendencia al juego de nuestros países es una forma de previsión que tiende a llenar necesidades futuras, en golpes desesperados en que se gana mucho o se pierde todo de una vez? Por eso, tal vez, ha sido posible encauzar esa necesidad irracional de obtenerlo todo del juego hacia formas de ahorro más racionales, donde el azar va unido a una remuneración segura del ingreso ahorrado. La experiencia de muchos países latinoamericanos parece enseñar que en los sectores de ingresos medios es posible aumentar el ahorro a base de cierta elevación del tipo de interés combinado con elementos de juego, y que es posible recoger así sumas nada insignificantes para el financiamiento del desarrollo.

Veamos otro caso, el ahorro realizado por las empresas por medio de la inversión de utilidades. Una tasa de interés elevada significará para una empresa un precio mayor que tendrá que pagar para atender a sus necesidades corrientes o a sus proyectos de expansión. Por el contrario, una tasa baja representará una utilidad marginal menor del dinero líquido de que dispone. Mientras menor sea la tasa de interés, más grande será el aliciente de los accionistas o propietarios para cobrar dividendos y dedicar al consumo los ingresos provenientes del beneficio industrial. Si suponemos un tipo de beneficio dado, es muy probable que la elevación de la tasa de interés significará un incentivo para el ahorro de las empresas.

En fin, y es el aspecto más importante, una tasa elevada de interés, suponiendo que no varían otras condiciones de riesgo, atrae el capital extranjero de aquellos otros países donde la tasa de interés es más baja. La atracción se ejerce, bien sobre capitales líquidos que buscan una mejor remuneración o, más importante en la época actual, sobre capitales de inversión directa, movidos por los más altos tipos de beneficio que acompañan siempre a las altas tasas de interés. En esta forma la alta tasa de interés permite una mayor oferta de capitales necesarios para el desarrollo.

Parece, pues, que en nuestros países existe aún un margen nada despreciable para aumentar el ahorro mediante la elevación de la tasa de interés.

Ahora bien, ¿cuál es el efecto de un interés alto sobre la inversión? También en este terreno la discusión teórica ha llevado a muchos economistas a la conclusión de que se ha sobreestimado el factor interés. En una encuesta realizada en Inglaterra por un grupo de profesores entre distintas empresas, se obtuvo como conclusión que el tipo de interés representaba un elemento secundario en los costos y un factor de poca consideración en la decisión de invertir. El factor riesgo y las perspectivas de los precios son más importantes, al parecer. En períodos de expansión, como son las épocas de desarrollo, parece que habría mucho de razonable en no exagerar el papel del interés como factor inhibitorio del inversionista. Aún más, en dichos momentos de expansión de precios, puede llegar al caso contrario de representar el interés un subsidio para el empresario. El valor real del dinero pagado puede ser inferior al dinero recibido en el momento del préstamo, incluyendo el pago de intereses, si el tipo de este último es inferior al porcentaje de aumento de los precios. En períodos de ascenso de precios, pues, es poco probable que el interés influya sobre la inversión.

La mayor objeción que puede hacerse a una tasa de interés elevada es que el mayor interés se traslada a los precios y aumenta así la carga sobre el consumidor y sobre las personas que no ahorran en favor de los ahorrantes, que son justamente los sectores de mayores ingresos. El razonamiento es de peso y difícilmente puede refutarse. Pero la alternativa es aún más desfavorable al consumidor, porque una baja de la tasa de interés en una etapa de desarrollo no podría lograrse efectivamente sino por el aumento de la oferta de dinero, y si éste no proviene de un mayor ahorro voluntario o de un ahorro impuesto por medios fiscales, habrá que lograrlo por medios inflacionistas, los cuales harán recaer de todos modos, y con mayor intensidad, el peso de los mayores precios sobre el consumidor. El alza no será entonces la correspondiente al pago de intereses, sino que una parte sustancial de la inversión nueva será financiada, sin retribución, por los que sufren el ahorro forzado.

En resumen, dentro de ciertos límites razonables, parece ser más ventajosa para una política de desarrollo una tasa de interés elevada, ya que puede fomentar

el ahorro sin restringir la inversión y permitir así un financiamiento más sano y sin los inconvenientes de la inflación.

En muchos países, las instituciones de crédito del Estado han seguido una política de intereses bajos en los créditos suministrados a ciertas actividades. Los efectos de semejante política dependen de la importancia relativa de dichas instituciones en el mercado de crédito y capitales. Si el volumen de las operaciones de semejantes entidades no es lo suficiente para producir una política igual de las instituciones de crédito privadas, sólo se logrará favorecer a un número reducido de empresas con una especie de subsidio representado por los intereses más bajos, sin que en el nivel general de precios y costos tenga influencia alguna en dicho subsidio. Habría que pensar en cada caso si tal subsidio está justificado o si la baja de la tasa de interés es la mejor forma de administrarlo. Cuando las instituciones del Estado cubren el mercado de capitales en determinadas ramas de la producción, o su política arrastra a los institutos privados de crédito a seguir su mismo camino, entonces valen los razonamientos hechos anteriormente, sobre si los bajos tipos de interés no están limitando la capacidad de aprovechar ahorros internos y externos que no afluyen al mercado de capitales por la baja remuneración. O, lo que sería más grave, si esa política de bajos intereses no se está realizando a base de dinero creado por medios inflacionistas, que se traduce en una elevación acentuada de los precios, caso en el cual los prestatarios estarían recibiendo una prima real por el uso del capital, en lugar de pagar por su servicio.

Todo lo hoy expuesto son ideas ligeramente esbozadas y de ninguna manera pretenden ser otra cosa que temas de discusión. Espero que de la mesa redonda donde se habrán de ventilar, podrán salir algunos criterios de ayuda en la investigación de estos problemas que nos está planteando, con urgencia teórica y práctica, la necesidad de progreso económico de nuestro continente latinoamericano.

La programación global como instrumento de política de desarrollo económico*

Mayobre
José Antonio Mayobre

El presente trabajo se propone exponer las razones que han llevado a algunos economistas latinoamericanos al convencimiento de las grandes ventajas de que la política de desarrollo económico se funde en un programa que abarque el conjunto de la economía y que procure asegurar al máximo la compatibilidad de los objetivos que se persiguen. Al propio tiempo, se desea someter a discusión y análisis la metodología que la Comisión Económica para América Latina ha venido elaborando y aplicando en algunos países del continente, con el fin de formular proyecciones que pueden servir para la preparación de planes de desarrollo.

Necesidades de una activa política de desarrollo

La falta de un desarrollo económico satisfactorio en la mayor parte de los países que se denominan atrasados puede atribuirse a causas concretas, de mayor o menor influencia según los casos, que persisten a través del tiempo y que sólo podrían corregirse mediante una acción positiva de la colectividad, en especial por una acción estatal con objetivos e instrumentos precisos. Esta acción no significa por fuerza la intervención directa de los organismos gubernamentales en el proceso económico; puede ejercerse también creando condiciones favorables para que los intereses privados actúen con mayor libertad y eficiencia. Se trata de expresar que la eliminación de los obstáculos para lograr un mayor desarrollo económico requiere una política orientada hacia esa finalidad.

* Trabajo presentado en la conferencia de la Asociación Económica Internacional celebrada en Río de Janeiro, Brasil, julio de 1957.

Entre los obstáculos más conocidos pueden citarse la escasez de recursos determinados (naturales, de capital, humanos en sus diferentes aspectos técnicos etc.) o mal aprovechamiento de los existentes; la baja propensión al ahorro y a la inversión productiva –o, lo que es lo mismo, propensión excesiva al consumo o al atesoramiento–, que en la mayor parte de los casos proviene de una inadecuada distribución del ingreso; la ausencia de inversiones básicas que faciliten el uso de los recursos naturales y humanos, y la integración geográfica y económica del territorio; la inestabilidad excesiva de la economía por una acentuada dependencia de la misma respecto de las fluctuaciones de uno o pocos productos en el mercado internacional, y las condiciones político-sociales que limitan la utilización óptima de las capacidades humanas o de los recursos físicos (grupos sociales cerrados, falta de educación general y técnica, malas condiciones sanitarias, sistemas atrasados de tenencia de la tierra).

Una política nacional de desarrollo económico deberá conocer con cierto grado de exactitud la medida en que cada uno de éstos u otros factores actúan en el medio concreto y a la vez disponer de instrumentos eficaces para superarlos, pues no cabe esperar que la acción espontánea de las fuerzas económicas actúe en ese sentido en un plazo razonable, salvo en circunstancias muy especiales en que aparezcan nuevos y poderosos estímulos (por ejemplo, una afluencia extraordinaria de capital extranjero atraído por el descubrimiento de grandes riquezas naturales). Aun en estos casos de excepción, el efecto de los nuevos factores estimulantes difícilmente podría lograrse a plenitud sin una política económica complementaria. Así, si se produjeran grandes inversiones extranjeras en una actividad de exportación, ocurriría un desarrollo desequilibrado a menos de aprovecharlas para fomentar una mayor productividad en la agricultura y en otros sectores o de utilizar parte del mayor ingreso para propagar la educación y el progreso técnico en toda la población.

Las afirmaciones anteriores resultan tan evidentes que podrían hasta parecer superfluas. Sin embargo, es un hecho de observación corriente que muchos países de escaso desarrollo carecen de la más elemental política de fomento económico. Sea porque en los núcleos dirigentes del país no exista interés o conciencia de la necesidad de aumentar los ingresos y las condiciones de vida del resto de la población, sea porque se posea un nivel científico y técnico tan bajo que no haya permitido adquirir ideas claras acerca de las necesidades o de los instrumentos de una política semejante, sea –como es el caso más corriente en América Latina– porque la preocupación de las autoridades económicas haya estado absorbida por los problemas del momento, lo cierto es que el panorama que presenta la acción pública en muchos países es el de medidas o sistemas de política económica general, fiscal y monetaria contradictorias entre sí, desorientadas en cuanto a sus resultados finales y, en último análisis, inútiles o perjudiciales para el logro de un desarrollo equilibrado de la economía. Más

frecuente todavía es el caso de algunos países en los cuales se ha llegado a tener una preocupación y una determinada intención de promover el fomento económico, pero las medidas dirigidas a ese fin coexisten con otras que actúan en sentido contrario y debilitan o anulan los posibles efectos de las primeras. En ellos, por ejemplo, junto a planes aislados de obras básicas, y una política de protección industrial, se perpetúan sistemas fiscales y cambiarios o situaciones inflacionarias que mantienen una distribución del ingreso desalentadora para el ahorro y para la inversión productiva o que fomentan la salida de capitales o las actividades meramente especulativas.

Todas esas circunstancias señalan la urgente necesidad de complementar los estudios teóricos sobre el desarrollo económico con un cuerpo de ideas que sirva de orientación a la política tendiente a lograr esa finalidad. Dicho en otros términos, debe procurarse reemplazar la acción dispersa y la improvisación por una línea de conducta trazada racionalmente y con el máximo posible de unidad y consistencia. Cabe alcanzar tal objetivo por diversos caminos que pasamos a analizar.

Política de desarrollo basada en la creación de condiciones generales favorables

Una política de desarrollo puede proponerse superar los obstáculos más importantes que frenan el crecimiento de la economía mediante medidas concretas aplicadas en determinados puntos básicos y dejar al libre juego de las fuerzas privadas el logro de más altos niveles de ingreso y bienestar. Así, por ejemplo, se estimularían las inversiones privadas y se crearían condiciones favorables a la afluencia de capitales extranjeros; se implantarían medidas fiscales que fomentaran el ahorro; se mejorarían las condiciones sanitarias y educativas; se reformarían los sistemas anacrónicos de tenencia de la tierra; se emprenderían obras básicas en el campo del transporte, la irrigación, la electricidad y tal vez en alguna actividad industrial en la que, por la razón que sea, el capital privado se mostrara renuente a actuar.

Desde el punto de vista de la programación esta política se caracteriza por no proponerse como finalidad el logro en un plazo dado de objetivos precisos o aproximados –pero definidos cuantitativamente en lo posible– para la economía en su conjunto o para sus distintos sectores. Se parte de la premisa de que el crecimiento óptimo del ingreso se lograría a través de la acción espontánea de los intereses privados, que aprovecharán las condiciones generales favorables nuevamente creadas. En consecuencia, el establecimiento de magnitudes económicas cuya consecución oriente la acción de la política económica (determinada tasa de crecimiento, tal volumen de inversiones y de ahorro, aumentos dados de la producción en los distintos sectores, etc.) sería imposible, por cuanto ello es la resultante de infinidad de decisiones individuales difíciles de anticipar.

También sería inútil pues si se crean condiciones generales favorables al desarrollo, esas condiciones irán conduciendo natural y espontáneamente a la economía a una utilización cada vez más racional de sus recursos, sin necesidad del establecimiento previo de objetivos concretos. Los planes o programas quedan así circunscritos a los que hagan separadamente las empresas y a las inversiones del Estado, sin que se suponga la coordinación entre todos ellos como parte esencial de la política de desarrollo.

La debilidad de ese tipo de política económica radica en la carencia de una visión de conjunto del futuro de la economía y en el desconocimiento de las interrelaciones de sus distintos sectores. Éste puede conducir a una utilización de los factores favorables al desarrollo que sea inferior a las posibilidades reales. Así, el desconocimiento de las tendencias a largo plazo de la demanda y de su composición probable puede llevar al exceso de inversiones en unos sectores y a inversiones insuficientes en otros; la falta de coordinación entre los diferentes planes de inversión encierra el peligro de sobreproducción en unos casos y de embotellamientos en otros; los recursos en moneda extranjera –dicho de otro modo, la capacidad de pagos en el exterior–, por lo general un recurso escaso en las economías poco desarrolladas, al no preverse con anticipación la manera más racional de utilizarla, puede serlo inadecuadamente. El desarrollo también puede conducir a un desequilibrio en las cuentas internacionales por no haberse previsto una coordinación entre las necesidades internas y la capacidad para importar. En términos más generales, la política a que nos venimos refiriendo encierra el peligro de que se produzcan usos inapropiados de recursos humanos y de capital, una estructura de la producción no conforme con la composición de la demanda, la aparición de cuellos de botella en determinados puntos del proceso de producción y circulación, y desequilibrios que repercutan desfavorablemente en el desarrollo mismo. Todas estas deficiencias pueden irse superando a medida que aparezcan, pero el balance final será siempre una pérdida más o menos grave de recursos y esfuerzos, y su utilización menos que óptima para el fomento económico.

A pesar de las debilidades anotadas, no puede dejar de reconocerse que la sola creación de condiciones generales favorables al desarrollo económico, sobre todo si está basada en un estudio serio de la situación del país, significa un progreso en el terreno de la política económica. La aplicación de semejante línea de conducta, a diferencia de la desorientación a que se hizo referencia en la sección anterior, representaría por sí sola una mejora de incalculables consecuencias en la situación de muchos países insuficientemente desarrollados. En algunos casos quizá suceda que las necesidades de acción inmediata, las dificultades de carácter técnico o las condiciones político-sociales imperantes no permitan otra manera de actuar, al menos durante cierto tiempo. En tal caso puede que se encuentren algunos países de América Latina.

Política de desarrollo basada en la programación global

Una política de desarrollo basada en un programa global se propondría establecer objetivos más concretos para que los realice la comunidad en un período dado, asegurar en lo posible la compatibilidad o armonía entre esos objetivos y adecuar a las finalidades perseguidas los instrumentos de política económica que se utilicen. Se aspira con ello a lograr, dentro de las condiciones imperantes en el medio, una utilización óptima de los recursos naturales, humanos y de capital; a que la producción, hasta donde la técnica de análisis económico lo permite, corresponda a la probable demanda futura, tanto externa como interna; a que las inversiones que se realicen rindan el máximo provecho desde el punto de vista del aumento del producto social y de su contribución al ulterior crecimiento de la economía; a la supresión o disminución, hasta donde pueda preverse, de despilfarros y embotellamientos, y a un uso de la capacidad para importar más acorde con las necesidades de desarrollo del país.

Para conseguir estas finalidades, un programa debe contener determinados elementos esenciales. En primer lugar, una *evaluación anticipada de las necesidades de bienes y servicios de la comunidad*, dentro de hipótesis razonables de desarrollo de la misma. En segundo término, una *apreciación de los recursos* de toda especie de que se dispone o se puede disponer para satisfacer esas necesidades. La confrontación de las necesidades con los recursos permitirá *establecer las posibilidades de desarrollo* de la economía y los grados de esfuerzo que cabría esperar o exigir de la comunidad para obtener ritmos más o menos intensos de crecimiento. En tercer lugar, una *determinación de objetivos* a realizar por la economía en su conjunto y por sus distintos sectores para lograr un nivel dado de producción y de ingreso. En cuarto lugar, un *establecimiento de prelaciones* en el uso de los recursos disponibles, con vistas a lograr los objetivos propuestos y la coordinación entre los mismos; finalmente, una *determinación de los medios por emplear* en el uso de los recursos y en la consecución: de las finalidades, o sea de los instrumentos de política económica que se propone usar.

Vale la pena detenerse en este último aspecto para evitar confusiones. La programación no supone la dirección estatal de la economía. Al establecer objetivos concretos como posibles resultados del esfuerzo de la comunidad, no prejuzga acerca de quién o quiénes tendrán la responsabilidad o la misión de conseguir esos objetivos. Bien puede suceder que un programa se limite a orientar los intereses privados acerca de los caminos más apropiados que podrían seguir para evitar fracasos o dificultades y para lograr un más alto nivel productivo. Es más probable que el programa sirva de orientación al Estado para adecuar sus planes de inversiones públicas en obras básicas a los objetivos del desarrollo y para dar unidad y armonía a su política económica, en especial la fiscal y monetaria, estimulando así los intereses privados para que ellos alcancen los objetivos

propuestos en los distintos sectores de la producción. Por supuesto, tampoco está descartada la posibilidad de que el sector público decida tomar para sí la responsabilidad de realizar actividades que hasta ese momento estaban en la esfera privada. La mayor o menor participación o intervención estatal en la vida económica dependerá fundamentalmente de la filosofía política dominante, pero la adopción de un programa de desarrollo es factible dentro de cualquiera de las ideologías políticas contemporáneas.

Son varias las posibilidades técnicas de preparar programas de desarrollo de la naturaleza mencionada. En los últimos años la literatura económica en esta materia se ha enriquecido con numerosos modelos y con elaboraciones de finalidad práctica. Baste citar entre estas últimas, y limitándonos a las economías basadas en la libre empresa, los planes de Noruega, Holanda, la India, Pakistán y otras naciones asiáticas, y los realizados en países de todos los continentes por las misiones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En este trabajo se presenta sumariamente la metodología que ha venido elaborando la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de las Naciones Unidas con el fin de orientar la programación económica de los países poco desarrollados de este continente. Esta metodología como podrá observarse en las publicaciones que más adelante se mencionan, está aún en proceso de formación y sujeta a cambios en los procedimientos empleados.

La técnica de proyecciones utilizadas por la Cepal¹

El método de programación utilizado en los estudios de la Cepal comprende tres etapas: primera, la elaboración de las proyecciones generales de la economía; segunda, la preparación de las proyecciones para los distintos sectores, y tercera, la confrontación de las proyecciones generales con los resultados obtenidos en el estudio parcial de las distintas ramas, para poder hacer las rectificaciones y ajustes necesarios.

La elaboración de las proyecciones ha de estar estrechamente ligada a un análisis lo más completo posible del desarrollo económico del país en el pasado y de su situación presente. Dicho análisis requiere estudiar a fondo la evolución del crecimiento y de sus modalidades, los niveles alcanzados por las tasas de incremento del producto y del ingreso, la descomposición de este último en consumo

¹ Esta metodología y su aplicación a casos concretos están expuestas con detalle en los siguientes documentos, ya publicados: *Naciones Unidas, análisis y proyecciones del desarrollo económico: I. Introducción a la técnica de programación* (E/CN. 12/363), 1955; II. *El desarrollo económico del Brasil* (E/CN. 12/364/ Rev. 1). 1956 y III. *El desarrollo económico de Colombia* (E/CN. 12/365/Rev. 1).

y ahorro, y su distribución, la composición de la población y de la mano de obra y, finalmente, la magnitud y calidad de los recursos naturales y humanos disponibles. Sólo partiendo de este conocimiento será posible evaluar el comportamiento de los diversos sectores de la economía interna y del comercio exterior en el desarrollo y determinar los puntos estratégicos que condicionan este proceso. Tal análisis, al que se suele denominar “diagnóstico de la economía”, constituye en realidad el paso previo para entrar de lleno en el trabajo de programación propiamente dicho.

Tomar como punto de partida las proyecciones generales constituye un aspecto fundamental de la metodología que se expone. Se trata de establecer así, en una primera aproximación, las metas u objetivos alternativos para el conjunto de la economía que podrían resultar de la programación. Cada una de estas alternativas depende de que se realicen ciertas condiciones en las relaciones económicas con el exterior o de que se logren determinados grados de esfuerzo por parte de la comunidad, en particular de que ésta se disponga a dedicar una porción mayor o menor de su ingreso futuro a la formación de capital. Las proyecciones generales deberán considerar las situaciones probables o factibles que se presentarían en un período dado y los resultados que cabría esperar de un programa en esas diversas situaciones, tanto para que los objetivos seleccionados se basen todo lo posible en la realidad, como para permitir que el programa tenga suficiente flexibilidad y se puedan modificar las metas de conformidad con las variaciones que puedan ocurrir en los datos condicionantes.

Las proyecciones generales procuran, pues, describir cuantitativamente los niveles futuros que alcanzaría la economía en un plazo prudencial en virtud de los elementos de análisis disponibles y en hipótesis razonables de comportamiento de sus factores dinámicos. Estos factores son fundamentalmente, las exportaciones, la tasa de ahorro, la productividad del capital, la afluencia de capitales externos y la capacidad para importar.

La estimación de la demanda exterior de bienes y servicios del país se basa en las tendencias probables de los mercados de los productos que ese país exporta corrientemente y en las posibilidades de ensanchar sus exportaciones con otros productos. Dichas tendencias dependen del ingreso futuro en dichos mercados, de la elasticidad-ingreso de la demanda de las exportaciones de la conducta de los precios y de la situación frente a los competidores, ya se trate de los mismos bienes y servicios o de aquellos que podrían sustituirlos. Semejante análisis debe hacerse para cada mercancía, ya que las condiciones del mercado suelen variar para los distintos rubros. Habría que considerar asimismo la influencia que en los mercados exteriores pudieran ejercer las medidas de política comercial y de precios del país exportador y la incidencia de esas medidas en la economía interior. A base de estos datos será posible establecer, para un número dado de

años, una o más hipótesis de la demanda de exportaciones del país y de su participación en el producto bruto.

La tasa de ahorro está en relación estrecha con otras dos variables: el nivel del ingreso y la proporción del mismo que se dedica al consumo. El ingreso pasado y el presente son datos que se conocen al hacer el diagnóstico de la economía, y lo mismo sucede con las tasas de ahorro y consumo. Pero al proyectar la economía hacia el futuro se supone que estos datos se modificarán en función del ritmo de desarrollo establecido en el programa. En consecuencia, las informaciones suministradas por el comportamiento anterior constituyen elementos de apreciación, que ayudan a evaluar las posibilidades futuras, pero en modo alguno son las posibilidades mismas. Estas tendrán que ser establecidas en forma provisional teniendo en cuenta, a más de la experiencia, la necesidad o el deseo de que se alcance determinado crecimiento en un período dado, así como el comportamiento probable de otros factores, por ejemplo, la demanda de exportaciones. Así, si se prevé un aumento considerable de estas últimas, puede anticiparse un incremento del ingreso y una mayor tasa de ahorro, compatible con un aumento apreciable de los niveles absolutos de consumo. Puede suceder, también a manera de ejemplo, que se pretenda alcanzar un ritmo tan acelerado de desarrollo que imponga una elevada tasa de ahorro y una fuerte limitación de los incrementos del consumo. En todo esto existen elementos de arbitrariedad o, más bien, de decisiones subjetivas de los planificadores o de los dirigentes de la economía, que, sin embargo, se hallan limitados por los datos acerca de la conducta real de éstos en el pasado y el presente, y por las previsiones acerca del comportamiento de los demás factores estratégicos. De aquí que, para limitar los elementos arbitrarios, la metodología a que hacemos referencia proponga la elaboración de varias alternativas o hipótesis de crecimiento basadas todo lo posible en los datos de la realidad.

Establecidas una o más hipótesis de crecimiento, el siguiente paso es estimar las inversiones que se requerirían para lograr los niveles previstos del producto. Aquí entra en juego el concepto de productividad del capital o, dicho de otro modo, la relación producto-capital. Esta es la correspondencia que existe en un período dado entre el producto nacional neto o ingreso nacional y el capital que ha participado en la producción. La extensión del presente trabajo no permite detenerse en la consideración detallada de los elementos que influyen en la productividad del capital, ni discutir la validez o la utilidad de usar una relación producto-capital global —es decir, que comprenda la totalidad de la economía—, frente al uso de relaciones sectoriales de productividad². Sin embargo, en

² Para una exposición más amplia del problema véase la citada *Introducción a la técnica de programación*.

la metodología que ahora estudiamos, la relación producto-capital global se usa como un instrumento de trabajo provisional para poder establecer de antemano un orden de magnitud acerca de las inversiones que se requerirían para alcanzar determinados niveles de ingreso. Los datos así obtenidos serán objeto de revisión en una etapa posterior del análisis, cuando se disponga de cifras más precisas acerca de las inversiones en los distintos sectores.

Obtenida una estimación de las inversiones correspondientes a niveles dados de ingresos, la confrontación de dichas cifras con el ahorro previsto indicará las necesidades de capital de origen externo. En efecto, es muy probable que en algunas economías de escaso desarrollo —a las que caracteriza un bajo ingreso por persona, un consumo deficiente y una reducida tasa de ahorro— no sea posible lograr un incremento de la tasa de ahorro capaz de proveer las inversiones requeridas. En tal caso resulta indispensable el complemento de capital extranjero, por lo menos hasta que los niveles de ahorro sean iguales a las necesidades de inversión.

El paso siguiente en la elaboración de las proyecciones generales es el cálculo de la capacidad para importar y del volumen global de las importaciones que habrá que sustituir para utilizar esa capacidad en la forma que más convenga al desarrollo económico. La capacidad para importar dependerá, en primer término, del volumen futuro de las exportaciones y de la probable relación de precios de intercambio y, en segundo lugar, del saldo de los movimientos de capital. Cabe llegar a estimaciones más o menos aproximadas de estos elementos y formular hipótesis que sirvan de base a proyecciones alternativas³. Establecidas estas hipótesis, habrá que comparar la capacidad para importar con las necesidades probables de importación del país en los niveles de ingreso supuestos previamente. En los casos en que el desarrollo no vaya acompañado de un gran crecimiento de las exportaciones o de una afluencia de capital extranjero, es posible que la capacidad para importar sea inferior a las necesidades de importación. En efecto, el crecimiento está normalmente acompañado de un incremento en la demanda de bienes manufacturados y de materias primas; además, el coeficiente de importaciones en la categoría de bienes de capital es mayor que en la de bienes de consumo, y el desarrollo supone que una proporción más alta del ingreso se emplea en la compra de bienes de capital. En dicho caso, la diferencia entre la demanda probable de importaciones y la capacidad para importar indicará la magnitud en que habrá que sustituir importaciones por producción interna a fin de poder cumplir el programa.

Hasta aquí se ha trabajado con cifras de carácter global. Ello ha permitido establecer una o más hipótesis acerca del crecimiento probable de la economía, indicar

³ Para más detalles véase *Introducción a la técnica de programación*, pp. 49 y 52.

órdenes de magnitud sobre los niveles de inversión requeridos para cada una de esas hipótesis, conocer el grado de esfuerzo que debería hacer la colectividad para aumentar la formación de capital, determinar los aportes complementarios de capital extranjero, apreciar la magnitud de la capacidad para importar y, en su caso, de las necesidades de sustitución de importaciones. La segunda etapa consiste en estimar cómo se reflejarían estas cifras generales en los distintos grupos integrantes de la economía, es decir, la elaboración de las proyecciones sectoriales.

El elemento básico para el cálculo de las proyecciones por sectores es la estimación de la demanda futura de bienes y servicios por parte de la comunidad. A diferencia de las economías de guerra o de las sometidas a un fuerte grado de regimentación, en una sociedad en que se supone que existe la libertad del consumidor, la estructura de la demanda dependerá de infinidad de decisiones individuales sobre la distribución del gasto. En consecuencia, es necesario hallar los métodos que permitan formular hipótesis razonables acerca de la futura composición de la demanda.

Con fines de programación, la técnica de la Cepal ha considerado en el análisis de la demanda cuatro grandes grupos: a) bienes de consumo final; b) productos intermedios; c) servicios, y d) bienes de capital.

Para el primer grupo se han empleado, en una primera aproximación, los coeficientes históricos de elasticidad-ingresos, si el nivel estadístico no permitía métodos más precisos. Se conocen bien las simplificaciones excesivas que supone este procedimiento; por ello, donde es posible, se usan los presupuestos familiares para proyectar la composición de la demanda futura, tomando por base la estructura demográfica y los niveles de ingreso probables en el futuro; como elemento auxiliar se utilizan también las comparaciones internacionales. Para la demanda de bienes intermedios se acude a las matrices de insumo-producto. Para la proyección de la demanda de servicios se consideran por separado aquellos que se prestan al consumidor final (viviendas, servicios profesionales y servicios domésticos), los servicios intermedios (energía y transportes) y los servicios gubernamentales, y a cada uno de ellos se aplica el método de análisis que parece más adecuado. Para la proyección de la demanda de bienes de capital se usan también las matrices de insumo-producto y, en una etapa posterior, los resultados de la investigación de la estructura de los diversos sectores a que se hará referencia más adelante⁴.

El conocimiento de la demanda probable en el curso de la aplicación del programa conduce directamente a estudiar la forma en que habrá que satisfacer esa

⁴ No es posible resumir en pocos párrafos cada uno de estos procedimientos. Los interesados encontrarán una exposición sumaria de los mismos y de los problemas que se presentan en cada caso en la ya citada *Introducción a la técnica de programación*, pp. 60-75 y 78-83.

demanda, es decir, a la estimación de la oferta. Ésta puede ser cubierta con bienes importados y con mercancías producidas en el interior del país. Calculada la capacidad para importar al elaborar las proyecciones generales, el próximo paso consistirá en proyectar la distribución de los recursos de cambio previstos entre aquellos bienes que no se producen en el país. Si los primeros fueren insuficientes, será necesario establecer un programa de sustitución de importaciones por sectores, para lo cual se propone usar la productividad social marginal como criterio determinante en las alternativas de sustitución, condicionado aquel concepto por algunas otras consideraciones (por ejemplo, la conveniencia de desarrollar determinados sectores e industrias básicas para el futuro desarrollo)⁵.

La demanda de exportaciones más la demanda interna en cada uno de los grupos, mencionados –deducida la parte de esta última que se supone habrá de cubrirse con importaciones–, dará la producción que deberá obtenerse en cada rama de la economía. Después habrá que determinar las condiciones a cumplir para poder obtener esos niveles de producción, es decir, establecer los programas por sectores. Esto erige un estudio técnico-económico pormenorizado de cada actividad. La situación presente en el sector considerado deberá estudiarse desde los ángulos más diversos, a fin de poder fijar en cada caso –con la mayor precisión posible– las inversiones requeridas, su composición, los insumos necesarios y las medidas de carácter económico, administrativo y técnico que deberían adoptarse para facilitar o asegurar la ejecución del programa.

La tercera y última etapa de la metodología expuesta consiste en verificar y ajustar los resultados obtenidos al elaborar las proyecciones por sectores con los supuestos de que se partió para las mismas, es decir, con las proyecciones generales. Es de esperar que aparezcan apreciables diferencias y rozamientos entre unos y otros, para armonizarlos no queda otro camino que revisar las hipótesis previas a base de los elementos más concretos que resultan del estudio detallado de cada sector. Esto supone un trabajo de aproximaciones sucesivas que conducirá al establecimiento de hipótesis o alternativas consistentes en su totalidad y en las relaciones entre sus diversos componentes.

Ahora bien, las proyecciones no son todavía un programa, sino unas bases para el mismo; presentan el cuadro de situaciones probables, partiendo del supuesto comportamiento de los factores estratégicos para el desarrollo. Un programa requiere además otros elementos, tales como la elaboración de proyectos concretos en aquellas actividades donde sea posible hacerlo y, sobre todo, la elaboración de una política económica al servicio de la ejecución del programa, así como una organización administrativa adecuada, materias que no han sido incluidas en el presente trabajo.

⁵ *Ibíd.*, pp. 75-78 y 84-86. Otros criterios alternativos de posible aplicación están siendo estudiados actualmente.

Evaluación preliminar de la técnica de programación global presentada

El método de programación global presentado por la Cepal adolece de debilidades provenientes del estado actual de la técnica económica, del nivel de las fuentes de información y análisis en los países poco desarrollados y de factores propios de la economía de libre empresa que limitan el valor de las previsiones. Algunos ejemplos ilustrarán mejor estas dificultades.

Un elemento fundamental en la elaboración de las proyecciones es la estimación anticipada de los niveles posibles de la demanda en los años próximos, tanto en lo que respecta a los productos exportables como a los bienes y servicios de consumo interno. Las técnicas de análisis de la demanda han progresado mucho y cabe afirmar que, partiendo del análisis y proyección de los presupuestos familiares en diferentes niveles de ingreso –confrontados con los coeficientes de elasticidad-ingreso que se obtengan por los otros métodos mencionados– es posible una previsión aproximada de la composición futura de la demanda, al menos dentro de cierto orden de magnitudes. Pero la técnica actual no permite prever las modificaciones que ocurrirían por cambios en los gustos o por innovaciones tecnológicas, situaciones ambas que pueden alterar fundamentalmente la demanda de bienes finales, intermedios y de capital. Otro problema no menos difícil es la estimación de la medida en que las variaciones de los precios relativos influirían en la demanda futura.

Dificultades no menos graves ocurren cuando se trata de proyectar la demanda de exportaciones. En este caso no sólo habrá que considerar las posibles necesidades cuantitativas del bien o bienes en estudio, sino también la posición de los otros países productores y su situación competitiva, la aparición de mercancías sustitutivas y las posibles variaciones de los precios en los mercados compradores. Las deficiencias son tal vez mayores cuando se trata de anticipar el precio futuro de las importaciones para calcular la posible relación de precios del intercambio.

Otro ejemplo que puede citarse es el cálculo o estimación de la tasa o tasas de desarrollo que alcanzará la economía, dato fundamental sobre el cual habrá de construirse el programa. El análisis histórico permitirá apreciar cuál ha sido el ritmo de crecimiento alcanzado en un período dado, lo que constituye un elemento muy importante para estimar las posibilidades inmediatas. La trayectoria posible de las exportaciones proveerá igualmente de otro dato importante, en razón de la influencia de las mismas en el desarrollo. Pero quedarían aún por conocer otras variables fundamentales como serían la proporción del ingreso que la comunidad está dispuesta a ahorrar y la productividad de las nuevas inversiones, así como también las variaciones que ocurrirían en la productividad durante la aplicación del programa como resultado del desarrollo mismo y de los avances

tecnológicos y sociales logrados. En estos aspectos queda todavía mucho por hacer para llegar a técnicas satisfactorias y los economistas que tienen a su cargo la elaboración de programas no tienen más camino, por el momento, que la presentación de posibilidades alternativas y, en definitiva, la apreciación subjetiva que resta validez científica a los resultados.

La situación no es más halagadora, cuando de los problemas referentes a la economía general se pasa a los que plantean los diversos sectores y sus interrelaciones. En efecto los insumos de toda especie requeridos en el proceso productivo sirven de base para la fijación de metas de producción o de importación en los diversos sectores y ramos de actividad. La técnica actual permite, no sin un laborioso esfuerzo en los países insuficientemente desarrollados, conocer la estructura presente de los mismos, pero la validez de estos datos en cuanto a su aplicación futura es materia sujeta a discusión, dadas las variaciones de la técnica y los cambios en los precios relativos.

No podrían dejar de mencionarse otros peligros en la programación global, que si bien son más de carácter político o psicológico, asumen una importancia nada desdeñable. ¿Hasta qué punto la proyección detallada de la demanda puede crear un criterio parcializado a favor de una producción autárquica, o con tendencias autárquicas, en desmedro de las ventajas originadas por la especialización? Asimismo, la aparente mayor exactitud en el cálculo de la demanda interna que en el de la externa, ¿puede o no llevar al país a dar más importancia a la sustitución de importaciones que el aumento de sus exportaciones, aun cuando esto último podría ser lo más ventajoso? El hecho de que un programa sea un acto de gobierno, aun cuando se admite su compatibilidad con la libertad económica y la iniciativa privada, ¿no conduciría a una excesiva intervención estatal por el interés de los poderes públicos en forzar la realización del plan? ¿No es esto más peligroso aún, por sus consecuencias, en países de escaso desarrollo donde la administración pública suele ser deficiente?

Analicemos primero las observaciones referentes a la insuficiencia de la técnica y de las fuentes de información. Son innegables las debilidades anotadas y otras que surgirían de una consideración más detenida. Ello indica dos cosas.

Primero, que un programa no puede tomarse como algo perfecto y definitivo, sino como un conjunto de posibilidades condicionadas, pero factibles. Si se cumplieran las circunstancias externas que se tomaron como base para la programación, el programa indicaría el camino más apropiado para aprovecharlas al máximo con el fin de acelerar el desarrollo. Como no es seguro que así ocurra, el programa será tanto más útil cuantas más situaciones alternativas haya considerado. En otras palabras, un programa debe tener la flexibilidad suficiente para que los objetivos puedan modificarse cuando varíen los supuestos básicos, pero en cada una de las posibilidades consideradas deberá servir como orientación

a fin de obtener el mayor provecho en la utilización de los recursos disponibles. En todo caso, esto es mejor que andar a ciegas. Conocer, aunque sea aproximadamente, cuáles serían los niveles probables de las principales magnitudes económicas y cuál el esfuerzo que se requeriría para obtener determinados objetivos en la política de desarrollo constituye una orientación muy importante para la política económica y para los planes de los empresarios privados.

La segunda conclusión es que no deben cerrarse los ojos ante las posibilidades de mejorar las fuentes de información y las técnicas de análisis aplicables a la programación. No es que se piense que puedan alcanzarse fórmulas o modelos de una exactitud incontestable. Siempre habrá circunstancias imprevistas o errores humanos que ocasionan desequilibrios y cambios en algunos puntos del sistema y que obliguen a revisar y rectificar los datos y los objetivos propuestos. Pero la ciencia económica puede y debe superar muchas de las debilidades actuales del análisis, para no hablar de las fuentes de estadística y de información general y técnica.

En cuanto a las reservas de carácter político o psicológico enunciadas, el hecho mismo de plantearlas denota que se advierte el peligro de incurrir en ellas. La programación en sí no presupone una política económica de tendencia autárquica, ni una preferencia por la sustitución, ni una intervención determinada por parte del Estado. Tampoco desconoce los beneficios de la especialización, el mayor ingreso que resulta del comercio internacional y las ventajas de la iniciativa privada. Si en un país dado y en determinadas condiciones un programa llegara a significar una modificación a estos principios, lo más probable es que el origen de ello se hallara en otra fuente y no en parcialidades inducidas por la programación. Tales circunstancias quizás sean legítimas y provengan de las condiciones de la economía en cuestión, pero también pueden resultar de ideas previas que no tienen suficiente justificación.

El problema de la programación global puede, pues, presentarse en dos partes.

La primera podría enunciarse así: ¿Es legítimo esperar que la programación, dejando de lado por el momento las deficiencias de su técnica, signifique un progreso con relación a otros sistemas de política económica, en el sentido de lograr un uso más adecuado y coordinado de los recursos disponibles para el desarrollo? Toda la argumentación anterior responde afirmativamente a esta pregunta. Aunque sea imposible prever todas las contingencias de la vida económica, cabe evitar muchos desequilibrios y rozamientos. Mediante la elaboración previa de las condiciones en que podría desenvolverse la economía y con una política encaminada a la utilización adecuada de los recursos disponibles dentro del marco de esas condiciones, es posible aspirar a un desarrollo equilibrado y a un ritmo óptimo del mismo.

La segunda parte de la discusión sería la siguiente: ¿Hasta qué punto las debilidades de la técnica actual de programación global la hacen inaplicable para la política económica práctica y, más aún, hacen peligroso su uso por las ilusiones que podría crear acerca de la exactitud de datos que se basan sólo en métodos inexactos? En este punto podrían adoptarse distintas posiciones. Una, extrema, sería considerar que mientras el método de programación global no adquiriera mayor rigor científico, no debería utilizarse para fines prácticos. Otra consistiría en emplear la técnica de programación, aun con las deficiencias actuales, y tratar de resolver los problemas que no tienen solución precisa por métodos empíricos. Dicho de otra manera, una cosa sería la inexactitud científica de los métodos y otra la utilidad práctica que podría lograrse, aun con métodos aproximativos, siempre que se fuera consciente de estas debilidades y se dotara a los programas de la flexibilidad suficiente para modificar sus elementos cuando varíen los datos básicos. Algunos ejemplos ilustrarán mejor este último criterio. En el caso de las exportaciones, al nivel actual de la técnica se admite que es imposible establecer con exactitud las proyecciones de las mismas para un número largo de años. Pero es factible estimar con cierto grado de aproximación y para un período razonable las perspectivas de la demanda de los principales productos de un país y, en ciertos casos, la conducta probable de los precios. Cuando esto sea hacedero, la programación de las actividades de exportación a base de semejantes datos significa un avance respecto a una política de tanteos en relación con las mismas. En el campo de la demanda interna, los elementos que hoy son capaces de proporcionar las técnicas de análisis significan una orientación nada despreciable para establecer márgenes probables del consumo de los principales grupos de productos y servicios; las alteraciones que pueden ocurrir como consecuencia de cambios en las preferencias, avances tecnológicos o variaciones en los precios relativos pueden corregirse en el curso de la aplicación de los planes siempre que éstos tengan la flexibilidad requerida. Los cálculos acerca de los niveles probables de ingreso, ahorro y productividad del capital son imprecisos y se necesitarían mayores y serias investigaciones para lograr un grado de precisión satisfactorio. Pero los datos proporcionados por una estadística de un nivel no difícil de lograr en algunos países de América Latina permiten usar esas relaciones como bases para hipótesis que se aproximen a la realidad y que harían posible estimar en un primer momento factores tan importantes como son, por ejemplo, las necesidades de capital y de aportes del exterior. Estas hipótesis serían luego confrontadas con el resultado de los estudios sectoriales y podrían modificarse si fuese necesario.

La aceptación de las ventajas ofrecidas por la programación global como instrumento para la política de desarrollo económico no significa la exclusión de las que pueden ofrecer otros tipos de política, en especial la que se ha denominado de "creación de condiciones favorables". Como ya se ha dicho, frente a la

desorientación y la confusión, todo lo que signifique una acción coordinada y precisa implica un gran avance. Más aún, y limitándonos al caso de América Latina, la programación global requiere de un mínimo de elementos de información y de estadísticas que por el momento no existe en algunos países. Requiere también un cierto nivel técnico y administrativo, y un grado de confianza y colaboración del público, tanto para la elaboración como para la ejecución del programa. Donde estas condiciones no estén presentes, sería vana la aspiración de basar la política económica en un programa global de la naturaleza que hemos expuesto, como también sería estéril resignarse a no tener política alguna. Pero en todos estos casos sería deseable que existiera el objetivo consciente de tratar de superar estas dificultades para que fuera posible utilizar instrumentos más perfeccionados en la política de desarrollo.

Comentario de Eugenio Gudín Universidad de Brasil

El desarrollo económico es, básicamente, el resultado de un buen número de elementos, algunos de los cuales no son o son difícilmente controlables, tales como: el clima, los recursos naturales, la superficie, la población, la tasa de crecimiento demográfico, el origen y formación de la población, la religión, la capacidad de la iniciativa privada; y otros que dependen de un esfuerzo sostenido a largo plazo, el más importante de los cuales es la educación, especialmente la educación política.

El desarrollo económico es un tema que se presta fácilmente a la especulación bajo el estímulo de un deseo patriótico de promover el progreso del país. No existe algo más tentador para un economista de un país subdesarrollado, que el logro de cuadros de previsiones del producto nacional, del ingreso per cápita y de formación de capital, para mostrar a sus connacionales las posibilidades de construir un gran país en un plazo breve.

Las recetas de un “gran impulso” (*big push*) o de un “despegue” (*take-off*), o de “planes quinquenales” (aun en países no totalitarios), tienen a menudo un gran atractivo para las clases gobernantes, ávidas de gloria y de prestigio.

Nitti expresó alguna vez su admiración hacia el afán de los planeadores oficiales por dedicarse al logro de la felicidad de sus víctimas.

La programación macroeconómica es naturalmente una tarea gubernamental, pues no tendría sentido sin el apoyo del gobierno. Esto explica su inclinación, que invariablemente lleva aparejada, por favorecer la intervención y la acción directa del gobierno en el campo económico, con preferencia a la iniciativa privada.

El autor del estudio sujeto a discusión es muy prudente, por lo tanto, al expresar el temor de que la programación pueda verse seriamente viciada con socialización.

No me atrevo a expresar una opinión sobre América Latina en general. Entre los países subdesarrollados, a la mayoría de los cuales propuse en una ocasión que se les llamase “economías reflejas” la diversidad de tipos es grande. En algunos de esos países puede faltar el *animus progrediende*, en algunos hay y en otros no, desempleo oculto. Algunos tienen y otros no, exceso de población, entre otros.

Empero, por lo que hace a Brasil, yo puedo establecer definitivamente que nunca han faltado el espíritu de empresa, ni la iniciativa privada. El lento ritmo de progreso nunca ha tenido su origen en la falta de iniciativa, sino en la baja productividad resultante de la pronunciada escasez de gente competente en todos los sectores de la economía.

Durante los últimos veinticinco años, el Gobierno brasileño ha absorbido una multitud de actividades económicas que en otros países, con gobiernos mucho más capaces, se han conservado en manos de la iniciativa privada: todos los ferrocarriles de alguna importancia, excepto uno; casi todas las líneas navieras de consideración; la extracción y exploración petroleras; la más grande fundición de acero; la industria de los álcalis, etc.; la industria de energía eléctrica también está siendo absorbida en la actualidad.

La “liquidación” (en sentido estaliniano) de la iniciativa privada se ha efectuado con la ayuda de dos instrumentos muy sencillos: a) forzando al alza los salarios en una magnitud que las empresas no podían soportar; b) en el caso de los servicios públicos, rehusando en sus tarifas el aumento necesario para compensar los costos más altos de producción debidos a la inflación.

El resultado neto es digno de registrarse, para que sirva de ejemplo, así también para la posteridad: las “autarquías oficiales”, que reemplazaron a las empresas privadas que existían anteriormente, tienen ahora un déficit de operación (doce mil millones de cruzeiros) ¡equivalente casi al 20% del presupuesto total de ingresos del Gobierno Federal! Más todavía, la insuficiencia de los ferrocarriles y de los barcos, junto con la escasez de energía eléctrica, han constituido en los últimos diez años el peor “cuello de botella” que ha sufrido la economía brasileña.

En el estudio a discusión leemos que el elemento fundamental en la elaboración de las proyecciones es la predicción de los posibles niveles de demanda durante los próximos años..., y que, partiendo del análisis de las proyecciones de presupuestos familiares de diferentes niveles de ingreso, confrontado con el coeficiente de elasticidad-ingreso, la predicción de la demanda... Esto permite formarse fácilmente una idea sobre la hercúlea tarea que significa la programación global, así como del alto grado de inseguridad que entraña.

Quizá, no sea éste el caso en países y economías de pequeñas dimensiones, de gran estabilidad, de amplia capacidad administrativa y de una organización estadística de primera clase, como los Países Bajos o Suiza, tal vez. Pero en países en proceso de desarrollo, donde el desorden económico es frecuente, bien por factores exógenos, bien en virtud de incapacidad de los gobiernos; países sujetos grandemente a los impactos que proceden del exterior, con fuerte dependencia de los precios de exportación y del volumen de las cosechas, así como de las presiones inflacionarias crónicas, me parece que la “predicción de la demanda durante los próximos años”, excede en mucho las posibilidades de los animosos economistas que tratan de hacerla.

Probablemente se considera esta cuestión de un modo más preciso en un informe reciente de la Cepal, donde se asienta que “el primer problema es el de los objetivos a alcanzar, los cuales deben tener un programa...” y “a qué ritmo debe crecer un país de forma que pueda obtener un cierto nivel de producción y de consumo, dentro de un número determinado de años”.

Combinando el volumen de ahorro con una cierta razón producto-capital, puede determinarse el ritmo deseado de inversión y de crecimiento del ingreso.

Esto es, en otras palabras, la aplicación de la fórmula Harrod-Domar, indudablemente muy interesante y elegante (como la mayoría de los modelos dinámicos) pero que, de acuerdo con la excelente observación hecha por el profesor Boulding en su artículo del *Quarterly Journal of Economics*, de noviembre de 1955, no debería ser tomada muy seriamente, “ya que las relaciones y parámetros que debemos suponer para que el modelo sea constante, resultan de muy fuerte variabilidad en la práctica”, o, como lo señaló el profesor Kaldor en una de sus recientes conferencias en Río de Janeiro, “las variables independientes de Harrod son interdependientes”; por ejemplo, es el ahorro el que regula la inversión, pero al mismo tiempo es la inversión la que, al incrementar el ingreso, determina el ahorro.

La inseguridad de las proyecciones en estos países se agrava por la circunstancia de que el valor de las exportaciones es muy grande, y por lo tanto, tiene un peso mayor que el de las inversiones, hecho que hace que la estabilidad del sistema económico sea más vulnerable. ¿Cómo se podría anticipar cuáles van a ser los precios del café para el año siguiente, o si la cosecha cafetera de Colombia va a ser abundante, como en 1954, o escasa, como en 1956?

Volviendo a la economía nacional ¿cómo se podría estimar la razón producto-capital que va a prevalecer sin conocer el grado de inflación que habrá de ocurrir? ¿Irá a ser cerca de 1 a 10 como sucede cuando está en auge la industria de la construcción, sostenida por el crédito bancario y estimulado por la velocidad de circulación; o irá a ser sólo de 1 a 3, o de 1 a 4, como ocurre cuando las industrias de transformación prevalecen sin inflación? ¿Cómo podría uno prever

la impredecible producción de petróleo, las modificaciones en el sistema de cambios, o si el gobierno va a decretar una nueva y desastrosa elevación de los salarios mínimos o en los salarios de los servidores públicos?

Considerando todos estos factores de inseguridad, pretender enmarcar estimaciones cuantitativas de demanda, de oferta, de ahorro, de inversión, etc., es tanto como discutir el sexo de los ángeles en el fragor de una gran batalla.

Es verdad que el autor del estudio nos advierte que la programación “debe tener la necesaria flexibilidad para que los objetivos puedan ser alterados cuando la información básica varíe...”. Pero en este caso parece que el programa tiene que ser constantemente adaptado a hechos sobre los cuales no se tiene control; en otras palabras, el programa tiene que correr tras los hechos, en vez de gobernarlos.

Lo que los gobiernos de estos países pueden hacer para su desarrollo económico es no programar, sino simplemente no perturbar o impedir el desarrollo, entregándose a vicios tales como la guerra política, la demagogia, la inflación, la hostilidad (disfrazada o presentada de cualquier otra forma) hacia el capital extranjero, la protección desequilibrada o excesiva a la industria y/o a la agricultura, etc. Si estos males pueden ser evitados, el desarrollo económico, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el primer párrafo de este trabajo, es casi automáticos; pero si ello no es posible, el desarrollo económico estará condenado.

La enorme tarea de combatirlos y evitarlos *absorbe más energía y esfuerzo del país* (incluyendo a los economistas) de los que éste es capaz de gastar.

No estoy recomendando una actitud de *laissez-faire*, que representa el otro extremo, si bien creo en los precios de mercado en gran parte como un precioso instrumento de guía económica.

Creo en la adopción de políticas dirigidas a crear un clima favorable al desarrollo económico, verbigracia: una sabia política general, una adecuada política fiscal y monetaria, una bien dirigida política de cambios y de comercio exterior, una inteligente política hacia el capital extranjero, una política de salario racional exenta de demagogia, y una política de cooperación y sostenimiento de la iniciativa privada, que estimule especialmente las inversiones con un alto “producto social marginal” y las que llevan a inversiones inducidas y a reinversiones, en tanto se procuran las economías externas esenciales para su expansión.

En cuanto al resto, es decir, a la paz internacional, la ausencia de depresión en las economías líderes, y el tiempo propicio para las cosechas, no dependen ni de la acción del gobierno, ni de la acción de empresarios; son controlados por Dios o por otros hombres. Son factores exógenos para nuestros propósitos.

No deseo que mis observaciones sean interpretadas como un menosprecio del valor y de la utilidad de las estadísticas económicas, especialmente de las que

se refieren al análisis del ingreso nacional y de la formación de capital. Estoy notoriamente vinculado con la institución que han hecho en este país la contribución más apreciable al desarrollo de esas estadísticas económicas y a su análisis. Este es el análisis que proporciona una guía para las políticas a que acabo de referirme tanto a corto como a largo plazo.

En lugar del sistema de la Cepal de concentrar esfuerzos y energías en las estimaciones y programación de cada uno de los elementos del sistema económico y del ritmo al que el país va a desarrollarse, sostengo que sería mucho más provechoso para América Latina, si aquellos esfuerzos fueran consagrados: 1) al análisis de la situación económica y de la política seguida por cada país; 2) a ayudar a perfeccionar las estadísticas económicas; 3) a hacer una contribución sustancial al estudio de los dos problemas económicos medulares de América Latina: la productividad y la educación.

Esto requeriría probablemente menos economistas y menos estenógrafos, pero más expertos en agricultura, más ingenieros industriales y más contadores de costos.

Pero más que todo, lo que los países latinoamericanos necesitan en gran escala para su desarrollo económico es educación, tema que en los círculos gubernamentales, así como en la Comisión Económica para América Latina, ha recibido infinitamente menos atención que las cifras de previsión económica e industrialización. Las importaciones de educación en América Latina han sido ridículas comparadas con las de Estados Unidos, a pesar de que la penetración de la civilización occidental en las tierras de los *binterlands* es quizá el problema más importante del desenvolvimiento político y económico de estos países.

Poca atención se le ha dado al progreso y a la productividad de la agricultura, a la cual se considera generalmente como una especie de tipo inferior de actividad económica. Esta falta de asistencia a la agricultura es tanto más de lamentarse por cuanto las técnicas agrícolas en los países tropicales o semitropicales deben ser desarrollados aquí, y no pueden ser copiadas de los climas templados o fríos del hemisferio septentrional, como pueden serlo las técnicas industriales de las industrias de transformación, con la ayuda de los técnicos importados.

Comentario de H.D. Huggins
(Institute of Social and Economic Research)
University College of the West Indies, Jamaica

Hay dos tipos de reacción respecto a la planeación global. Por un lado están aquellos que, revisando la historia de los territorios subdesarrollados del mundo sienten cierta impaciencia con la iniciativa privada y con su historial. Y por otro, quienes, desconfiados de la autoridad central, sienten temor sobre el grado al

que la planeación del orden indicado por las palabras “programación global”, pueda o deba implicar una intervención estatal. Los defensores de cada bando pueden habitualmente citar casos y referencias históricas para justificar sus puntos de vista, mas hay un reconocimiento creciente de que tales argumentos partidistas arrojan poca luz sobre el proceso real de desarrollo. El pasado muestra que en aquellos países cuya experiencia es más pertinente, el desarrollo económico rápido ha ocurrido cuando se ha dado una colaboración positiva entre la iniciativa privada y los gobiernos. Inglaterra, EE UU y Japón lo ilustran. Por lo que hace a Inglaterra, la experiencia es a la vez histórica y contemporánea. Cunningham describe cuán activa fue en la decimosexta centuria la intervención del gobierno isabelino en el desarrollo económico del país. Algunas de las políticas apadrinadas por Cecil, el principal consejero económico de Isabel, están apareciendo en los informes de las organizaciones planificadoras en la vigésima centuria, con todo el orgullo que puede uno esperar de la presentación de un recién nacido. En Estados Unidos, la intervención del gobierno en los niveles federal, estatal y municipal, ha sido y continúa siendo vigorosa. En Japón⁶, las vinculaciones del gobierno y la iniciativa privada fueron, ciertamente más estrechas aún. Mayobre piensa en tales hechos, sin duda, cuando señala que la planeación global no significa necesariamente tanto la intervención directa de los organismos gubernamentales en el proceso económico, como “la creación de condiciones en las cuales los intereses privados pueden actuar con mayor eficiencia y libertad”.

Una de las dificultades que afectan los planes de desarrollo económico consiste en que algunas medidas pueden ser nulificadas por la influencia contrapuesta de otras. La fuerza puesta en acción por y sobre el ahorro, da ejemplo de esto. El ahorro contribuye a hacer posible la inversión en los programas de desarrollo, pero no es fácil mantener en las economías subdesarrolladas el nivel de inversión a partir del ingreso generado. Los programas de desarrollo, si han de tener éxito, deben establecer recompensas diferenciales para distintos niveles de destreza, pero en la vida contemporánea existe bastante presión contra la desigualdad del ingreso. Con la pobreza tan difundida en las áreas subdesarrolladas, las ganancias generosas (especialmente si hay extranjeros implicados) no cuentan con el favor popular y pueden ser toleradas en pocos de los países que aquí estamos considerando. Con todo, eso es precisamente lo que debe suceder si se ha de lograr uno de los ingredientes del desarrollo: la elevación del ahorro desde un

⁶ E. H. Norman, en *Japan's Emergence as Modern State, Institute of Pacific Relations* (Nueva York, 1940), p. 111, dice “Los príncipes mercaderes fueron reacios a convertirse en pioneros... así que el gobierno, con la ayuda, al principio de préstamos, de estos magnates... tuvo que desarrollar él mismo la industria. De esta suerte, el primitivo capitalismo japonés puede describirse como una especie de invernadero creciendo al amparo de la protección y los subsidios del Estado” (p. 127) y refiere a “esta peculiaridad en la primitiva industrialización japonesa el predominio del control estatal sobre la empresa industrial”.

5% o 6%, hasta un 12% o 14% del ingreso nacional. Es la clase patronal, atraída por las altas utilidades, la que incrementará primeramente el ahorro. Si la destreza y el ahorro fuesen lo único que se considerase, el comúnmente enorme grupo de trabajadores no calificados vería disminuidos más que aumentados sus ingresos, en relación con otros grupos de ingresos.

A pesar de la interacción de este tipo –o quizá por eso– el estudio de Mayobre defiende la planeación global como un segundo paso, más avanzado, que debe adoptarse pronto en la mayoría de los nuevos programas. El primer paso consiste normalmente en la iniciación de una política basada en la creación de condiciones generales favorables. El programa global, basado en la técnica de la Cepal, requiere el cálculo de proyecciones agregadas para la economía como un todo, proyecciones para los diferentes sectores y la conciliación de las proyecciones totales con los resultados de las estimaciones sectoriales⁷. Las proyecciones agregadas intentan predecir en términos cuantitativos los niveles a alcanzar en factores dinámicos tales como las exportaciones, la tasa de ahorro y la capacidad para importar. Quienes trabajan en este campo están convencidos de que los procesos mismos necesitan más estudio en un contexto subdesarrollado, para que los agregados arrojen alguna luz sobre lo que puede ocurrir en una economía dinámica y cambiante. Se requieren más estudios en esta área no explorada y aquí cabe hacer mención de un trabajo llevado a cabo en un terreno limitado, pero interesante de una de estos procesos: las relaciones ahorro-depreciación-inversión⁸.

Una característica importante del estudio a discusión consiste en que el problema total del desarrollo económico es analizado como un problema económico, y que el criterio utilizado es criterio económico y no técnico, social o político. Un tratamiento de este orden tiene necesariamente muchas debilidades, pero le permite al autor presentar en unas cuantas páginas un conjunto de principios que están siendo aceptados en forma creciente como base de técnicas de aplicación de políticas para promover un crecimiento económico más rápido, tanto en las economías desarrolladas como en las subdesarrolladas.

⁷ Una de las maneras en que puede participar una universidad, es proporcionando la capacidad técnica para iniciar tales estimaciones y establecer así un patrón o modelo para uso de los organismos gubernamentales. Así, el Instituto de Investigación Social y Económica del Colegio Universitario de las Indias Occidentales, funciona en un área que no tiene organismo correspondiente a la Cepal. El Instituto se ha embarcado en un programa que cubre todos los territorios de la nueva Federación de las Indias Occidentales, así como Honduras Británicas y tiene tres metas específicas: a) preparar estimaciones para un año reciente; b) preparar estimaciones para años anteriores y para el Caribe como un todo; c) emprender análisis haciendo esfuerzos por separar los movimientos de precios y de volúmenes. Se ha publicado como monografía un primer estudio: *Size, Structure and Growth of the Economy of Jamaica*, por A.P. Thorne.

⁸ Huggins, H.D., "Some Investment Depreciation, Size and Capital Productivity Relationships in Economic Growth", en *Social and Economics Studies*, vol. 4, n° 1.

Si uno sigue esta línea de pensamiento, el estudio parece haber caído en un error en la definición de los diferentes tipos de planes de desarrollo. El doctor Mayobre habla del tipo de política que opera a través de “la aplicación de medidas específicas en puntos básicos dados”, dejando el resto a la libre interacción de las fuerzas privadas e identifica lo anterior con programas que no tienen estimaciones globales cuantitativas. De hecho, la distinción entre políticas que miran hacia el control de puntos específicos y aquellas que pretenden el control de todas las actividades es algo muy diferente de la distinción entre programas (no políticas) que intentan previsiones detalladas generales y aquellos que no lo hacen. Es dudoso que cualquier gobierno (sean cuales fueren sus miras) de esta parte del mundo pudiera tener la fuerza o el deseo de controlar algo más que los puntos claves. Una política así puede ser compatible con una planeación global, pero esto lleva muy de cerca al “desarrollo” basado en la creación de condiciones favorables.

Muchos no estarán de acuerdo en que “la debilidad de este tipo de política económica (aplicación de medidas específicas en puntos básicos dados) reside en que no visualiza el futuro de la economía como un todo, ni reconoce cuán estrechamente relacionados se hallan los diferentes sectores”. Es verdad que podría ocurrir un desarrollo desequilibrado en virtud de juicios erróneos de sus administraciones, verbigracia: podría darse el caso de que los caminos se construyeran en un lugar equivocado del país, o de que no se construyesen en absoluto, y de que pudiera haber una falta de reconocimiento del papel que les corresponde representar a los servicios públicos en un programa de expansión de inversiones. Los administradores de tales proyectos se esforzarían por armarse de datos que les ayudaran a predecir las necesidades del sector privado, en puntos básicos e inducir así un crecimiento equilibrado.

Una conclusión que se saca de este estudio es que la “planeación global”, para tener éxito, a pesar de las salvedades hechas por el autor, debe acercarse mucho a la planeación dirigida. Es indudable que debe haber una dirección en el uso de los recursos, puesto que un mecanismo de los precios que actúe con entera libertad no siempre da resultados que favorecen los mejores intereses de la comunidad. Esta dirección, sin embargo, debería ser la mínima e interferir solamente en los puntos básicos del mecanismo del mercado. La planeación que se vuelve muy centralizada puede ofrecer peligros; podrían enumerarse algunos. Dado que ninguna persona o grupo puede prever la interacción de las fuerzas aun en una economía sencilla, los planes demasiado rígidos pueden no prepararnos en forma adecuada para los diversos resultados que se darán. Los planes más comprensivos son aquellos que han involucrado mayor suma de trabajo; de aquí que sea más fuerte su tendencia a volverse inflexibles. Los planificadores centrales aseguran la estandarización, pues es más económico planear para una línea de actividades que para dos, aunque esto puede tener sus ventajas, también puede traer consigo

consecuencias desfavorables. La planeación central comprensiva tiende a ser costosa en términos de recursos escasos: personal adiestrado⁹.

Otra interpretación de este trabajo en la cual parece que habrá un acuerdo más general, es que la “planeación global” es lo mismo que la “creación de condiciones generales favorables”, con la salvedad de que hay cuatro elementos sobre los cuales quienes tienen a su cargo la planeación procuran obtener mayor información de la habitual: 1) bienes y servicios requeridos por la comunidad dentro de una hipótesis razonable de crecimiento; 2) los recursos disponibles o potencialmente disponibles para la satisfacción de esas necesidades (la comparación de los dos permite derivar los prospectos de desarrollo económico); 3) metas; 4) prioridades en el uso de los recursos disponibles; 5) instrumentos de política económica que van a usarse. Hay mucho que decir en favor de esto, lo mismo que a propósito de la provisión de información del tipo indicado, a fin de permitir a los planificadores aplicar medidas específicas en puntos básicos dados.

El estudio ha hecho acertadamente hincapié en los obstáculos provenientes de la información estadística insuficiente y en las dificultades para proyectar la información presente (particularmente la información de insumo-producto) hacia el futuro. La formulación de cualquier programa de esa índole presupone la disponibilidad de estadísticas y de otra información que difícilmente puede encontrarse en muchos países subdesarrollados. Una buena norma de encuesta para un país que se proponga tal programa podría ser el considerar las partidas idealmente requeridas por una programación total. Esto revelaría lagunas y, donde la información no estuviera disponible, se podría dar ulterior consideración a los medios que pudiesen proporcionarla en el futuro, siempre que esto fuera de hecho posible, pues sólo así valdría la pena dedicar recursos escasos y economistas calificados a obtener este tipo particular de información y en el volumen

⁹ W.A. Lewis, estudia el tema en *The Principles of Economic Planning* (Londres, 1949), pp. 7-29, y en *The Theory of Economic Growth* (Londres, 1955), p. 384, dice lo que sigue: “En consecuencia, la justificación de un programa comprensivo de producción depende de que se justifique o no la planeación de la economía en detalle desde una oficina central. Nos llevaría demasiado examinar aquí el caso en todos sus detalles. Hablando en sentido amplio, la oposición a la planeación central detallada obedece a que es antidemocrática, burocrática e inflexible, y está sujeta a grave error y a confusión. También es innecesaria. Es mucho mejor la situación para la planeación parcial; es decir, con respecto a la concentración sobre unos cuantos asuntos en los cuales se desea particularmente influir, tales como el nivel de las exportaciones, o de la formación de capital, o de la producción industrial, o de la producción de alimentos; y dejar que el resto de la economía se ajuste a través de la oferta y la demanda. Desde luego que se requiere alguna planeación, supuesto que los resultados de la oferta y la demanda no son socialmente aceptables en toda su integridad; pero la planeación puede ser confinada a aquellas esferas donde se considere más importante modificar los resultados que rendirían las fuerzas del mercado actuando libremente”.

previsto¹⁰. Es concebible que estos faltantes de información estadística pudieran ser tan severos que hicieran imposible que una técnica general pudiese tener éxito, salvo en una economía considerablemente controlada. Por lo tanto, tal vez sería necesario conceder más atención de lo que lo hace el estudio a problemas de ajuste entre las secciones “controladas” e “incontrolables” de la economía. Si, con todo, uno acepta, como conviene el doctor Mayobre, que la programación total no implica necesariamente el control del Estado, muchas proyecciones tendrán entonces que estar basadas sobre el comportamiento probable de las empresas privadas y no sobre cómo deberán comportarse, caso en el cual las decisiones de los negocios serán notoriamente impredecibles.

Otra reserva que siempre debe tenerse presente al considerar las implicaciones de la planeación global, concierne al problema de la coordinación entre los administradores de la planeación y el grupo de investigación; reserva que debe aumentar en la medida en que lo haga la autoridad de los planificadores globales. Los planificadores se sentirán tentados a aceptar la información estadística sin la suficiente conciencia de su debilidad. Muy poca de la información estadística procedente de los países subdesarrollados es de fiar para este tipo de planeación. La mayoría de los estudios sobre el ingreso nacional, por ejemplo, son apenas lo bastante exactos para dar un bosquejo de la economía durante el período al que se refieren. Pero tales cuadros serían particularmente delicados en manos de expertos visitantes, quienes suelen ser incapaces de medir el grado de resistencia psicológica y política que es preciso vencer para llevar a la práctica un programa muy detallado. Un “programa de condiciones generales favorables” depende menos de más factores y puede ser llevado a cabo por administradores locales, con ayuda técnica, quizás, sobre aspectos específicos y no sobre los rasgos generales del plan.

Hay una buena dosis de énfasis en el estudio, sobre el mercado, más que sobre las fuerzas institucionales con relación a los mercados de exportación. El doctor Mayobre es consciente de la importancia de los términos de intercambio para las economías de los países subdesarrollados. La mayoría de los bienes están cubiertos en la hora actual por acuerdos sobre precios mundiales y el futuro de los precios mundiales dependerá de si éstos son o no son hechos a un lado, hasta cierto punto. Así que las proyecciones de la demanda mundial de bienes (y esto es muy dudoso) pueden proporcionar sólo la mitad de la respuesta.

¹⁰ Por ejemplo, ¿vale la pena dedicar un economista a la tarea de medir la tasa de ahorros, precisamente cuando podría estar trabajando en el banco de ahorro del gobierno, aconsejando acerca del mejor procedimiento para conseguir los ahorros existentes y dedicarlos a inversiones locales? ¿O a la tarea de obtener cuadros de ocupación, cuando podría estar aconsejando a la corporación de fomento acerca de cómo aumentar la ocupación a través de la diversificación de la economía mediante el establecimiento de nuevas industrias?

Se hace mención en el estudio de los peligros que entraña alentar prejuicios en favor de la autarquía y de las posibles consecuencias de una administración defectuosa. El autor sugiere, como uno de los métodos para salvaguardarse contra estos riesgos, el mejoramiento de las fuentes de información y de las técnicas de análisis. Uno necesita ir más lejos y se sospecha que lo que se necesita en la mayoría de los países subdesarrollados va realmente mucho más allá de la formulación de un programa como el aquí delineado. Tan importante es crear una opinión pública crítica e informada, que sea capaz de discutir de un modo objetivo y racional las políticas y los logros, y lagunas del Gobierno. Hay muchas instituciones que necesitan representar su papel en esto –las universidades y la prensa, entre las más señaladas–. La crítica debe ser libre y el gobierno y los políticos deben acostumbrarse a ser criticados. Esta es probablemente la única salvaguardia contra la influencia indebida de los intereses privados y contra el riesgo de que logren modelar la política de acuerdo con sus propios fines. Los gobiernos ansiosos de alentar el desarrollo y la sombra de la planeación global, estarán siempre expuestos a fuertes tentaciones. Una opinión pública educada es probablemente la única influencia capaz de mantener tales tendencias bajo control apropiado.

Discusión

La discusión sobre la ponencia del doctor Mayobre se concentró en derredor de cuatro temas principales: 1) el significado preciso de la programación global; 2) su viabilidad y los métodos; 3) sus méritos, y 4) los méritos, relativos de otras soluciones a la programación.

El significado de la programación global

Al contestar preguntas, el doctor Mayobre dijo que la característica sobresaliente de la programación global consistía en fijar objetivos precisos. Estos objetivos, añadió, comprenden no sólo las metas de cada proyecto en particular, como por ejemplo el llegar a determinada capacidad de producción de acero o acabar determinada carretera en un tiempo dado, sino también metas de ingreso o renta nacional, como por ejemplo una tasa determinada de aumento en el ingreso por habitante. Otras formas de planeación como la programación de puntos clave, no podrían fijar tales objetivos globales, sino que sólo podrían tratar de hacer las mejoras que fueran posibles y dejar que la economía produjera los resultados.

Un análisis de la ponencia del doctor Mayobre puso de manifiesto, como lo indicó el doctor Huggins, que la distinción entre planes de puntos clave y la programación global no era necesariamente grande. La planeación de puntos clave

se practicaba activamente por los gobiernos de Inglaterra (aun por la Inglaterra de Isabel I), de Estados Unidos y de Japón. Sin una autoridad realmente centralizada, la planeación global pura no parecía factible.

Factibilidad y métodos de procedimiento

El profesor Levine expresó algunas dudas respecto a que la programación global fuera factible, especialmente cuando se lleva al extremo de las proyecciones detalladas para cada sector. Dijo que el desarrollo económico significaba un cambio estructural y, por tanto, la programación no podía hacerse simplemente ampliando la escala de la estructura económica existente; que para mantener las proyecciones dentro de la realidad, sería aconsejable depender fuertemente de los planes concretos de inversión de las empresas; que éstas podrían ser incorporadas al plan global en la medida en que condujeran a resultados adecuados; que la planeación y la ejecución no deberían ir separadas; mejor dicho, los responsables de la ejecución del programa deberían también tomar parte en su formulación. Un programa que ayudara a analizar las tendencias y condiciones existentes ayudaría, por otra parte, a los administradores en sus trabajos. Sugirió que se prestara atención a una presentación más explícita de las responsabilidades y facultades de la institución planeadora, ya que tal análisis podría arrojar alguna luz sobre los problemas metodológicos de la programación. Mencionó algunas de tales facultades.

El profesor Brahmananda se solidarizó con estas consideraciones y agregó otras. La ponencia del señor Mayobre parecía suponer determinados parámetros fijos, como por ejemplo una tasa constante de ahorros y una relación constante de capital a producción. Esto podría ser adecuado para países adelantados, pero no encajaba en los países subdesarrollados. La relación global producto-capital, en particular, era un compuesto dudoso de diferentes tasas sectoriales. El desarrollo no era un movimiento sobre algunos carriles ya existentes, ya que no había carriles para un país subdesarrollado.

La experiencia de la programación en la India, dijo, lleva las huellas de estas dificultades. El primer año del segundo plan quinquenal de la India había marchado sobre lineamientos similares a los de la planeación global de la Cepal; pero los supuestos cuantitativos en que se basaba no se dieron, y ahora había un creciente escepticismo respecto a si sería factible y útil esta clase de programación.

El doctor Campos opinó que, aunque la programación global era lógicamente más satisfactoria que la programación de puntos claves, esta última era a menudo la solución más práctica. Las dificultades de la programación global eran de diversas clases: a) técnicas; b) políticas; c) las que resultan pasadas perturbaciones debidas, por ejemplo, a los controles de cambios y de precios.

Méritos

El profesor Gudin lanzó un vigoroso ataque contra la programación global. Dijo que las incertidumbres de la vida económica, ampliamente ilustradas por la experiencia de Brasil, eran demasiado grandes para permitir una programación efectiva; que además, en la práctica, la acción gubernamental reflejaba a menudo motivos políticos más bien que el consejo del planeador. En tales condiciones, lo mejor que podía esperarse del gobierno era que no interfiriera en el proceso natural de crecimiento.

El profesor Hirschman comentó sobre el carácter apriorístico de la discusión y sugirió algunas pruebas concretas de los éxitos de la planeación global. Preguntó si había ejemplo de que la programación global hubiera mostrado que un proyecto valía la pena cuando sus posibilidades no hubieran sido reveladas por otros métodos; o si, por el contrario, habían sido rechazados algunos proyectos basándose en la programación global y que parecieran recomendables sobre bases *ad hoc*. Dijo que su experiencia en Colombia no le había revelado ninguno de tales casos; que en los países donde el desarrollo se estaba llevando a cabo activamente, los proyectos convenientes eran bien claros; que en los países estancados el desarrollo tenía que comenzar por unos cuantos puntos claves y que la programación no parecía ser una técnica para identificar tales puntos. Sin embargo, la programación global podría tener la virtud de permitir confrontar opiniones y actitudes que llevaran a regatear y adoptar transacciones factibles.

El doctor Campos adoptó una actitud más favorable a la programación global, aunque haciendo ver que su utilidad era mucho mayor para los países subdesarrollados que no contaban con un grupo dinámico de hombres de empresa. En los países donde los hay, la programación global no era mejor que la solución más modesta de los puntos clave; que el plan global necesitaría ser sumamente flexible, pero que esto menoscabaría su efectividad. Excepto en la esfera de la infraestructura, no había razón para creer que el criterio de quien formula los planes fuera superior al del hombre de empresa.

En la experiencia de Brasil, agregó, las instituciones de fomento, aunque continúan sus esfuerzos por mejorar los datos y los métodos en que se funda la programación global, en la práctica se ha vuelto a la programación específica de sectores claves. En algunas regiones el problema consistía en clasificar los puntos claves del crecimiento, que eran bien claros. Los programas globales serían luego útiles principalmente como medios para estudiar la economía con la mira de establecer los cimientos de la política monetaria y fiscal general.

El doctor Mayobre hizo una briosa defensa de los méritos de la programación global dijo que otras soluciones, especialmente la política fiscal y monetaria, como se aplican comúnmente en la mayoría de los países latinoamericanos, se

enfrentaban a los problemas sobre una base *ad hoc*, y no ofrecían la debida coordinación para las consecuencias de estas medidas en el crecimiento a largo plazo; que el trabajo analítico en que se funda la programación global contribuía por sí mismo a adquirir un mejor conocimiento de la economía, aun cuando la novedad de la solución no permitiera su aplicación en una escala importante; que, sin embargo, ya se habían logrado algunos resultados prácticos, y que las proyecciones hechas por la Cepal para Brasil, por ejemplo, habían sido de utilidad práctica para el Banco Nacional de Fomento de Brasil, en sus operaciones de préstamos.

Otras soluciones

Bajo los títulos generales de “planeación de cuellos de botella”, planeación de puntos clave, planeación de puntos de crecimiento, etc., se discutieron otros métodos de planeación. El doctor Campos dijo que veía algunas ventajas en la planeación de cuellos de botella porque prácticamente excluía la posibilidad de errores y parecía también más factible porque requería menos datos estadísticos; que este método de planeación parcial podría también aplicarse a los “puntos de crecimiento”, de los cuales era más probable que resultara mayor desarrollo espontáneo; que la planeación de puntos claves podría también hacerse necesaria si fueran débiles las indicaciones de inversión que diera el mercado; pero que éste era un procedimiento lógicamente insatisfactorio y llevaba consigo el peligro de invertir en exceso y, como consecuencia, provocar inflación.

El profesor Boudeville sugirió que la planeación debería llevarse a cabo en el micronivel de los negocios particulares, a la vez que el macronivel de la región o de la economía general. Como el desarrollo, a su modo de ver, se origina en puntos locales específicos esta combinación de micro y macroanálisis debería ser viable. Podría haber casos en que una inversión que no fuera lucrativa desde el punto de vista de un negocio particular, debería, sin embargo, realizarse, en vista de los beneficios que revelara el macroanálisis, y podría haber otros en que las autoridades que formularon los planes desearan acelerar el desarrollo de puntos nodales importantes.

La mayoría de los demás oradores que habían objetado la programación global, especialmente los señores Huggins, Hirschman, Levine y Brahmananda, se expresaron en favor de la programación de puntos claves. Sólo el profesor Gudín se explayó algo más en el rechazo de la acción gubernamental, pero también rechazó la actitud de *laissez-faire*.

Bibliografía

Bibliografía localizada de José Antonio Mayobre

“Algunas consideraciones sobre la deuda pública”, *Revista de Economía Latinoamericana*, nº 30, pp. 131-141, Caracas, BCV, 1971.

“Comercio internacional y desarrollo económico”, *Revista de Economía Latinoamericana*, nº 33, pp. 53-62, Caracas, BCV, 1972.

“El papel de los sectores público y privado en el desarrollo”, *Gerencia del Desarrollo*, Caracas, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), 1970.

“Exposición que hace ante la nación venezolana el ciudadano Ministro de Hacienda, doctor José Antonio Mayobre, acerca de la situación económica del país”, Ministerio de Hacienda, Oficina de Relaciones Públicas, Servicio de Información, Caracas, 1959.

“Filosofía y ciencia económica”, *El Trimestre Económico*, vol. XIX, nº 1, enero-marzo, México, Fondo de Cultura Económica, 1952.

“Financiamiento del desarrollo”, *Revista de Economía Latinoamericana*, nº 13, pp. 43-58, Caracas, BCV, 1964.

“Global programming as an instrument of economic development policy: the global approach to development programming”, Roundtable of the International Economic Association, Río de Janeiro, Brasil, 19-28 de agosto, 1957.

“Hacia la integración acelerada de América Latina: proposiciones presentadas a los presidentes latinoamericanos”, Sección Obras de Economía, Comisión Económica para América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

Obras Escogidas, Colección de Estudios Económicos, 2ª ed., Caracas, BCV, Caracas, 1992.