

UNA NOTA EN TORNO A LOS OBJETIVOS Y POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Aníbal Pinto

(Chile)

El Informe Económico Mundial de las Naciones Unidas, correspondiente a 1959, contiene, al igual que los estudios anteriores, análisis del mayor interés, tanto del punto de vista teórico como en relación a los acontecimientos y políticas en boga. La edición que comentamos está dividida en tres partes. La primera se dedica a un penetrante y lúcido examen de la evolución experimentada por los objetivos y las políticas económicas en el curso de las últimas tres décadas. La segunda a los problemas de la inversión y el crecimiento en los años 50 y la tercera a un escrutinio de los eventos recientes.

A fin de poner al alcance de los interesados algunos de estos materiales y, por otra parte, inducir a la consulta del texto completo, que, por desgracia, como muchas investigaciones de Naciones Unidas, tiene una circulación injustamente restringida deseamos hilvanar algunas referencias sobre el primer tema enfocado, a la vez que reproducir las partes más sustanciales de su tenor. Vale la pena reiterar la modestia de nuestro propósito, que no mira a una contribución original sino que a la difusión de las principales reflexiones y conceptos del calificado personal de economistas que preparan esos informes.

Echando una mirada retrospectiva, el Estudio distingue los grandes objetivos del empleo pleno, la estabilidad de precios y el equilibrio del balance de pagos, que “emergieron en lo principal como respuestas frente a crisis específicas”.

El primero surgió de las condiciones prevalecientes en la década de los años 30, “como un reconocimiento de los efectos destructivos de la desocupación masiva” y “de la creciente comprensión de que tal desempleo no era inevitable bajo ningún sistema económico, sino que, por el contrario, era remediable con políticas económicas apropiadas”.

La principal derivación de esa postura fue el cambio de criterio respecto a las responsabilidades del Estado. “El principio de los deberes públicos fue ampliado hasta incluir no sólo medidas para la preservación del empleo sino también un conjunto de arbitrios institucionales a fin de promover el bienestar social y económico de la comunidad.” A lo anterior se agregó una comprensión creciente de las leyes del funcionamiento de un sistema de economía privada y así el “núcleo central del análisis económico fue expandido de manera de incluir, junto a la teoría de los precios, la asignación de recursos y la distribución del ingreso, aspectos que ha-

bían merecido el énfasis primordial durante dos o más generaciones, los factores determinantes del nivel global de actividad económica; asimismo los conceptos de propensiones a ahorrar e invertir fueron agregados junto a los de costo y utilidad marginales al instrumental básico de los economistas”.

El debate a que dieron lugar las nuevas ideas fue largo y áspero; sin embargo, como anota el Estudio, hasta los puntos más controvertidos en su tiempo han llegado a ser ahora “lugares comunes”. “Hoy día todo el mundo conviene en que no puede darse por descontada la capacidad del mercado para generar una demanda efectiva suficiente para lograr el empleo pleno y que puede ser necesaria una política activa para alcanzarlo y sostenerlo. Cualesquiera que sean las diferencias que todavía subsisten respecto a la forma en que gravitan diversos factores sobre la demanda efectiva o en lo que se refiere a la naturaleza y a la oportunidad de las políticas concretas, no parece, en cambio, existir ninguna discrepancia esencial sobre el papel de la demanda efectiva como una causa del nivel de actividad económica y de empleo.”

La guerra y los años inmediatos de postguerra modificaron sustancialmente las circunstancias y con ello las inquietudes y tareas de la política económica. Demostraron que la demanda efectiva podía ser, también, excesiva respecto a los niveles adecuados para estimular la economía y conseguir la ocupación deseada. De allí que al lado de la rehabilitación de las áreas devastadas por el conflicto “el objetivo más crítico que tuvo que enfrentar la economía mundial fue ciertamente el de eliminar las perturbaciones inflacionarias que se manifestaban por doquier en la espiral de precios y en un agudo desequilibrio de las cuentas internacionales”.

De acuerdo al pensamiento del Informe y visto en términos globales, resulta impresionante el éxito obtenido al encarar esa crisis. En unos pocos años la inflación galopante dejó de ser un problema de extensión general y quedó localizada nada más que en unos pocos países; aunque los precios continuaron subiendo durante el periodo, la tasa de incremento fue lo suficientemente débil como para que se tuviera que acuñar el término de “inflación subrepticia” a fin de describir el nuevo fenómeno.

A raíz de que los objetivos destacados (empleo pleno, estabilidad de precios y equilibrio del balance de pagos) emergieron como respuesta a contingencias específicas, “no debe sorprender que inicialmente fueron concebidos en términos esencialmente estáticos”. Pero no por mucho tiempo. Y la “reinterpretación de la meta del pleno empleo en la Carta de las Naciones Unidas de manera de estimular el crecimiento económico marca el segundo cambio fundamental en el pensamiento de la política pública. En los países desarrollados reemplaza el objetivo estático de evitar la depresión por una finalidad dinámica de expansión. En el mundo sub-

desarrollado provee por primera vez en la historia una visión de la derrota eventual de la pobreza colectiva”.

Para los redactores del Estudio, también en lo que respecta a esta meta del crecimiento económico, el *record* de los años 50 parece extraordinariamente bueno. La tasa de desarrollo en los países industriales ha superado por lo general a la obtenida en la preguerra y aun en los años 20; lo mismo ha sucedido en buena parte de las áreas subdesarrolladas y en el grupo de países de economía planificada. La observación no parece cuadrar exactamente a la realidad de América Latina en la última parte del decenio, pero probablemente es válida para una visión de todo el periodo y del mundo no industrializado en su conjunto.

Aunque la preocupación por el crecimiento económico domina ahora en casi todos los países, el Estudio hace la importante observación de que “en casi ninguno de los países industriales avanzados ese objetivo ha llegado a ser definido en términos de una política global para el desarrollo”. Tres tipos de razones se aducen para explicar ese fenómeno. En primer término parece emanar de “la tendencia a identificar una política económica de largo plazo con la planificación, lo cual, se teme, podría comprometer el sistema de empresa privada”. En seguida, se postula que una conducta de ese tipo podría resultar demasiado rígida debido a las dificultades para proyectar necesidades y posibilidades muy cambiantes. Finalmente se evidencia la preocupación de que una política a largo plazo podría exigir excesivamente al sistema económico y precipitar presiones inflacionarias que terminarían por frustrarla.

Los expertos de las Naciones Unidas no comparten esas objeciones y temores y esgrimen como testimonio objetivo las experiencias de algunos países que han tomado el liderato en la materia, como Francia, Italia y Japón, en que el trazado de una acción a largo plazo no ha implicado ni exageración del control o la participación estatal, ni rigidez del sistema ni tampoco deslizamientos inflacionarios susceptibles de afectar la suerte del proceso.

Un análisis especial suscita el problema de “los objetivos del crecimiento en los países subdesarrollados”. Y dado su interés y penetración creemos que amerita una reproducción fiel de las partes más pertinentes.

“El problema de formular una política a largo plazo para el crecimiento económico de modo que tenga una significación operacional, reviste un grado mucho mayor de importancia en los países subdesarrollados que en los industrializados. Allí donde el marco social e institucional de la economía está adecuadamente adaptado y las fuerzas del mercado son lo bastante fuertes para satisfacer los requisitos para un crecimiento autopropulsado, los gobiernos pueden dudar de la conveniencia de una intervención supletoria con el objeto de influir sobre el ritmo o la modalidad

de crecimiento. Pero esta política se ha manifestado menos viable en la mayoría de los países subdesarrollados donde el problema estriba en crear las condiciones de progreso social y económico que las fuerzas del mercado, por sí solas, no han podido establecer.

El primer requisito del desarrollo económico es, por cierto, la disponibilidad de un excedente por encima de las necesidades de consumo que pueda dedicarse a la promoción del crecimiento. Aunque se presume que tal margen existe o puede formarse, resta el problema de su utilización efectiva, que puede ser muy complejo. Ciertamente, las dificultades al respecto pueden ser mayores que las que se enfrentan para acumular aquel saldo ya que, de existir recursos desempleados, su absorción efectiva por el sistema productivo puede proveer el margen en exceso del consumo.

Los problemas aparecen tanto en los niveles económicos como en los sociales e institucionales. Allí donde la estructura de la producción, el estado de la tecnología, las instituciones económicas y sociales y la salud, educación y adiestramiento de la población están lejos de ser adecuadas a las exigencias de un crecimiento rápido, las políticas definidas en términos estrictamente económicos pueden tener una significación muy relativa. En los casos en que la completa utilización de los recursos está constreñida por factores ambientales adversos, los programas económicos tienen que ligarse con objetivos sociales apropiados a fin de que lleguen a ser eficaces en su operación.

Aun en la esfera estrictamente económica, la tarea de formular metas nacionales es extraordinariamente difícil en los países subdesarrollados. En lo principal, los obstáculos emanan del carácter “departamentalizado” y “pluralista” que es típico en sus economías. El grado de integración de los sectores básicos dentro de un sistema subdesarrollado puede ser menor que el que existe entre distintos países en el cuadro de la economía mundial. En los sistemas altamente diversificados de los países industriales avanzados, donde el capital, el empresario y el trabajo tienen gran movilidad, el crecimiento económico es fundamentalmente un proceso gradual, no importa cuán acelerada sea su cadencia. Allí donde no se requieren mutaciones abruptas de la estructura de producción, los objetivos económicos nacionales tienen significado operacional aunque se definen en forma global. Los ajustes marginales requeridos en la asignación de recursos entre las ramas individuales de la actividad económica, estén ellos relacionados con la mano de obra, las materias primas o las instalaciones y el equipo, pueden dejarse principalmente, aunque no por completo, a cargo de las fuerzas del mercado, de acuerdo con las instituciones y tradiciones del país.

Es improbable que las mismas circunstancias prevalezcan en la economía típica de un país subdesarrollado. Aquí, más que un proceso de

cambios graduales, el crecimiento económico implica mutaciones sustanciales. El problema no estriba meramente en suscitar desplazamientos marginales de recursos entre los sectores económicos sino que, más bien, en introducir cambios fundamentales y en larga escala en la estructura económica de manera de adaptarla a las exigencias del crecimiento económico. Metas globales de ahorro e inversión pueden tener poca significación si se carece de políticas apropiadas para el desenvolvimiento del capital básico en los transportes, las comunicaciones y los servicios públicos que constituyen un requisito para el crecimiento económico. Las deficiencias de la infraestructura pueden ser una limitación más seria e inmediata para la utilización y desarrollo de los recursos que el bajo coeficiente de ahorro. De estar ausentes las condiciones previas para la inversión, un aumento de la tasa de ahorros puede conducir, no a un incremento de la formación de capital productivo sino que a la acumulación indeseada de inventarios o, de otra manera, a una declinación innecesaria del nivel de producción.

El asunto, empero, no se circunscribe al desenvolvimiento adecuado de la infraestructura. Se extiende además a la consecución de un balance ajustado de los principales sectores de la actividad económica privada. Como es evidente, la distribución de la producción total entre las industrias debe relacionarse en medida apreciable con el patrón de la demanda. En verdad, las dos sólo pueden diferir en la medida que interviene el comercio exterior en la composición de la oferta.

Dado que un incremento en la tasa de crecimiento económico supone un cambio a largo plazo en la estructura de la demanda, él debe ir acompañado por una mutación correspondiente en la provisión de mercaderías para que la marcha del crecimiento no sea entrabada por escaseces intolerables en algunas áreas y exceso de oferta o capacidad ociosa en otras. Con excepción del margen en el cual los abastecimientos pueden estar afectados por las importaciones, lo anterior, a su vez, implica una modificación correspondiente en la estructura de la producción. Los cambios en el patrón, por cierto, variarán en diversos países en un periodo dado, lo mismo que dentro de un país en distintos lapsos. En lo que respecta al consumo, el principal impacto de una elevación del ingreso por persona que acompaña al crecimiento económico probablemente se sienta primero en la producción de los alimentos básicos. Indudablemente, el desenvolvimiento económico no puede llegar muy lejos a menos que esté acompañado de un aumento suficiente de la producción de alimentos esenciales, no sólo para suplir las necesidades de los propios productores agrícolas sino también para proveer el excedente indispensable para abastecer a la fuerza de trabajo ocupada del resto de la economía. Sin embargo, una vez que los requerimientos básicos en materia de alimentos han sido satisfechos, la demanda de los consumidores por otros tipos de

bienes agrícolas, lo mismo que por productos industriales para el consumo, probablemente crecerá con una cadencia mayor que la demanda por los alimentos primordiales.

Más importante aún que los desplazamientos de la demanda entre los bienes de consumo, es el cambio indispensable de los gastos que se distribuyen entre consumo e inversión. El desenvolvimiento económico de los países subdesarrollados sólo puede llegar a sostenerse en forma autónoma por medio de un incremento apropiado en la proporción del ingreso que se dedica a la formación de capital. Otra vez, dejando fuera las importaciones, se requerirá para ello un aumento correspondiente en la producción de bienes de capital, tanto en términos absolutos como en relación al producto total, lo cual, por su parte, exigirá un crecimiento más rápido de la capacidad para proveer bienes de capital que de aquella necesaria para abastecer de bienes de consumo, cosa que puede conseguirse (siempre olvidando las importaciones) si hay una tasa de inversión más alta en las industrias que producen bienes de capital que en aquellas que ofrecen mercaderías de consumo. A menos que tengan lugar los cambios apropiados en la composición de los abastecimientos, el crecimiento económico podría ser frustrado, no por la incapacidad para generar ahorros suficientes para financiar la tasa requerida de inversión sino más bien por la rigidez en la estructura de producción que hace imposible conseguir la provisión de bienes de capital que se necesitan para la inversión.

Como se ha hecho notar más arriba, la composición de la oferta puede, por cierto, ser modificada gracias a las importaciones antes que por cambios en la producción. Lo dicho, sin embargo, no elimina el problema de la rigidez de la estructura económica sino que meramente la coloca en otro plan. Las importaciones no pueden ser obtenidas gratuitamente; deben ser pagadas recurriendo a las reservas, por medio de transferencias de capital o con las exportaciones de bienes y servicios. Las dos primeras posibilidades son evidentemente restringidas y las transferencias de capital, además, también dependen de resoluciones extranjeras. Por lo tanto, en el largo plazo, debe descansarse principal e inevitablemente en la expansión de las exportaciones a fin de pagar por los requerimientos acrecentados de importación. De aquí emerge un doble problema. El primero implica un desplazamiento en la composición de la producción, de aquella para usos domésticos a aquella que se transforma en exportación. Esto puede ser relativamente fácil para algunos países con una capacidad amplia para exportar; para otros, en cambio, tal desviación exigiría considerables inversiones, de manera que reviste tantas dificultades, si no más, que si se tratara de una expansión del producto de las industrias de bienes de capital.

Por otra parte, un segundo elemento gravita en el problema. Un aumento de las exportaciones depende de la capacidad de un país para

expandir la producción de bienes exportables; no obstante, también está supeditada a sus posibilidades de vender tales bienes, en tanto que el incremento de la producción de exportaciones puede ser determinado en el ámbito doméstico, su colocación depende de decisiones que se toman fuera del país. Allí donde los bienes exportables encuentran un mercado mundial en expansión, como ha sido el caso, por ejemplo, de algunos minerales, puede no haber ningún problema para financiar las mayores necesidades de importación por medio del incremento de la producción de exportación. Sin embargo, como se demostró minuciosamente en el Informe Económico Mundial, 1958, la demanda mundial por la mayoría de los productos básicos de los cuales dependen los países subdesarrollados ha tendido a crecer menos que la tasa de desarrollo de la producción en los países industrializados. Y también ha tendido a fluctuar mucho más violentamente que la marcha de la actividad económica global en las naciones desarrolladas. De este modo, la solución para el problema de aumentar la ganancia de la exportación no puede supeditarse exclusivamente a las políticas para expandir la producción de los bienes exportables de las economías subdesarrolladas, ya que también está subordinada a las medidas que se tomen respecto a la importación de tales bienes en los países industrializados. En la medida que estos últimos puedan liberalizar sus importaciones de productos primarios y estén en situación de contribuir a que impere más estabilidad en ese intercambio o, alternativamente, contribuyan a compensar tales fluctuaciones y —dado que aún esos arbitrios pueden ser insuficientes para resolver los problemas del comercio de productos básicos— se dispongan a ajustar la estructura de su propia producción industrial con el objeto de facilitar la importación de bienes manufacturados desde los países que se están desarrollando, así podrán colaborar materialmente al desenvolvimiento de los países subdesarrollados por medio de una expansión del intercambio. A la inversa, si ese comercio no logra crecer lo suficientemente rápido, las naciones subdesarrolladas tendrán que depender, sea de la ayuda extranjera a fin de equilibrar sus cuentas exteriores, sea de la adaptación de sus estructuras de producción con el propósito de reducir sus necesidades de importación.

Se desprende, pues, que en una economía subdesarrollada, el objetivo del crecimiento, para que tenga una significación operacional tiene que ir acompañado de políticas que logren un adecuado equilibrio dinámico entre las tasas de incremento de la producción de los principales sectores de la actividad económica —entre la agricultura y la industria, entre las industrias de bienes de consumo y las industrias de bienes de capital y, sobre todo, entre las exportaciones y las importaciones—. Dada la rigidez de la estructura económica en los países subdesarrollados y el bajo coeficiente de formación de capital que enerva la movilidad de los recursos, las metas globales de ahorro e inversión pueden tener significación solamente

como parte de un conjunto más amplio de objetivos encaminados a conseguir el necesario equilibrio en el ritmo de crecimiento de las actividades primordiales, sin lo cual es imposible el desarrollo económico acelerado.

Los objetivos en las economías de planificación central

Particularmente sugestivo es el examen que dedica el Informe Económico Mundial al caso de las economías de planificación central, en las cuales los objetivos no constituyen, como en los países de economía privada, guías generales de acción sino que están incorporados a los programas en forma explícita y con una significación ejecutiva.

A juicio de los economistas de las Naciones Unidas, y confirmando lo que ha podido deducirse en forma aproximada de la información corriente, en los últimos años ha tenido lugar en todos los países del área socialista una revisión sustancial de los métodos de planificación seguidos en el pasado. “Hasta hace poco —anota el Informe— el propósito básico del plan económico central en esos países era el de conseguir la máxima aceleración de la tasa de crecimiento económico.”

En el capítulo 3 del Informe se ahonda en las características del sistema antes prevaleciente y en las del que tiende a sustituirlo. Por la importancia del asunto parece conveniente reproducir algunas de las referencias principales.

El objetivo señalado más arriba, “frecuentemente se expresaba en la forma de una postulación teórica: que la condición esencial para el crecimiento económico era una cadencia más rápida de aumento en la producción de bienes de capital que en la de consumo”. Por otra parte, junto al concepto anterior sobresalía el de las “industrias líderes” o básicas, esto es, “las consideradas como cruciales para la fase particular del desarrollo perfilada en el plan”. “Dentro de este marco de referencias es que tenía lugar la planificación de la producción y de las inversiones. Una vez que los objetivos habían sido determinados teniendo en cuenta la capacidad existente y el margen potencial de expansión, sea por medio de la producción doméstica o las importaciones, las metas para las otras industrias eran establecidas alrededor de ellas. Después de precisar el crecimiento necesario de la oferta de las industrias más abajo en la escala de prioridades, se establecían las tareas de las industrias de bienes de consumo teniendo en cuenta el aumento del empleo y los incrementos en las tasas de salarios y los pagos a los campesinos que se consideraban indispensables para acrecentar la eficiencia productiva de la economía y mantener la estabilidad política.”

En el último tiempo, de acuerdo al informe, “ha habido una fuerte tendencia hacia la modificación de esos criterios guías. La creciente im-

portancia atribuida a los problemas asociados con el costo relativo y la eficiencia de las inversiones y la mayor atención otorgada a la satisfacción de las necesidades de los consumidores han contribuido simultáneamente a esos cambios de actitud. Por otra parte, quizás sea aún más fundamental el hecho de que los cambios de criterio han comenzado a desarrollarse como una respuesta a las nuevas condiciones económicas que han emergido tras un periodo de rápido desarrollo económico. El aspecto central de los criterios que emergen ha estribado en la revaluación de la política de "maximizar" la inversión y la tasa de crecimiento económico en el contexto de una distribución óptima de los recursos y de niveles más altos del consumo. Asociado con lo anterior ha habido una tendencia en aumento dirigida a poner menos acento en el criterio de las "industrias líderes" como una guía para la planificación de las inversiones. En su lugar, han emergido otras referencias para orientar los proyectos de inversión dentro de una determinada industria y también, lo que es más significativo, para la asignación de las inversiones entre los sectores.

Examinando el problema de la preferencia otorgada a las industrias de capital, los economistas de las Naciones Unidas hacen un interesante análisis teórico que vale la pena reproducir.

Indudablemente, el punto de vista de que la ley fundamental del crecimiento económico consistía en un ritmo mayor de incremento en el sector de los bienes de capital y en el de los bienes de consumo estaba al margen de toda consideración doctrinaria, firmemente arraigada en los requerimientos de esas economías en las fases iniciales de su desarrollo. Pero él, aunque haya sido útil e importante como una base de la política económica en las primeras etapas de crecimiento, ha perdido mucho de su significación en las condiciones de una economía avanzada y también su deficiencia teórica ha llegado a ser aparente en forma cada vez más clara.

La decreciente importancia de ese principio quizás pueda ser mejor entendida si se replantea en los términos más familiares de inversión y consumo como componentes del producto nacional. Es efectivo, por cierto, que en la terminología de las economías planificadas los bienes de producción incluyen tanto bienes finales de capital como materias primas y semi-manufacturas. Pero desde el momento que no hay razón para suponer que la producción de semi-manufacturas tendrá que aumentar más rápidamente que la de bienes finales y, por otro lado, dado que las necesidades de materias primas por unidad de producto final tienden a decrecer, el único componente de los bienes de capital que puede tener decisiva importancia en la determinación en las tasas relativas de crecimiento de las mercaderías de consumo y de inversión son los bienes finales de capital. De este modo, la ley que se refiere a los ritmos relativos de crecimiento de ambos sectores puede expresarse, en lo fundamental, en términos de las tasas relativas de aumento en la inversión y en el consumo.

Es claro que, expresada en esa forma, la ley parece indicar que el crecimiento económico sólo puede tener lugar si la cadencia del aumento de la inversión es mayor que la del consumo; es obvio, sin embargo, que el

producto puede continuar creciendo mientras la capacidad productiva siga expandiéndose y esto puede suceder en tanto que haya inversión neta y sin referencia al hecho de que la inversión esté creciendo más rápido que el consumo. Una igualdad en los ritmos de incremento de la inversión y el consumo y, por lo tanto, una constancia en su participación en el producto nacional es por completo congruente con un crecimiento sostenido de la producción total.¹ Aun si la inversión sube con un paso más lento que el consumo, el ingreso nacional puede continuar creciendo por algún tiempo, aunque a una tasa declinante. Claro está que si el propósito de las autoridades de planificación es acelerar la cadencia del crecimiento económico, la inversión deberá aumentar relativamente respecto al consumo. Más aún, el proceso de transición desde un periodo en que la producción de bienes de capital ha sido apenas suficiente para hacer frente al reemplazo de las instalaciones a una expansión limitada de la producción total, puede exigir una tasa extraordinariamente rápida de incremento en la producción de los bienes de inversión. Fue, en realidad, en una situación de este tipo en la que primero asumió una importancia tan fundamental en los planes de inversión la "ley del incremento predominante de la producción de bienes de capital". Y si bien la afirmación era teóricamente infundada, puede haber servido como un principio útil de política económica durante una fase en que el propósito dominante de la política económica era romper los obstáculos del retraso económico y acelerar el ritmo del crecimiento económico.

Asimismo, el concepto de las "industrias líderes" estuvo estrechamente adaptado a las exigencias económicas de las primeras etapas de desarrollo. Aunque en cualquier economía planificada las autoridades deberán determinar sus escalas de preferencia en lo que se refiere a realizar cambios estructurales y a la correspondiente asignación de inversiones, la necesidad de concentrarse en una sola industria o en un número limitado de industrias estratégicas fue inevitablemente mayor en las fases iniciales del crecimiento. El esfuerzo para desarrollar nuevas industrias consideradas como esenciales para el desarrollo futuro y la naturaleza masiva de los proyectos de inversión en la industria pesada reclamaban una parte muy grande de la disponibilidad limitada de recursos de inversión y dejaba relativamente muy poco para las realizaciones en otros sectores. En estas circunstancias el criterio de la industria "líder" significó avances pronunciados en una sola actividad asociados con retrasos considerables en otras industrias; en fases posteriores, cuando se asignaban prioridades más altas a otros sectores, esos retrasos a veces eran reducidos o eliminados, pero frecuentemente aparecían nuevos centros rezagados.

A pesar de que esos criterios se derivaron principalmente de las condiciones prevalecientes en la Unión Soviética durante sus primeros planes quinquenales, ellos también fueron adoptados por las otras economías de planificación central, frecuentemente en circunstancias por completo distintas. En los últimos años, empero, han sido sometidos a una crítica extendida y ha llegado a ser reconocido generalmente que son difícilmente aplicables a una economía altamente integrada y diversificada.

¹ Por cierto esto no será absolutamente necesario si se modifican las tasas de capital-producto debido a la influencia de varios factores, entre los cuales los más importantes son las formas de progreso técnico que derivan en mayores o menores requerimientos de capital.

Nuevas orientaciones en el sistema de planificación

El informe Económico Mundial contiene una presentación somera pero muy esclarecedora de los rasgos principales de las reformas que han tenido lugar en los conceptos y técnicas de planificación en los países socialistas. Refiriéndose a este asunto, el documento señala que:

Los planes centrales contenían un gran número de metas detalladas que tenían el carácter de instrucciones operacionales. Esta centralización extrema restringía considerablemente el número de decisiones que se dejaba a la administración de las empresas o a las unidades administrativas inferiores; por otro lado, recargaba a los administradores y gerentes con una enorme cantidad de "papeleo" debido a la necesidad de consultar asiduamente al centro directivo y de este modo entrababa las iniciativas locales. Podría agregarse también que todo ello no aseguraba un control eficiente de las autoridades centrales.

En los últimos años, sin embargo, el número de metas detalladas que antes se incluía en el plan central ha sido apreciablemente reducido. En consecuencia el plan ha adquirido un carácter mucho más global, dejando la determinación de los objetivos específicos a las autoridades inferiores. Se ha reconocido generalmente que la disminución en la nómina de las metas fijadas por el plan central y la extensión del margen de decisiones que debe ser tomado por las autoridades inferiores debe ser acompañado por el desarrollo de un sistema de incentivos dirigido a inducir a los administradores a alcanzar las cuotas planeadas, no sólo con el mínimo de interferencia sino que también al menor costo. La intención de los nuevos estímulos es promover el uso más económico del equipo, las materias primas y el trabajo y se espera que ellos tengan una influencia significativa en las demandas de capital adicional de las unidades productivas. Aparte de los cambios del sistema de incentivos ha habido un incremento de la proporción de utilidades que se permite retener a las empresas individuales, como asimismo ha sido ampliada la libertad para disponer de esa parte de las utilidades y de los fondos de amortización.

Según el Informe, las reformas, aunque han seguido una tendencia general, presentan características distintas en los varios países de Europa Oriental. Así, por ejemplo, en la Unión Soviética y en Bulgaria la nueva organización administrativa ha tenido una base territorial mientras que en Polonia, Checoslovaquia y Alemania Oriental se ha tomado el camino de crear asociaciones industriales, que agrupan numerosas empresas de una industria o de unas pocas industrias complementarias, sea sobre bases nacionales o regionales.

Las dos principales consecuencias de estos cambios en las políticas de inversión parecen haber sido el aumento de la importancia del papel jugado por las unidades locales y regionales y por las empresas en la preparación de los planes y, por otra parte, el incremento de la cuota de la inversión total que no está incluida en el plan central.

El aumento de la parte de la inversión no controlada por las autoridades centrales —anota el Informe— ha hecho emerger el problema de la coordinación de las decisiones autónomas con las del plan gubernamental. Esto se piensa resolver por medio de controles físicos indirectos o por cambios en las políticas de precios y de crédito. La inversión no sujeta a control oficial directo, por ejemplo, puede ser afectada por la restricción o el aumento de la provisión de bienes de capital abastecidos por las empresas estatales o, en el caso de la construcción, por directivas emanadas de las empresas estatales de edificación. Por otro lado, la política de precios aplicada a los bienes de capital que se venden a las granjas colectivas o a los inversores privados, lo mismo que la política de crédito del Estado, pueden tener una influencia muy importante en las inversiones no estatales.