

La Planeación Económica Nacional en los Países Subdesarrollados

Por Gunnar Myrdal

SEGUNDA Y ÚLTIMA PARTE

Falta de criterios racionales del sistema de precios a los fines de la planeación económica.

COMO es natural, los distintos elementos del sistema de precios —y en forma más específica los costos monetarios, los precios y las tasas de utilidades— constituyen el marco de referencia dentro del cual debe formularse en la práctica el plan nacional. Este sistema proporciona el principal medio para llevar a cabo comparaciones internas de detalle en el plan, y la mayoría de las decisiones que habrán de adoptarse a diario sobre la forma de combinar los factores de la producción tendrán que fundarse en cálculos de “costos de sustitución” expresados mediante ese sistema.

De hecho, la orientación del proceso económico hacia las metas fijadas en el plan nacional tiene que basarse en gran parte en los cambios en los costos, los precios y las tasas de utilidades mediante la modificación de las condiciones en que funciona el sistema de precios. En cierta medida, esto equivale a convertir los rendimientos adicionales de utilidades sociales en utilidades individuales. En circunstancias ideales la modificación del sistema de precios absorbería completamente dichos rendimientos adicionales, con el resultado de que las tasas de utilidades individuales suscitarían motivaciones en perfecta armonía con las metas del plan nacional.

No obstante, los criterios que deben utilizarse a los fines de la planeación nacional no guardan relación alguna con el sistema de precios. En realidad no existen criterios “objetivos” en la técnica de la planeación económica. En última instancia, el plan y sus objetivos tienen que ser formulados mediante decisiones que equivalen a una serie de actos de elección entre grupos distintos, y alternativamente posibles, de fines y medios. Estos actos de elección corresponden a determinaciones políticas encaminadas al logro de objetivos nacionales de desarrollo fijados a través del proceso político.

A principios de la década de los años veinte surgió en las revistas económicas una viva discusión sobre la posibilidad de existencia de actitudes racionales en una economía planificada. El Profesor Ludwig von Mises inició esta controversia al asegurar que la planificación económica tenía que fracasar en vista de que la falta de un mercado libre y de un sistema de costos y utilidades no intervenido por el Estado impediría aplicar criterios económicos mediante los cuales pudiese determinarse en forma objetiva lo que debería o no hacerse.

La idea de que existen criterios “objetivos” mediante los cuales es posible determinar cómo debería evolucionar el proceso social y que el propio mercado suministra estos crite-

rios, en tanto que la planificación es inevitablemente “arbitraria”, contiene en forma sucinta todas las predilecciones irracionales que nos han sido legadas y que han conducido al retraso de la teoría económica, y a las cuales haré alusión en la segunda parte de este libro.

Resulta irónico que este mismo tipo de planeación económica cuya racionalidad parecía imposible establecer con bases lógicas se use actualmente en casi todos los países incipientemente desarrollados, a menudo bajo la dirección competente de economistas que en otra esfera de su pensamiento defienden modelos prefabricados con argumentos erróneos, apoyados en la antigua tradición a la que von Mises no atribuyó más valor que el de una expresión de ideas poco calificada y, por consiguiente, burda.¹

Como parte de un todo muy irracional, es decir, de la economía de un país atrasado y sumido en el estancamiento, a duras penas puede aducirse que el sistema de precios sea algo muy racional. De igual manera el sistema de precios tampoco podría ser la base racional de criterios “económicos” y “objetivos”, ya que las intervenciones estatales que constituyen la parte operante del plan nacional habrán de modificar indefectiblemente ese sistema en forma continua. En un plano ideal, lo lógico sería introducir modificaciones en el sistema de precios con el fin de facilitar la consecución de las metas fijadas en el plan nacional; sin embargo, esta forma de proceder es casi la opuesta de aquella que pretende que sea el sistema de precios el que suministre los criterios que habrán de utilizarse para determinar cuáles van a ser dichas modificaciones.

Como señalé en otro lugar, a través de un proceso gradual y prolongado de organización pública y privada de los mercados, en los países industriales que están altamente integrados, se ha logrado éxito en convertir el sistema de precios

¹ Muchos escritores socialistas han respaldado los supuestos principales del razonamiento de von Mises; pero han adoptado el punto de vista opuesto al insistir en que es posible que la planeación económica sea racional siempre que se eleve al máximo el “bienestar”. Por otra parte, la discusión moderna es tan sólo una repetición de antiguas controversias. Entre otras, Gustavo Cassel presentó su versión de la doctrina liberal hace más de cincuenta años. Además todos los elementos importantes de la doctrina socialista moderna sobre el bienestar se encuentran en un libro, aún más antiguo, de von Wieser —que no era socialista— sobre el Valor Natural. De acuerdo con éste, el valor natural se alcanzaría en el “estado comunista perfecto”. (*Der Natürlichen Wert*, Viena, 1889).

en elemento auxiliar en vez de dominador, aunque es curioso comprobar que este hecho no es totalmente admitido por aquellos que toman parte en la polémica popular. En muchas de las economías que han alcanzado un alto grado de organización, como las de Suiza y los Estados Unidos, la controversia sigue su curso, como si en realidad los precios fuesen fijados por las leyes de la oferta y la demanda en régimen de libre competencia entre "empresas libres", lo que dista mucho de ser cierto.

Los países subdesarrollados están preparándose actualmente para afrontar la tarea de intervenir el sistema de precios y modificarlo de manera que funcione como medio eficaz para impulsar sus planes nacionales, y son las circunstancias las que les obligan a proceder en forma mucho más rápida y completa, no obstante ser muy débil su organización política y administrativa.

La falta de virtualidad del sistema de precios no equivale a justificar el despilfarro económico

Cuando subrayo el hecho de que no es posible formular racionalmente un plan económico nacional mediante la aplicación de los criterios del sistema de precios y de la lucratividad de los negocios privados, sino que el plan debe consistir en el esquema, expresado en términos reales, de un proceso acumulativo de causación circular que en última instancia haya sido orientado por decisiones políticas, no es mi intención justificar con ello el despilfarro, sino todo lo contrario.

Profundizar en la comprobación de los fenómenos del mercado y de la determinación de las intrincadas interrelaciones causales que se registrarían en un proceso planeado de desarrollo acumulativo, constituye una tarea analítica sumamente difícil. Sin embargo, si estoy en lo cierto, no existe ningún otro método de planeación económica racional que tratar de calcular esas interrelaciones en términos reales y no en la forma ficticia en que están representadas por los precios, los costos y las utilidades. En vista de ello, a pesar de que en la práctica la planificación tenga que basarse durante mucho tiempo en estimaciones muy aproximadas de rendimientos de utilidades adicionales, aun cuando estos fenómenos económicos y sociales son mucho menos accesibles, no habrá otra alternativa que utilizarlos.

Si esta orientación se realiza de manera eficaz, podrá en la práctica establecer las bases de una política económica encaminada a suprimir las tentaciones que suscita el afán de elevar con demasiada rapidez los niveles de vida de la población. Un país subdesarrollado pobre que, a pesar de los obstáculos a que me he referido al principio de este capítulo, quiera superarse e iniciar un proceso sostenido de desarrollo, deberá economizar en forma muy cuidadosa los recursos con que cuenta y aplicar, en general, una política de austeridad.

De hecho, el objetivo primordial del plan nacional consiste en economizar al máximo los recursos disponibles. La conducta económica racional tiene siempre por meta la asignación de recursos escasos entre usos alternativos. Esta es la realidad en que se basa la noción de los "costos de sustitución". Por otra parte, el hecho de que en muchos países subdesarrollados se despilfarren los recursos escasos de que disponen en obras públicas espectaculares y en costosos subsidios a la inversión y producción y en proyectos de dudoso éxito, puede atribuirse a una mala planificación y la única forma de superar esta deficiencia es planificar con mayor eficiencia, lo que requiere un análisis realista de las relaciones causales concretas de índole circular que inician el proceso acumulativo de desarrollo.

Otra meta del plan es la de superar las rigideces que caracterizan a una economía subdesarrollada. La estrategia que deberá adoptar la planeación económica en los países subdesarrollados en gran medida habrá de consistir en descubrir, mediante el análisis racional, los lugares de la estructura económica en que surgirán puntos de estrangulamiento para, con base en esta previsión, formular medidas políticas adecuadas. De igual manera la planeación económica deberá tener como objetivo la ampliación de los mercados, utilizando para alcanzar sus metas la formación de precios en los mercados así expandidos. Esto último, sin embargo, es algo completamente distinto a la adopción de los criterios en que habrá de basarse la propia planeación con vistas a los fenómenos del mercado, que en fin de cuentas han sido creados por la planeación misma o son el resultado de los cambios que ella ha introducido en el sistema económico.

El tercer objetivo de índole general de la planeación nacional es liberar a los pueblos y a sus gobernantes de muchas ideas preconcebidas que se han propagado extensamente y que a menudo han surgido de comparaciones poco idóneas con los países altamente desarrollados, puesto que de otra manera seguramente dominarían la política económica de los países subdesarrollados. No hay otra manera de erradicar estas ideas preconcebidas que mediante el conocimiento de las relaciones causales genuinas, el cual solamente podrá adquirirse con la planeación racional en términos reales.

El comercio internacional en una economía planificada

Los principios descritos anteriormente se aplican de igual manera al comercio internacional. Por regla general el plan de desarrollo de un país subdesarrollado tendrá que incluir grandes adquisiciones de equipo de capital en el extranjero. Si como ocurre casi siempre este aumento en las importaciones no está cubierto del todo por donaciones o préstamos exteriores, el país subdesarrollado tendrá que hacer un gran esfuerzo para aumentar sus exportaciones; sin embargo, su capacidad para ello estará limitada tanto por sus propias facilidades productivas como por la índole, a menudo inelástica, de la demanda extranjera y a causa de ello es posible que tenga que restringir sus importaciones de bienes de consumo —en especial los suntuarios— si quiere obtener las importaciones esenciales que necesita.

Estos cambios inducidos en la composición del comercio exterior tendrán que ser igualados por aumentos en la producción agrícola y en la de las industrias manufactureras a fin de detener la inflación. Al propio tiempo tendrán que dictarse disposiciones que regulen los precios y el consumo internos para evitar que la demanda de importaciones suntuarias sirva de estímulo a inversiones y producción indeseables en el país. La formación de capital, necesaria para elevar el nivel de inversión, debe igualarse al propio tiempo mediante un nivel mayor de ahorros obtenido a través de distintas medidas de política. Todos estos cambios inducidos en la magnitud del consumo, de la producción, las exportaciones y las importaciones constituyen elementos esenciales del plan nacional.

En vista de que la inversión y la producción aumentan y de que entonces es necesario inducir a los factores de la producción a que se combinen en formas nuevas, siempre es de esperarse que ocurra alguna presión inflacionaria de origen interno en un país que inicia su desarrollo económico. Aun en el caso en que esta presión inflacionaria sea controlada cuidadosamente, con toda probabilidad el proceso de desarrollo dará lugar a ingresos monetarios más altos y a aumentos en la demanda de bienes de consumo, parte de estos últimos aumentos se dirigirán hacia las importaciones. Como de todos modos los aumentos en las importaciones de bienes de capital ejercerán presión en las disponibilidades de divisas, un país que esté en proceso de desarrollo, además de las restricciones que tenga que implantar por otras razones, se verá obligado a aplicarlas a las importaciones a fin de proteger su saldo exterior.

Tales restricciones a las importaciones, que de todos modos resultan necesarias aun sin ninguna intención proteccionista, encajan adecuadamente en el plan nacional, el que deberá basarse en el supuesto de que se realizara una serie de inversiones que no son competitivas y que, por ende, necesitarán ser protegidas. A medida que estas nuevas unidades productivas se consoliden y alcancen así la etapa en que puedan ofrecer más bienes en el mercado aliviarán en forma gradual la presión inflacionaria y las dificultades cambiarias.

Parte de este aumento de la oferta consistirá en una cantidad adicional de bienes para la exportación y en este sentido cabe destacar que un país subdesarrollado tendrá frecuentemente razones poderosas para subsidiar sus exportaciones en ciertas direcciones. Sin embargo, en una economía de estructura profundamente desequilibrada, como la que ha sido impuesta a la mayoría de los países subdesarrollados por el estancamiento y el colonialismo, la mayor parte del aumento de la producción deberá estar constituida por nuevos bienes para el mercado interno que reemplacen importaciones y permitan un aumento gradual del consumo y la autosuficiencia.

He reproducido aquí en forma simplificada los elementos esenciales que debe comprender cualquier plan nacional desde el punto de vista del comercio internacional y de la situación cambiaria. El consejo que en la actualidad se da en forma gratuita a los países subdesarrollados de que se abstengan de intervenir en su comercio internacional y de interferir en su

tipo de cambio, en la mayoría de los casos equivale a decirles que no se preocupen por desarrollarse económicamente.

En vez de ello, el consejo que en realidad necesitan debe abarcar las normas que conviene aplicar para regular su comercio y sus pagos internacionales y la forma en que deberán ejercer el control mínimo necesario sobre las presiones inflacionarias internas, requisito indispensable para la administración racional y eficiente de esas disposiciones. Este es el tipo de consejo de que los países subdesarrollados están verdaderamente urgidos, ya que una administración ineficiente en los campos de la política monetaria comercial y de pagos puede dar al traste con la planeación nacional para el desarrollo económico, como muchos ejemplos lastimosos han demostrado.

Necesidades especiales de protección

En relación con las disposiciones que regulan el comercio internacional y su utilización con fines proteccionistas, quiero insistir en el hecho obvio de que ellas no pueden ser concebidas racionalmente dentro del marco de referencia brindado por los criterios económicos "objetivos" del sistema de precios; es decir, mediante la aplicación simplista de la teoría estática de los costos comparativos. A menudo, la magnitud exigua del mercado obstaculiza la instalación de muchas industrias manufactureras nuevas o frustra el crecimiento de las que ya existen. Con frecuencia este mercado se inunda con importaciones provenientes de países para los cuales esta demanda muchas veces es tan sólo marginal. Por estas razones, la protección contra la competencia procedente del exterior crea oportunidades beneficiosas para las industrias nacionales.

Otro argumento de tipo general a favor de la protección económica es el hecho de que, como he señalado, casi toda empresa industrial nueva genera beneficios para el conjunto de la economía, que no se reflejan en el cálculo de las utilidades privadas, bajo la forma de economías externas de diversos tipos, tales como el aumento en el número de obreros capacitados y así sucesivamente. Por distintas razones estos efectos son relativamente mucho más importantes en un país subdesarrollado que en uno desarrollado.

Además, en un país subdesarrollado se da también la circunstancia de que una gran proporción de su fuerza de trabajo está desempleada u obtiene a duras penas lo suficiente para subsistir a través de distintas modalidades de "desempleo encubierto". El hecho de que la mano de obra no esté empleada productivamente, significa, desde un punto de vista, que el país está subdesarrollado y, desde otro, equivale a la oportunidad que al mismo se ofrece de desarrollarse. Si parte de esta mano de obra "libre" puede emplearse productivamente, la protección contra la competencia extranjera constituirá un beneficio neto para el país aunque solamente se establezca con este propósito.

Por otra parte, por muchas razones en un país subdesarrollado la disparidad entre los salarios en la industria manufacturera y en la agricultura tiende a ser bastante aguda, lo que constituirá un obstáculo para la industria si no se le brinda la protección suficiente para superar tal desventaja.

Las intervenciones en el comercio internacional que estén motivadas por esta clase de argumentos sólo constituyen parte de los esfuerzos, definidos en el plan nacional, que hay que realizar para modificar el sistema de precios a fin de iniciar un proceso acumulativo sostenido de desarrollo económico. La parte activa de un plan nacional está constituida por una serie de intervenciones en el sistema de precios que deben ser juzgadas a base de la contribución práctica que aporten al proceso acumulativo ascendente que figura como meta del plan.

La intervención en el comercio internacional tampoco justifica despilfarro económico

En lo que respecta al campo del comercio internacional, las observaciones que anteceden tampoco constituyen una excitativa al despilfarro económico, sino que equivalen a cambiar, al patrón normativo del juicio político, la base de la doctrina lógicamente insostenible y falaz del libre cambio, o de algunos de sus eufemismos, y sustituirla por el fundamento de los intereses verdaderos y de las relaciones causales reales que existen en un país subdesarrollado y que se ponen al descubierto a través del estudio de los hechos en que debe apoyarse el plan nacional.

Ningún país subdesarrollado puede permitirse no estudiar cuidadosamente los precios internacionales de sus exportaciones e importaciones previsibles. Los precios exteriores son las variables independientes del problema: las realidades dadas sobre las cuales un país subdesarrollado no puede ejercer por lo común influencia alguna, ni puede modificar, al contrario de lo que sucede con la estructura de sus precios internos.

Como indiqué, existen fundamentos sólidos en virtud de los cuales un país subdesarrollado puede optar por producir internamente bienes que podría importar más baratos, o por exportar bienes con pérdidas que han de ser cubiertas mediante los subsidios correspondientes. Sin embargo, si no se quiere que el proceso de desarrollo se retrase inútilmente, tales fundamentos deben tener muy en cuenta que los precios internacionales constituyen hechos que son determinados en forma independiente. Por supuesto que la posibilidad de probar que el proteccionismo es una medida racional en un país subdesarrollado no debe servir para ocultar el carácter irracional de las intervenciones en el comercio internacional, hoy de aplicación en la mayoría de los países subdesarrollados.

En realidad vale la pena conservar, como parte de la teoría del desarrollo y subdesarrollo que necesitamos formular, el viejo capítulo de la teoría del comercio internacional al que hemos dado el título desde los tiempos de Ricardo de "Costos Comparativos" o de "Ventajas Comparativas", introduciendo en su esquema los rendimientos adicionales de utilidades a que me he referido anteriormente, así como también las presiones inflacionarias y las dificultades cambiarias que son consecuencias normales de la ejecución de una política de desarrollo económico. Si se hiciesen éstas y algunas otras modificaciones en forma sistemática, libres de los prejuicios en que están obstinadas las predilecciones heredadas de la teoría económica, se llegaría a formular una teoría dinámica de los costos comparativos que formaría parte integral de la teoría general de la planeación económica estatal que se necesita construir.

Por muchos motivos, los países subdesarrollados se encuentran en posición enteramente distinta a la de los países muy adelantados y, como he señalado en forma más detallada en otra oportunidad, existen razones poderosas a favor de la implantación de un sistema de normas para el tratamiento comercial que los países subdesarrollados deben conceder a los adelantados y de otro sistema de normas que rija las relaciones comerciales de estos últimos con los países subdesarrollados. La mayor parte de la actividad del Fondo Monetario Internacional y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio —así como también gran parte de las negociaciones comerciales bilaterales emprendidas fuera de estos organismos— ha estado basada en el principio de *do ut des*. Esta puede ser la forma correcta de negociar entre países igualmente desarrollados; pero lleva implícita un falso supuesto de igualdad cuando la negociación se lleva a cabo entre un país altamente desarrollado y uno subdesarrollado.

En los países subdesarrollados la presión inflacionaria y la pérdida de divisas extranjeras son consecuencias normales de la implantación de una política tendiente al desarrollo económico. Por esta razón resulta imprescindible para ellos intervenir en forma estricta su comercio exterior, ya que la alternativa sería abandonar por completo los planes de desarrollo. Además, la protección económica se justifica a causa de la estructura desequilibrada de sus economías como resultado de la falta de desarrollo y de su debilidad para competir, mientras que los países desarrollados están exentos de estas desventajas. Por otra parte, como los países subdesarrollados se hallan interesados en utilizar todas las oportunidades que se les presenten para aumentar sus importaciones, por regla general sus intervenciones no tendrán el efecto de contraer el comercio mundial como sucede con las de los países desarrollados cuando logran evitar las dificultades cambiarias.

De los razonamientos que anteceden se desprende la conclusión de que los países subdesarrollados tienen bases racionales para pedir a los desarrollados que liberalicen unilateralmente su comercio. En lo que respecta a las exportaciones que los países subdesarrollados efectúan a los países adelantados aquellos deben actuar como librecambistas firmes y conservar, además, el derecho de conceder subsidios a sus exportaciones; sin embargo, en lo que atañe a las importaciones que realicen procedentes de los países adelantados, deben ser restrictionistas, con la particularidad de que les asisten razonamientos válidos para refutar cualquier imputación en el sentido de que este tipo de actuación es lógicamente incon-