

DOCUMENTACION

DESARROLLO ECONOMICO: CONCEPTOS, ESTRATEGIAS, PLANES (*)

1. Tanto se ha hablado y escrito sobre desarrollo económico que bien podría parecer que resta poco por decir. Sin embargo, en este campo, como en tantos otros de la ciencia económica, existen todavía amplias zonas de sombra sobre las que es preciso hacer luz. Una de estas zonas es la que se refiere al concepto mismo del desarrollo económico y a las relaciones existentes entre tal concepto y la estrategia adoptada por la autoridad pública para alcanzar el tipo de desarrollo propugnado y, a su vez, entre esta estrategia y el plan que, basado en ella, puede ser considerado como indispensable cuadro de referencia.

Tras detenida reflexión, me he convencido de que no existe sólo uno, sino diversos conceptos de desarrollo económico, consecuencia cada uno de la particular "filosofía" del desarrollo que en una colectividad dada se ha ido conformando al paso del tiempo. La estrategia que la autoridad pública elige, y que consiste en una coordinada serie de medidas de política económica y de gestión financiera, no puede por tanto ser única, sino diversa en función del tipo de desarrollo que se trate de obtener. Existe una relación de lógica conexión entre el concepto de desarrollo económico y su estrategia. Una de las principales ventajas de la programación económica, en su más completa forma de plan, es la de hacer precisa y explícita tal relación que, caso contrario, queda en la duda con el consiguiente peligro de ser violada, más o menos voluntariamente, en la fase ejecutiva.

(*) Conferencia pronunciada en la Scuola di Sviluppo Economico, Roma. Traducción de C. GIMÉNEZ DE LA CUADRA.

Sería, evidentemente, muy ambicioso si en esta ocasión me propusiese aclarar totalmente las relaciones existentes entre concepto del desarrollo económico, estrategia y plan. Me consideraré satisfecho si logro simplemente demostrar la existencia de tales relaciones y describir, aun de modo somero, su naturaleza.

2. Durante muchos años se ha considerado, y aún hoy muchos así lo consideran, que por desarrollo económico debe entenderse el proceso mediante el cual una colectividad dada logra un aumento de su renta nacional, y que el ritmo de desarrollo será tanto mayor cuanto más elevada sea la tasa de crecimiento de la renta. A tal concepto sólo una modificación se le ha solido introducir, con frecuencia, en tiempo reciente: la de eliminar la alusión demográfica al objeto de evitar cierta toma de posición respecto a la espinosa cuestión de la población.

En el fondo, es asunto de la exclusiva competencia de determinado grupo social, sea grande o pequeño, el de decidir si con el aumento del volumen de bienes y servicios se desea aumentar la participación correspondiente a cada miembro del grupo o incrementar éste con miembros adicionales. La ciencia económica tiene poco que decir al respecto. La costumbre de referirse sobre todo a la renta nacional global se ha extendido especialmente en las nuevas formulaciones o en las reelaboraciones de modelos agregados de desarrollo desde el ya tradicional de HARROD-DOMAR hasta los más recientes basados en fórmulas de tipo COBB-DOUGLAS (1).

Sin embargo, la referencia a la renta nacional o a la por habitante sólo resulta suficiente para una primera aproximación. En cuanto

(1) Cfr. Instituto Estadístico de las Comunidades Europeas: *Méthodes de prévision du développement économique à long terme*, noviembre-diciembre 1960, páginas 561 y sigs.; y también L. GOREUX: "Economic growth and commodity projections", *FAO Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, julio-agosto 1961. Se describen allí tres modelos agregativos de desarrollo: el primero centra su atención en el aumento de la fuerza de trabajo y de la productividad; el segundo atiende, sobre todo, a la evolución del capital, y consiste en dividir el nivel de ahorro por la relación capital/producto (modelo HARROD-DOMAR), y el tercero adopta la forma de una función de producción semejante a la de COBB-DOUGLAS, en la que, además de figurar en forma explícita el trabajo y el capital, aparece un factor de "trend" en el que se refleja el progreso tecnológico e institucional. En base a un modelo de esta clase, GRAZIANI ha efectuado recientemente un interesante estudio sobre el proceso de desarrollo de la economía italiana desde 1871 a 1935 y de 1950 a 1959. Cfr. A. GRAZIANI: "Risorse produttive e reddito nazionale", en la selección de ensayos titulada *Reddito nazionale, moneta e consumi nell'economia italiana*. Ed. Morano. Nápoles, 1961.

intentamos profundizar algo más en el análisis, advertimos que tal concepto de desarrollo no es satisfactorio por cuanto resulta incompleto e impreciso. Dos son las matizaciones que al respecto se debaten: la temporal y la espacial.

3. Comenzaremos por el elemento temporal. Cuando decimos que el desarrollo económico consiste en un aumento de la renta nacional y que se mide por el ritmo de este aumento, ¿a qué plazo de tiempo queremos referirnos? En otras palabras: ¿pensamos en un alto ritmo de crecimiento a largo plazo, es decir que se extienda a lo largo de los próximos veinticinco-cincuenta años, o nuestro horizonte temporal finaliza antes, por ejemplo a no más de cinco-diez años vista? Ante tal interrogante cualquiera respondería que el horizonte temporal debiera ser de largo plazo, por cuanto es muy lógico que nos preocupemos no sólo de la generación actual, sino también de las futuras. Así, pues, habría entonces que preguntarse: ¿son compatibles altas rentas corrientes y altas rentas futuras? Si estuviese demostrado que tal compatibilidad existe no surgiría el problema del límite temporal, dado que incrementar el ritmo de crecimiento económico en el próximo futuro contribuiría automáticamente a provocar altos ritmos en el futuro menos próximo.

Detengámonos por un momento ante esta tesis, en cuyo favor pueden aducirse muchos argumentos, como de hecho ha sucedido en el pasado, sobre todo en relación con los problemas del desarrollo de los países y zonas atrasadas. El principal argumento es el de que altos porcentajes de incremento de la renta permiten fuertes acumulaciones de ahorro con el consiguiente alto grado de capitalización que, a su vez, crea condiciones estructurales más aptas para el logro de altos niveles de renta en el futuro.

En consecuencia, si tal razonamiento fuese correcto, la estrategia que se ofrecería a la autoridad pública para sus decisiones macro-económicas sería la de emplear, como variable instrumental del proceso de desarrollo, la relación marginal capital/producto. Constituiría, a tal fin, un objetivo idóneo para la política económica general el propósito de reducir tal relación a su mínimo nivel compatible con el necesario respeto de determinadas relaciones técnicas y económicas entre inversiones diferentes (2).

(2) A este objetivo de política económica, que por cierto denominamos "primero", nos hemos referido particularmente en nuestro libro *Saggio sullo sviluppo*

Dada la proporción de ahorro-inversión respecto a la renta, dicha estrategia tendería a maximizar la renta. Con ello, evidentemente, se condicionarían las decisiones de inversión intersectorial. Recientemente, LANCE ha demostrado con toda claridad la estrecha relación existente entre las decisiones macro-económicas y las sectoriales utilizando al efecto un modelo disgregativo de desarrollo obtenido en base a la matriz de interdependencias estructurales. Se deduce de su estudio, con mucha mayor claridad de la que pueda lograrse a través de un modelo agregativo, que la relación marginal capital/producto correspondiente al conjunto de las inversiones no es sino la media ponderada de las relaciones capital/producto de cada sector productivo. Será posible entonces minimizar la relación marginal media capital/producto y obtener con ello el máximo incremento de la renta, como postulan los modelos agregativos, concentrando las inversiones, mientras sea posible, en aquellas actividades donde la relación capital/producto sectorial sea inferior (3).

De igual modo sucede en las "micro-decisiones", es decir, en los casos en que se debe elegir entre diversas inversiones dentro del mismo sector o entre distintas variantes de una misma inversión. Resultarán preferibles aquellas inversiones o variantes en que mayor sea la relación beneficios/costes, bien sean éstos calculados con arreglo a los tradicionales métodos hoy ampliamente utilizados en los Estados Unidos y otros países, bien lo sean por el más reciente procedimiento de los "precios-sombra" (4). Debe advertirse a este respecto que la convenien-

economico dei paesi arretrati, Ed. Boringhieri, Turín; edición de 1961, párrafo 43. [Existe traducción española editada por Aguilar. N. del T.]

Los primeros economistas del desarrollo, e incluso los expertos de las Naciones Unidas, hicieron análoga sugerencia. Recientemente, HIRSCHMAN, en su conocido libro "The Strategy of Economic Development" (*Yale University Press*, 1958), se apoya, si bien por distintas razones, en el mismo criterio cuando aboga por una limitación de las inversiones de infraestructura, que son las que generalmente ostentan una alta relación capital/producto (v. especialmente el capítulo 5).

(3) O. LANCE: "The output-investment ratio and input-output analysis", *Econometrica*, abril de 1960.

(4) Para una exposición de la doctrina tradicional de los beneficios y costes aceptada por diversos organismos públicos norteamericanos y aplicada en la valoración económica de concretos proyectos de desarrollo, permítasenos remitir a nuestro estudio: "Problemi e metodi di analisi economica di progetti specifici di sviluppo", aparecido en *Rassegna Economica* (Banco de Nápoles), julio-septiembre de

cia de adoptar los "precios-sombra" en lugar de los precios de mercado para los principales factores de la producción (trabajo y capital) surge cuantas veces se abrigue la sospecha de que los precios vigentes en el mercado no son significativos. Así, pues, en el conjunto de la estrategia descrita, la falta de significación de los precios del mercado consistiría en la divergencia entre estos precios y los de equilibrio, por lo que los "precios-sombra" deberían ser precios de equilibrio. De este modo, las "micro-decisiones" conducirían a resultados concordantes con las decisiones macro-económicas. En efecto, donde resulta escaso el capital y abundante el trabajo, como sucede en los países y zonas atrasadas, los "precios sombra" de estos dos factores serían respectivamente superiores e inferiores a los precios de mercado, con la lógica consecuencia de que los proyectos con baja intensidad de capital resultarían, a igualdad de las demás circunstancias, favorecidos.

4. El punto débil del esquema expuesto, que desde un punto de vista doctrinal no ha sido elaborado hasta fecha muy reciente, es el de suponer que la capacidad de ahorro de una colectividad sólo venga determinada por el nivel de la renta. Es un punto en el que puede reconocerse cierto origen keynesiano. Hoy es posible demostrar que dicha capacidad viene determinada también por otros factores y, muy particularmente, por la forma en que se distribuye la nueva renta. Si se convierte en beneficios, aumentará el ahorro; si se traduce en salarios, aumentará el consumo (5). Pero, ¿cuáles son las inversiones que producen, sobre todo, beneficios, y cuáles las que, sobre todo, dan lugar a salarios? Resulta fácil responder que las primeras son aquellas en las que existe alta intensidad de capital y, por tanto, es alta la relación capital/trabajo; las segundas, pues, serán las que comporten baja proporción de capital. En tal caso, la capacidad de ahorro de una colectividad dependerá no tanto de la renta como de la clase de inversiones realizadas. En efecto, resultará ampliada si los fondos de inversión se destinan a proyectos con alta proporción de capital. Puesto que, por otra parte, es muy

1956. Véase también, para información más reciente: E. FANO: "Stima della produttività degli investimenti in agricoltura", *Bancaria*, noviembre-diciembre de 1961. Sobre la teoría de los "precios-sombra", elaborada sobre todo por TINBERGEN, véase la obra de este autor *The design of development*, Ed. John Hopkins Press, Baltimore, 1958, y después, para una excelente reelaboración crítica, A. GRAZIANI: *La teoria delle scelte negli investimenti pubblici*, Ed. Jovine, Nápoles, 1961, cap. 4.

(5) Así, pues, también el problema temporal se reduce a un problema distributivo no diverso de los que examinaremos más adelante (parágrafos 5 y 6).

probable que de la alta intensidad de capital se derive una elevada relación capital/producto, la postulada orientación de inversiones provocaría cierta disminución del ritmo de crecimiento de la renta en el inmediato futuro. Sin embargo, tal disminución resultaría compensada por el aumento del grado de capitalización cuyos beneficiosos efectos sobre la renta se manifestarían en un futuro menos próximo. Existe, por tanto, conflicto entre el objetivo de maximizar la renta actual y el de hacer máxima la tasa de acumulación (6).

Desaparece, pues, la compatibilidad entre las altas rentas presentes y las futuras, sobre la que se había basado la estrategia precedentemente descrita. El conflicto de objetivos denunciado significa, en definitiva, que a altos niveles de renta actual pueden corresponder, sí, altas rentas en el futuro, pero menos elevadas de lo que serían si hoy nos conformásemos con niveles inferiores. Conviene recordar que en el caso de que se opte por maximizar las rentas futuras, la estrategia más conveniente será radicalmente diversa de la que procedería aplicar para maximizar las rentas actuales. Concretamente, para las "microdecisiones" la nueva estrategia significará, por ejemplo, que los "precios-sombra" de los principales factores productivos no deben coincidir con los precios de equilibrio, sino que deberán situarse a un nivel tal que garantice la orientación de las inversiones decidida a escala macroeconómica.

(6) La serie de escritos en este sentido se inició por GALENSON y LEIBENSTEIN con el estudio "Investment Criteria, Productivity and Economic Development", en *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1955, que dio lugar a una larga polémica entre diversos economistas, la cual fue apareciendo en posteriores números de la misma revista. Pero es preciso no olvidar la original aportación que, sobre esta materia, supone el trabajo de algún año antes de H. DOBB titulado "Some Aspects of Economic Development", *University Press, Delhi (India)*, 1951, cuyos puntos esenciales fueron expuestos de nuevo posteriormente por su autor en otras revistas como *Economie Appliquée*, de julio-septiembre de 1954, y *The Indian Journal of Economics*, de julio de 1955. De fecha más reciente, pueden consultarse: sobre el tema de la intensidad de capital de las inversiones, la obra fundamental del mismo DOBB, *An essay on economic growth and planning*, Routledge, Londres 1960, y A. K. SEN, *Choice of techniques*, Blackwell, Oxford 1960; sobre el tema, más general, de la tasa óptima de ahorro, el artículo del mismo SEN, "On optimising the rate of saving", en *The Economic Journal*, septiembre 1961, y la bibliografía en él citada. GRAZIANI, en el estudio "La theorie delle scelte..., etc.", ya citado, en el capítulo VIII recoge una afortunada y concisa exposición de estas teorías desarrollando, además, una notable tarea de esclarecimiento. Del libro de DOBB apareció una excelente reseña de G. PIETRANERA en *Moneta e Credito* de septiembre de 1961.

Al no existir compatibilidad entre altas rentas actuales y altas rentas futuras, el problema fundamental consiste en decidir entre favorecer a la generación presente o a las futuras. El concepto de desarrollo económico o "filosofía" del desarrollo será diferente en función de tal elección. ¿Se trata de una decisión de naturaleza económica o política? La respuesta depende, en cierto modo, del grado de desarrollo económico en que se encuentre un país. Si se trata de un país atrasado en la fase inmediatamente anterior al "despegue" (el "take off" inglés) como, por ejemplo, es hoy la India, parece debería prevalecer la preocupación por dejar de depender del extranjero para el aprovisionamiento de equipo capital y asegurarse una estructura productiva que le permita producir tal equipo y, en consecuencia, sentar las bases para un alto volumen de rentas en el futuro. En tales circunstancias, la elección de técnicas productivas de alta intensidad de capital, con el consiguiente sacrificio de las rentas del futuro inmediato, podría considerarse de naturaleza económica (7). De otro modo, en efecto, podría ser gravemente perjudicado no sólo el ritmo de desarrollo futuro, sino el mismo desarrollo en sí (8).

Debemos recordar que una decisión de esta índole adoptaron los

(7) En el modelo de MAHALANOBIS, que ha constituido la base del segundo plan quinquenal indio, la variable "estratégica" está representada no por la tasa de ahorro, sino por la proporción de las inversiones que se destina al sector productivo de bienes de capital, la cual ostenta alta intensidad de capital. Cuanto más elevada es dicha proporción, tanto mayor es el aumento de la renta a largo plazo. Posteriormente se ha precisado que todo esto se realiza compatibilizado con las propensiones de la colectividad, por lo que parece que en el tercer plan quinquenal se confiere más amplio campo de acción a las industrias de bienes de consumo, y entre ellas, en primer término, a la agricultura. La literatura sobre el modelo MAHALANOBIS es muy abundante. Véase, por toda ella: S. CHAKRAVARTY: "The Logic of investment planning", *North Holland Publishing Co.*, Amsterdam, 1959.

(8) Análogos problemas se presentan también en países que inician su proceso de desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, de los nuevos países africanos resultantes de la desintegración del Africa Occidental y Ecuatorial Francesa. En el reciente Congreso de Bari (octubre, 1961), organizado bajo los auspicios de la Comunidad Económica Europea al objeto de definir la política de la Comunidad respecto de los países asociados y los retrasados en general, significados representantes de las nuevas repúblicas africanas solicitaron, más o menos explícitamente, que les fuesen conservados los viejos privilegios en los mercados europeos en orden a la exportación de sus propios productos primarios, a pesar de saber que la prórroga de tal política habría de posponer en dichos países los cambios productivos y estructurales necesarios para un desarrollo futuro más acelerado. He aquí una clara preferencia de altas rentas presentes frente a altas rentas futuras.

rusos desde los primeros años de la revolución bolchevique y, especialmente, al iniciar la planificación quinquenal. ¿Fue aquélla una decisión económica o política? Tal pregunta resulta especialmente oportuna si de los países en vías de desarrollo, pasamos a referirnos a los actualmente desarrollados como, por ejemplo, Italia. Quizá sería posible hablar de decisión económica si pudiésemos someter las rentas futuras a un descuento, como sucede en el ámbito individual, en base a un tipo de interés dado. Pero, ¿estaría justificado tal procedimiento en el caso de una colectividad que, como tal, es responsable no sólo de la generación presente, sino también de las futuras? Evidentemente, no. Esto, entiéndase bien, no significa que no deban ser descontadas las rentas futuras, sino, simplemente, que el criterio de tal descuento no guardará relación alguna con los principios privados más o menos diversos que se aplican al efecto (9).

Se ofrece, por tanto, en países como Italia, la posibilidad de una elección económica entre mayores rentas actuales y mayores rentas futuras; la decisión al respecto es materia fundamentalmente política. La estrategia a adoptar será diversa en función de cuál sea nuestro horizonte temporal. Si preferimos altas rentas actuales para favorecer a la generación presente, la estrategia, como ya se ha señalado, deberá tender a maximizar la renta nacional en el próximo futuro; si preferimos altas rentas futuras al objeto de favorecer a las generaciones venideras, la estrategia idónea será la que tienda a maximizar la tasa de acumulación. Pero será la clase política dominante, y no los economistas, quien deba pronunciarse frente a esta alternativa, interpretando el sentir de la colectividad en su conjunto. A los economistas sólo les corresponde definir la estrategia más adecuada una vez que la elección del concepto o "filosofía" del desarrollo económico se haya realizado.

5. Introduzcamos ahora en nuestra exposición el elemento espacial. Todos sabemos que, junto a todo proceso de producción de renta, existe un proceso de distribución. Tres aspectos fundamentales de esta distribución son los siguientes: el de la distribución por clases de renta

(9) Véase al respecto la excelente exposición contenida en el citado libro de H. DOBB, "An essay...", capítulo II. Posición análoga a la de DOBB, sobre la imposibilidad de aplicar las acepciones privadas del interés y equivalentes, para descontar las rentas futuras de una colectividad, ha sido adoptada por TINBERGEN. Véase, de este autor: "The Domar-Harrod Model and the dynamic Leontief model", Lecciones en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, *Svimez*, Roma, 1960.

o personal, el de la distribución por zonas geográficas o regional y, por último, el de la distribución por sectores productivos o sectorial. Existen diversos procedimientos para conocer las características de tales distribuciones y sus variaciones a lo largo del tiempo. Un sistema es, por ejemplo, el de comparar la curva real de la distribución de la renta con la curva "normal" gaussiana para conocer las características de la distribución personal; el de comparar las rentas por habitante de diversas regiones o sectores al objeto de medir las distribuciones regionales y sectoriales.

¿Cuál es bajo este punto de vista el concepto de desarrollo económico? ¿Diremos que se tiene desarrollo cuando crece la renta nacional, independientemente de lo que suceda respecto a las tres distribuciones citadas o, por el contrario, es necesario cualificar el criterio de la renta con las variaciones de distribución? Todos estarán dispuestos a admitir que el proceso de desarrollo será tanto más auténtico cuanto mayor sea la participación en él de los diversos grupos constitutivos de la colectividad y, por consiguiente, cuanto más equitativa sea la distribución personal, regional y sectorial. A éstos, sin embargo, será preciso preguntarles: ¿os referís a un mejoramiento a corto o a largo plazo? De nuevo, todos estarán de acuerdo en que a largo plazo, en primer lugar, por cuanto es evidente que una mejor distribución es, en definitiva, la única garantía de progreso estable y sostenido (los países más desarrollados son también los de mejor distribución); en segundo lugar, porque se nos ofrece claro el hecho de que, a largo plazo, bien sea por una natural difusión del progreso o por la actividad de los grupos de presión, habrá de lograrse un mejoramiento de la distribución. Así, pues, el problema del mejoramiento de la distribución se plantea solamente a corto plazo, es decir, cuando las espontáneas fuerzas del mercado tienden a la concentración y, por tanto, a la injusta distribución. En este punto, lo menos que puede decirse es que existe profunda división de opiniones.

Hace algunos años, teníamos en esta materia inquietudes tales que nos llevaron a cualificar el criterio de la renta con las variaciones de distribución (10).

(10) Cfr. nuestro trabajo: "Intorno al concetto di sviluppo economico", en *Economia Internazionale*, agosto de 1953. La tesis entonces propugnada, recogido por algún otro investigador, como por ejemplo F. PERRoux ("Les mesures des progrès économique et l'idée d'économie progressive", *Cahiers de L'Institut de Science Economique Appliquée*, serie I, núm. 1, 1956), la he expuesto de nuevo en el libro *Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati*, capítulo II.

Hablé en aquella ocasión solamente de distribución personal por cuando entendía, cosa por otra parte cierta en numerosos casos, que existía cierta correlación positiva entre esta distribución y la regional y sectorial. Tal correlación existe indudablemente en Italia. Recientemente, ha afirmado SARACENO que "el problema del Mediodía tiende a presentarse como la manifestación territorial de un desequilibrio más amplio existente entre la economía agrícola y la industrial" (11). Estoy de acuerdo. Es, en definitiva, un modo distinto de señalar la correlación a que me he referido.

Pero nuestro concepto de desarrollo económico, en el que se combina la renta y su distribución, no pasa de ser un punto de vista personal. Es perfectamente lícito sostener el punto de vista contrario, es decir, que deba hablarse sólo de incremento de la renta, sin preocuparse de las oscilaciones de la distribución. La controversia, planteada en tales términos, no se presta a soluciones racionales. Resulta preciso ampliar el análisis y preguntarse si un mejoramiento de la distribución, deliberadamente provocado en contra de las espontáneas fuerzas de concentración, favorece o no el proceso de desarrollo económico. Sólo cuando hayamos respondido, supuesto que sea posible, nos encontraremos en condiciones de definir un concepto de desarrollo económico que resulte aceptable para una mayoría.

6. Aun cuando pueda parecer científicamente poco ortodoxo, considero oportuno señalar en primer lugar cuál es mi opinión sobre esta materia. Y hago esto no para influenciar de algún modo al lector, sino, muy al contrario, para exponer algunas dudas que yo mismo estoy teniendo últimamente. Se trata, en otras palabras, de un verdadero examen de conciencia.

Un mejoramiento de la distribución personal, regional y sectorial me parece un instrumento de mayor desarrollo económico por cuanto pone en movimiento fuerzas económicas y extraeconómicas que, a plazo más o menos próximo, provocarán un más rápido incremento de la renta. Si, viceversa, no se lograra un mejoramiento de la distribución o, peor todavía, si las distribuciones empeorasen, el ritmo de aumento de la renta sufriría una contracción. Tal es, o mejor era, mi convicción a este respecto que, incluso recientemente, he creído justificado denominar "auto-generador" al proceso de desarrollo en el cual la mejora

(11) P. SARACENO: "Lo Stato e L'economia", comunicación presentada a la Convención de la Democracia Cristiana de septiembre de 1961. Está ampliamente comentada en *Mondo Economico* de 23 de septiembre de 1961.

de la distribución se produce de modo espontáneo (12). Esta espontaneidad, por supuesto, no puede ser provocada por las libres fuerzas del mercado, sino que debería ser consecuencia de atinadas reformas estructurales e institucionales que creen las condiciones para el funcionamiento de un casi automático mecanismo de redistribución. Conviene distinguir entre el desarrollo "auto-generador" y el "sostenido", que sería aquel en el que la autoridad pública debe intervenir continua y decididamente para lograr ciertos efectos redistributivos. El solo aumento de la renta sin atender a la distribución sería simplemente crecimiento, lo cual, ni en sí, ni como síntoma, reviste las características de un proceso de autogeneración.

Los argumentos en apoyo de la tesis, compartida por muchos economistas, de que un mejoramiento de la distribución es coadyuvante a los fines del desarrollo económico, son muy numerosos. Uno de dichos argumentos consiste en demostrar que lo contrario es cierto, es decir, que un empeoramiento de la distribución personal, regional y sectorial determina una serie de desajustes que, tarde o temprano, constituyen obstáculo al desarrollo. Una fuerte concentración de la renta personal, que normalmente es síntoma o reflejo de inadecuada distribución regional y sectorial, es desfavorable al desarrollo por muy diversas razones.

Contrariamente a lo que sostenía la teoría tradicional, una concentración de esta índole no da lugar necesariamente a mayores ahorros o mayor inversión productiva. Existen, al contrario, sólidas razones para suponer que la mala distribución de la renta favorezca los consumos suntuarios y las inversiones improductivas. Que esto puede suceder, lo prueban las nuevas teorías sobre la interdependencia de las preferencias de los consumidores y sobre el denominado "efecto demostración" que, por lo demás, no han hecho sino identificar y clasificar experiencias de las que todos somos testigos. Ahora bien, ni los consumos suntuarios ni las inversiones improductivas contribuyen decididamente al proceso de desarrollo; antes bien, pueden obstaculizarlo orientando la estructura productiva hacia mercados muy reducidos que pronto alcanzan niveles de saturación. Este es el aspecto complementario de otro, mucho más importante: la limitación del mercado de consumo que, en general, se deriva de una exagerada concentración personal de la renta.

(12) V. MARRAMA: "Développement, croissance, progrès", *Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée*, serie M, núm. 9, febrero de 1961.

Dichas características son también propias de la inadecuada distribución regional y sectorial. Es preciso, además, añadir que una fuerte concentración regional y sectorial, como sucede con los asentamientos industriales en Italia septentrional y en la región parisina, puede dar lugar a la transformación de las economías externas en "deseconomías externas" a causa de los inevitables fenómenos de congestión. Por último, la concentración regional provoca elevados "costes sociales" no sólo en las zonas desarrolladas, sino también en las atrasadas (13). Tanto las deseconomías externas como los costes sociales pueden revelarse, antes o después, como importantes obstáculos a un posterior proceso acelerado de desarrollo económico.

Sin embargo, es preciso en este lugar reconocer que si muchos son los argumentos en favor de una mejor distribución, igualmente numerosos son los argumentos que sostienen la tesis de ignorar los problemas de la distribución. Debe advertirse que la mayoría de los que se oponen a la tesis de la mejor distribución no por ello se declaran partidarios de un empeoramiento de distribución. En última instancia, éstos sostienen que el mejoramiento de la distribución se producirá, naturalmente, a impulso de las fuerzas del mercado, y que provocarlo mediante intervenciones públicas de diversa naturaleza puede determinar elevaciones de costes, neutralización de incentivos, nuevos desequilibrios y otras consecuencias que se traducen en un freno para el proceso de desarrollo. Pero también existe un reducido grupo de tratadistas que va más allá, sosteniendo que la mala distribución de la renta es incluso favorable al proceso de desarrollo, toda vez que crea "tensiones" en el mercado cuyo efecto es el de provocar saludables "reacciones" (14).

Frente a las argumentaciones de estos estudiosos, ni más ni menos

(13) Para conocer una enumeración de estos "costes sociales" y una discusión sobre su importancia en las decisiones acerca de la distribución regional de las inversiones, véase G. MAZZOCCHI: "Il conflitto fra concentrazione di investimenti nelle regioni progredite ed espansione delle regione sottosviluppate", en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, enero-abril de 1961.

(14) Los argumentos a favor y en contra del desarrollo equilibrado, de los cuales uno de los aspectos principales es el relativo a las mejoras de distribución tratadas en el texto, han sido muy numerosos. Hemos procurado recoger un resumen de ellos, especialmente en relación con las características fundamentales de una programación económica, en el artículo "Equilibrio e squilibrio nello sviluppo e nella programmazione", aparecido en *Rassegna Economica* (Banco de Nápoles), de mayo-agosto de 1961.

convincentes que las de los citados anteriormente, empiezo a temer que mi opinión sobre el valor instrumental que para el desarrollo supone una mejor distribución, no sea un juicio económico, sino de valor, y que juicios de valor expresan, sabiéndolo o no, todos los que comparten mi opinión. Desde luego, no puede descartarse el que, en virtud de progresos en el conocimiento de los fenómenos y problemas del desarrollo, sea algún día posible emitir un juicio económico sobre esta materia, pero en la actualidad, como economistas, sólo podemos limitarnos a una fórmula dubitativa sobre las relaciones existentes entre distribución y desarrollo económico.

La introducción del elemento espacial en nuestro razonamiento nos sitúa, pues, como sucede con el factor temporal, frente a una alternativa: ¿concepto de desarrollo económico como simple aumento de la renta o concepto de desarrollo económico como un aumento de la renta acompañado de mejoras de distribución? Como en el caso del elemento temporal, tampoco en esta ocasión la decisión es económica, sino política. La estrategia subsiguiente será profundamente diversa según sea tal decisión. No creo preciso extenderme aquí sobre las características de esta diferencia. Baste pensar, simplemente, en las numerosas medidas de política económica que serán necesarias en el supuesto de que la decisión optase por un mejoramiento de la distribución personal, regional y sectorial, medidas todas ellas de las que podría prescindirse, o poco menos, en el caso de una decisión distinta. Los economistas, es cierto, deberán meditar mucho para definir la estrategia más idónea al concepto de desarrollo económico adoptado, pero es sobre los aspectos de esta estrategia, y sólo sobre ellos, respecto de los que les será posible pronunciarse en el ejercicio de su actividad profesional.

7. De cuanto precede, parecería lógico concluir que las cualificaciones temporal y espacial trasladan la elección del concepto de desarrollo del campo económico al político. ¿Nos aproximamos entonces a lo que, hace mucho tiempo, sugirió BENEDETTO CROCE, es decir, que los economistas se limiten a calcular y renuncien a filosofar? Me temo que sí, al menos por cuanto se refiere a ciertas decisiones fundamentales sobre los fines últimos de carácter cualitativo a alcanzar (15). Quien disienta de este planeamiento y propugne una cooperación entre polí-

(15) Cfr. B. CROCE: "Filosofia della pratica", Laterza, Bari, 1932, en especial la parte II, sec. II, cap. VI. Destacan por su interés las observaciones de CROCE en torno a la vieja disputa entre librecambistas y proteccionistas.

tico y técnico (economista en nuestro caso) en la elección de los fines, se refiere a otra clase de objetivos: los objetivos cuantitativos. En este caso, ya no se tratará de decidir, por ejemplo, si los desequilibrios regionales deben reducirse, sino en qué plazo y medida debe llevarse a cabo la reducción (16).

Conviene ahora descender de las altas esferas en que nos hemos venido moviendo, en las que la economía linda con la filosofía y otras ciencias sociales, para preguntarnos si en Italia se han adoptado o no decisiones de esta clase. Pues bien; si no me equivoco, yo creo que las principales decisiones se adoptaron hace mucho tiempo, antes incluso de la formulación del esquema VANONI. Son decisiones que la clase política dominante ha tomado interpretando, creo que correctamente, los deseos de la colectividad. Por lo que se refiere al aspecto temporal del desarrollo económico, la elección de más altas rentas futuras y, por tanto, inversiones con alta intensidad de capital, me parece bastante evidente, aun cuando la clase política no haya podido evitar el tener presente la presión que sobre nuestro sistema económico ejercen los problemas de la desocupación y el subempleo. De ello se derivan numerosas contradicciones en el campo de la estrategia, pero tales contradicciones son admitidas incluso por la más depurada teoría (17). En cuanto al aspecto espacial del desarrollo, el propósito de conseguir un aumento de renta junto con mejoras en la distribución, aparece también claro. Baste recordar aquí la obra de la "Cassa per il

(16) Tal parece ser, por ejemplo, la posición de G. DI NARDI en el interesante artículo aparecido en el número de octubre (1961) de *Realtà del Mezzogiorno* ("La pianificazione come esigenza di ordine"). "El político —escribe— no puede decidir adecuadamente los fines de interés general sin el auxilio del técnico." Pero, por cuanto señala más adelante, se advierte claramente que DI NARDI se refiere a objetivos cuantitativos. En este sentido, no podemos por menos que estar de acuerdo con el autor. Admito, en efecto, que el político puede decir, por ejemplo, que el ritmo de crecimiento de la renta deba ser en el futuro superior que en el pasado, pero convendrá aproximarle al técnico-economista cuando, desde tal afirmación, se proponga pasar a una indicación cuantitativa, es decir, en cuanto el ritmo deba ser superior.

(17) "Evidentemente, escribe DOBB, existe incompatibilidad entre el humanitario objetivo de procurar ocupación, hoy y en el inmediato futuro, al mayor número posible de personas y el objetivo del máximo ritmo de acumulación para un sólido desarrollo futuro. Sin embargo, es perfectamente lógico que en la vida real se intente lograr un cierto equilibrio entre ambos objetivos; tan sólo un doctrinario insistiría en la prosecución de un solo objetivo." (*An essay on economic growth and planning*, pág. 42.)

Mezzogiorno” y la atención dedicada a los problemas del sector agrario.

De ser cierto cuanto anteriormente decimos, estas decisiones de la clase dirigente son decisiones políticas basadas en juicios de valor. Han sido, por tanto, perfectamente lícitas. Por ello, he leído con reserva las polémicas que, hace algún tiempo, surgieron con motivo de un artículo publicado en el extranjero sobre la distribución regional de nuestras inversiones (18).

Sobre una decisión de índole fundamentalmente política, las polémicas entre economistas, en cuanto tales, se justifican sólo por la esperanza de transformar una decisión política en económica. Pero, en el tema que consideramos, es muy dudoso que tal transformación sea posible, al menos a corto plazo. Existen, además, tantos y tan complejos problemas de estrategia reclamando la máxima atención de los economistas, que no considero realmente oportuno malgastar en otros temas las energías existentes, las cuales, por otra parte, tampoco son demasiadas.

La adopción de determinados conceptos de desarrollo económico implica, como sabemos, la elección de ciertas estrategias. Es por ello en este punto donde entra en juego, con gran utilidad, la programación económica. Su primordial objetivo es el de presentar, explícita y precisamente, la relación existente entre el concepto y la estrategia del desarrollo. Pero, para que esto sea posible, la programación debe ser global (19). Evidentemente, no es posible discutir en esta ocasión los diversos aspectos de la programación económica. Exigiría demasiado tiempo. Nos

(18) Se hace referencia al artículo de V. LUTZ aparecido en la *Lloyds Bank Review*, de octubre de 1960, en el que se contienen opiniones favorables a la concentración de las inversiones en el Norte. El criterio de LUTZ ha suscitado las críticas de muchos economistas italianos, entre los cuales: CAO PINNA, MAZZOCCHI, VENTRIGLIA y VITO.

(19) Las siete fases principales del plan económico son las siguientes: 1) Determinación cualitativa de los objetivos generales del desarrollo, que es el concepto o “filosofía” del desarrollo al que se hace referencia en el texto; 2) Proyección hacia el futuro de los “trends” corrientes; 3) Definición cuantitativa de los objetivos específicos del desarrollo y “plan frame”; 4) Programación sectorial y regional; 5) Elaboración del programa específico de inversiones públicas; 6) Definición y articulación de las medidas de política económica para el encauzamiento de las inversiones privadas; 7) Pruebas de coherencia y verosimilitud del plan. Para consideraciones adicionales sobre estas diversas fases de la programación económica global cfr. mi ya citado escrito titulado: “Equilibrio e squilibrio nello sviluppo e nella programmazione”.

limitaremos, pues, a expresar algunas opiniones sobre dos aspectos de ella que hoy revisten viva actualidad no sólo en nuestro país, sino en otros muchos: el primero se refiere a la diferencia entre programación normativa y programación indicativa; el segundo, a las relaciones que deben existir entre programación nacional y programación regional.

8. En la actualidad se habla mucho y en todas partes de programación y de planes económicos. La doctrina sobre las técnicas de programación global ha realizado, evidentemente, gigantescos avances en los últimos tiempos, y si existe algún punto de contacto que se vaya reforzando cada vez más entre economistas occidentales y soviéticos, es precisamente en esta materia. Las aportaciones de los economistas holandeses, escandinavos, italianos, ingleses, americanos, latino-americanos e indios han sido tan numerosas y de tan alta calidad que alguien ha afirmado, muy justamente, que en materia de planteamiento teórico tenemos poco que aprender y mucho que enseñar a los propios economistas soviéticos.

Lo que falta en la mayoría de los países no socialistas es la voluntad de afirmarse seriamente en una política de plan. Las razones son muy diversas: escasez de conocimientos técnicos, deficiencia de estadísticas, falta de personal preparado, pero, sobre todo, insuficiente voluntad política. Consecuencia de tal estado de cosas es que mientras todos hablan de plan y planifican, los países en los que se han realizado planes dignos de tal nombre pueden contarse con los dedos de una mano.

Además, Italia, que es un país bien conocido por su fértil imaginación, ha escogido toda una serie de adjetivos para acompañar al término "programación", tales como: indicativa, concertada, normativa, operativa, prescriptiva, preceptiva, obligatoria, imperativa, etc. Pues bien, a mi modo de ver, la programación global sólo puede ser de una clase que, para entendernos, llamaré "normativa". Sólo en este caso será lícito hablar de un verdadero plan económico. Incluyo en el adjetivo "normativa" los restantes calificativos hoy en uso que entiendo se asemejan a él, tales como "operativa" y "prescriptiva". Excluyo los adjetivos "indicativa", al que me referiré más adelante, y los de "obligatoria" e "imperativa". Estos últimos, por la sencilla razón de que carecen de sentido en un sistema de economía de mercado. Por otra parte, éstos no tienen sentido, a mi juicio, ni siquiera en una economía socialista, en la cual la principal característica del plan no reside en su obligatoriedad, sino en la propiedad pública de los medios de producción.

Una vez se haya probado que las proyecciones de los "trends" corrientes, debidamente corregidas teniendo en cuenta las probables variaciones futuras hoy previsibles, no conducen a resultados coherentes con nuestro concepto o "filosofía" del desarrollo, existen las condiciones precisas para una programación normativa, la cual, en definitiva, es el cuadro de referencia en el que deberá insertarse la estrategia más oportuna para el logro de los resultados deseados. Lo que cambiará, en función de las circunstancias nacionales, serán el rigor de la norma y los métodos de intervención pública. Si existe, por el contrario, una coherencia suficientemente satisfactoria entre el concepto de desarrollo adoptado y el resultado de las proyecciones de los "trends" corrientes, no será precisa la preparación de ningún plan. Todo esto me parece bastante simple desde el punto de vista lógico. Como ha escrito recientemente FRISCH, "el sistema analítico en que se fundamenta una tarea de planificación, se aproxima mucho al sentido común. No será otra cosa sino sentido común reducido a sistema... El sentido común nos dice que si se desea conducir la evolución de un país, es preciso examinar en primer lugar la situación existente y decidir después cómo se desea modificarla, observando en torno para advertir qué posibilidades existen en orden a transformar la situación que es en la que se desea. Estas son las principales líneas del planteamiento teórico" (20).

Entre plan o no plan, no existe un tercer camino. Ahora bien, si el concepto de desarrollo económico adoptado por nuestro país es el precedentemente expuesto, su divergencia respecto de las proyecciones de los "trends" no sólo es probable, sino segura. Lo demuestra la experiencia del pasado. De donde se deduce la oportunidad de una programación normativa. También deberá ser concertada, lo que, a mi juicio, implica la necesidad de lograr que en ella participen los representantes de los principales sectores económicos del país. Pero no podrá ser simplemente indicativa, si con tal expresión se entiende una actuación semejante a la corrientemente llamada "proyección de los "trends". Dicha proyección sólo es, de hecho, una de las siete principales fases de elaboración de un plan económico. En el reciente Congreso de Turín, DI FENZIO ha rechazado tal definición de la programación indicativa, exponiendo una muy parecida a la nuestra (21). El

(20) Tomado de F. ZEUTHEN: "Scienza e benessere nella politica economica", *Boringhieri*, Turín, 1961, edición italiana a cargo de F. CAFFÉ, pág. 148.

(21) F. DI FENZIO: "Questione di pianificazione indicativa."

problema, pues, reside en aclarar los términos utilizados, tarea que corresponde, sobre todo, a quienes han comenzado a introducir adjetivos cualificadores de la palabra "programación". Quizá, una posible base de entendimiento podría ser el abolir todos los adjetivos. Continuar adjetivando la programación sólo puede inducir a confusión. Recordemos lo que un día se dijo de la reforma agraria, que de todo se habla al respecto, con peligro de olvidar, poco a poco, uno de sus principales objetivos cual es la redistribución de la propiedad agraria (22). Así puede suceder con el plan; a fuerza de adjetivarlo, se hará todo menos el plan.

9. Alguna palabra ahora sobre las relaciones entre programación nacional y regional. La última es parte de la primera, al igual que sucede con la programación sectorial. Cierta familiaridad, aunque sea superficial, con las técnicas de la programación, es suficiente para comprender que los planes regionales concebidos aislada e independientemente del plan global reúnen todos los defectos de la parcialidad, entre los cuales el no pequeño de que puedan estar en contradicción entre sí. Naturalmente, asunto distinto es el de si la programación debe comenzar a nivel nacional o regional; ésta es una cuestión metodológica. Pero, en última instancia, los planes regionales deben quedar integrados en el plan nacional. Y esto debe ser así tanto tratándose de programas que se limiten simplemente a concretar a nivel regional determinadas clases de inversiones públicas y privadas sin atender a particulares criterios de distribución, como si se trata de programas inspirados en criterios de esta índole, cual es el caso italiano.

Acaba de decirse que la programación global puede también comenzar a nivel regional. Con ello se ha pretendido aludir tan sólo a los inicios de la programación, que consiste, sobre todo, en el amplio conocimiento de las condiciones estructurales de la economía local. La auténtica programación regional, es decir, la articulación de una serie de inversiones públicas y de medidas de política económica para influir sobre las inversiones privadas, sólo puede realizarse después de ciertas fases esenciales de la programación global. ¿Por qué es preciso respetar tal orden de precedencia? Por la simple razón de que, en otro caso, los programas regionales no podrían ser racionalmente coordinados. La cosa me parece suficientemente clara para ciertas obras de infraestruc-

(22) Cfr. D. WARRIKER: "Land reform and development in the Middle East", *Royal Institute of International Affairs*, Londres 1957, pág. 6.

tura general, como carreteras de intenso tráfico y acondicionamientos portuarios, así como para los grandes complejos industriales. Pero es igualmente evidente para aquellos sectores en los que, como es el caso de la agricultura y la pequeña y mediana industria, pudiera a primera vista parecer factible una iniciativa programática a nivel regional.

No existe actividad económica que revista características locales tan propias como la agricultura. Sin embargo, la valoración económica de proyectos específicos diversos e incluso de dos o más variantes técnicas de un proyecto, por ejemplo, una zona de "bonífica", al objeto de establecer órdenes de prioridad, no es posible desconociendo la orientación que se desea infundir a la actividad productiva. En el Congreso del pasado mayo, en Nápoles, sobre problemas de la bonífica, se lamentó por ROSSI DORIA que en nuestros programas de desarrollo agrícola del Mediodía, mientras se ha dedicado mucha atención a los aspectos técnicos de las obras, ha sido muy poca la prestada a los aspectos económicos, por ejemplo, a las investigaciones de mercado para los productos nuevos o adicionales a obtener en las zonas de desarrollo (23). De tales investigaciones depende la orientación productiva de las empresas agrícolas. Pero es evidente que este tipo de estudios sólo conduce a resultados realmente significativos si se extienden a todo el ámbito nacional; lo que equivale a estimar la demanda interna y exterior, que es uno de los principales aspectos de la programación nacional. Tampoco en la agricultura, por tanto, puede ser racional una iniciativa programática a nivel regional. Si tal iniciativa ha sido adoptada y se utiliza aún en la actualidad, no es porque sea la mejor, sino, simplemente, porque no existe alternativa (24).

(23) M. ROSSI DORIA: "Aspetti e problemi delle trasformazioni fondiaria nel Mezzogiorno" (pruebas de imprenta), parte III.

(24) Para un interesante ejemplo referido al tema de la pequeña y mediana industria, véase W. ISARD y T. REINER: "Regional and national economic planning and analytic techniques for implementation", inserto en la publicación *Regional Economic Planning*, O. E. C. E., París 1961, donde se recogen los estudios presentados a la Conferencia de Bellagio, de junio-julio de 1961, sobre los problemas del desarrollo económico regional. El ejemplo se refiere a un proyecto de construcción de una fábrica de productos de vidrio en una región determinada para la que se ha preparado un plan de desarrollo regional. En el momento de realizar el proyecto, entre otros estudios, uno habrá de referirse a la amplitud del mercado no sólo de la región en que la fábrica se localizará, sino también en las restantes. Estas últimas proyecciones de la demanda se realizaron, probablemente, mediante extrapolación de los "trends" corrientes. Supongamos que la suma de

10. No quisiera que por cuanto he dicho hasta ahora, pudiera obtenerse la impresión de que yo sea un defensor de la programación económica global a toda costa. Digamos que soy partidario de una programación concebida como "obra de arte". De otro modo, prefiero se abandone la idea de los planes económicos y no se hable más de ellos. Se puede seguir adelante perfectamente con los habituales programas anuales de presupuesto y con intervenciones "ad hoc". Podrá decirse que esta actitud contrasta con la lógica de mi exposición, en especial por cuanto concierne a nuestro país. Es cierto, pero la vida está llena de contradicciones. En realidad, la economía italiana se ha desarrollado sin plan durante más de un decenio a ritmos incluidos entre los más elevados del mundo.

Sería conveniente que quienes en el fondo sean contrarios a cualquier forma de programación lo dijese claramente, a fin de que las respectivas posturas queden bien definidas.

Permitidme que os ilustre mejor mi pensamiento con un ejemplo que a todos nos es familiar. Cuando llego con mi automóvil a un cruce, en el que presta servicio un guardia urbano incapaz y vago (excusadme la expresión) y se forman interminables colas, me pregunto si no sería preferible eliminar al agente y dejar que automovilistas y peatones se las arreglasen por sí solos. Distinta es mi actitud, en cambio, cuando el guardia es capaz y diligente y todo funciona, por tanto, más rápidamente. El hecho de que los agentes de tráfico estén hoy de moda no es una idea que me pueda compensar de su incapacidad o negligencia.

Alguno podrá todavía observar que la vida no está constituida por tan violentos claroscuros como hemos encontrado con frecuencia en esta y precedentes partes de mi exposición. Es muy cierto. Sólo que, aparte

la demanda regional y la de otras regiones resulte insuficiente para absorber la producción de una fábrica moderna. El proyecto no se realizará. ¿Sería ésta una decisión correcta? No, toda vez que se basa en el supuesto de que en las restantes regiones no suceda nada nuevo y, en particular, que en dichas regiones no se disponga de otros tantos planes regionales de desarrollo. En cuanto éstos existiesen, las proyecciones de la demanda de estas regiones habrían de tomar en consideración los efectos estimulantes de tales planes sobre la futura demanda de productos de vidrio. El proyecto podría resultar, en este caso, perfectamente justificado. Ahora bien; ¿cómo es posible calcular del modo aceptable las interrelaciones de oferta y demanda de diferentes productos entre diversas regiones al margen de una programación global?

ciertas preferencias personales por los colores fuertes, entiendo que para el planteamiento de problemas tan fundamentales como el presente conviene tener las ideas claras. Dejemos a la vida cotidiana la tarea de atenuar la violencia de los contrastes de pensamiento y de planteamiento.

Vittorio MARRAMA