

LOS OBJETIVOS DE UN PROGRAMA

ECONOMICO NACIONAL

LAUCHIN CURRIE

Una vez diagnosticado el problema, lo primero que debe considerarse en la formulación de un programa nacional es la meta u objetivo. A éste, como al diagnóstico, con frecuencia se le supone evidente por sí mismo cuando, y así espero demostrarlo en estas páginas, de ninguna manera es así. En efecto, la ausencia de reflexión profunda para emitir el diagnóstico y fijar metas específicas, es probablemente la razón principal de la insuficiencia de muchos programas.

El Documento de Punta del Este está abierto a la crítica porque comprende demasiados objetivos, confunde los medios y los fines, y contiene un diagnóstico tan general que resulta de poco valor. A este documento no se trató, desde luego, de darle el carácter de programa, sino más bien de relación de aspiraciones y medidas. Sin embargo, es explícito al señalar que por lo menos una meta debe alcanzarse: la del crecimiento mínimo en el producto bruto del 2½% per capita.

Los conceptos económicos y el abuso de ellos.

En los últimos años se ha producido un fenómeno raro con el uso popular de términos más bien abstractos y técnicos empleados por los economistas. Cualquier persona con pretensiones de sofisticación económica habla ahora a la ligera del Producto Bruto Interno (P. B. I.), Ingreso Nacional, ingreso y consumo per capita e inversiones y ahorros (en el sentido que le dan los economistas). Las elecciones se pelean en términos de puntos porcentuales en P. B. I. Se escriben editoriales de envergadura comparando favorable o desfavora-

blemente las realizaciones de un país con las de otro a este respecto. La nueva jerga referente al análisis de insumo-producto y de producto-capital, no es del dominio público, pero pronto lo será.

Desde un cierto punto de vista, esto tiene sus ventajas, ya que atrae a la atención sobre conceptos de alta importancia y probablemente le ayuda al individuo común a entender al economista y, a la vez, a este último a ejercer más influencia en cuestiones de política económica; pero al mismo tiempo aumenta la responsabilidad del economista y le impone el deber de prevenir al ignorante sobre el mal uso de estos conceptos y sus limitaciones, e instruirle sobre la interpretación de los datos estadísticos, como también señalarle su utilidad en ciertos casos. Con el presente análisis se intenta descargarle de esa obligación.

El P. B. I. es en teoría el valor de todos los bienes y servicios producidos en un país en un año. Puesto que todo este valor afluye en forma de ingreso para el público, se convierte también en el ingreso nacional bruto. Todos los gastos del Gobierno en bienes y servicios están incluidos en la producción y el ingreso. El ajuste se efectúa para el comercio exterior del país.

El valor bruto de todos los bienes de consumo producidos y servicios prestados, es un concepto simple e importante. Las dificultades y peligros se originan en el intento de medir dicho valor, y en pretender identificarlo con el bienestar general, que constituye el interés básico de la economía.

En relación con la medida, basta recordar la escasez de datos sobre producción agrícola y aun sobre los precios, para poder apreciar la naturaleza aproximada de las estadísticas en más del 30 % de la producción nacional. El valor de la producción del que trabaja por cuenta propia es lo que generalmente los economistas llaman un estimativo. Nos encontramos también con que se dispone de poca información exacta sobre el comercio de importación y exportación que se hace de contrabando, el cual es muy importante en Colombia.

Otra aproximación debe hacerse para trasladarnos del valor en términos de dinero al concepto de producción real o

física y de éste a la producción y al consumo reales per capita. El primer paso puede darse mediante la 'deflación' de los aumentos en el valor de la producción debidos a aumentos de precios. Pero aquí entra el problema del índice de precios a usar como 'deflactor': Lo ideal sería un índice de precios de todos los bienes y servicios ponderados por su importancia relativa en el total. Pero la importancia relativa de cualquier categoría está sujeta a cambios. De ahí que para un periodo de varios años cualquier índice de precios, de estructura constante, se vuelva más y más inadecuado como deflactor para obtener los cambios reales en el valor de la producción. Por otra parte, el uso de un índice ajustado constantemente daría bases mejores para la comparación de un año a otro, pero no serviría como deflactor exacto en un periodo largo.

En resumen, por razón de la deficiencia de los datos básicos y las dificultades técnicas inherentes a la conversión de cambios de valores monetarios en cambios de valores reales, es peligroso en Colombia dar demasiada exactitud y precisión a las cifras de P. B. I. Recientemente, un cambio en la metodología para el cálculo de P. B. I. dio como resultado substanciales revisiones en las series anteriores. En tales circunstancias, no se debe prestar excesiva atención a cambios de un uno por ciento, o aún mayores, del P. B. I.

Se abusa aún más de las cifras en comparaciones internacionales, las cuales se ven violentamente afectadas por alteraciones más o menos arbitrarias en los tipos de cambio y por elementos variables en los diferentes standards de vida. En muchas ocasiones dichas comparaciones son más engañosas que útiles.

Sin embargo, el mayor peligro en la identificación implícita o inconsciente de los cambios en el ingreso nacional con los cambios en el bienestar general. Un aumento per capita en el ingreso nacional es, bajo ciertas condiciones, perfectamente compatible con una disminución en el bienestar nacional. Un promedio puede esconder disparidades graves y crecientes. Las cifras mismas no emiten juicios. Una suma muy grande gastada sin criterio tiene el mismo valor de inversión de una suma igual gastada con prudencia. Un aumen-

to en el ingreso de la poca gente acomodada o de los trabajadores urbanos puede más que compensar la disminución en el ingreso del inmenso sector rural, pero ¿quién puede dudar que de ahí se derive una baja en el promedio del bienestar nacional?

El bienestar general es un concepto ilusorio que desafía la medición precisa, y a los economistas nunca les ha gustado tener que ver con él, aun siendo la materia objeto de su ciencia. Los textos de economía generalmente señalan los peligros que envuelve su identificación del bienestar con el aumento en el ingreso, y reconocen que en las condiciones en que se lleva a cabo el trabajo, el descanso, las diversiones, la salud y la educación, son todos factores importantes del bienestar general o standard de vida (más y más, sin embargo, este último término se identifica con ingreso monetario o 'real'). Aun las mismas personas se inclinan a conceder mucho más interés a los ingresos relativos que a estos otros factores.

El concepto de utilidad marginal —la satisfacción extra producida por un aumento adicional en el ingreso— aparece rara vez o se usa en textos 'avanzados', aunque es de la mayor importancia. Para una 'economía pobre' (léase 'economía subdesarrollada'), según término empleado por un viejo economista norteamericano, una pequeña adición al ingreso, sea en bienes de consumo, salud o educación, puede rendir infinitamente más satisfacción que un aumento substancial del ingreso de una comunidad rica. En forma parecida, dentro de una sociedad sub-desarrollada, una pequeña ganancia para las masas se traduciría en mayor satisfacción o bienestar que una ganancia substancial para las clases acomodadas.

Los conceptos de producto nacional bruto y per capita no toman en cuenta las anteriores consideraciones. Su relativa negligencia es quizá explicable, más no excusable, por su carácter intangible y por la dificultad de tratar con un concepto como el bienestar en términos cuantitativos. Los economistas han querido tranquilizar sus conciencias suponiendo que, aun cuando no es preciso ni proporcional, hay cierta relación directa entre ingreso y bienestar y, sin ir más lejos, se concentran en aquellas cosas que pueden medir y tratar

en términos cuantitativos. En consecuencia, lo que para los economistas debería constituir el interés básico —es decir, el pueblo y su bienestar— ha ido quedando atrás. Mencionar el tema de la miseria humana y del sufrimiento en la atmósfera enrarecida de los economistas cuantitativos, es correr el riesgo de cometer un despropósito social o de ser mirado sospechosamente como demagogo o algo peor.

¿Cuál es entonces la utilidad de las cifras del producto bruto interno, compiladas mediante gran esfuerzo? Como lo dije al principio, sirven el propósito altamente útil de despertar en la conciencia pública la importancia de la productividad en contraste con el ingreso en dinero y, empleadas como objetivos, lo cual constituye el primer paso hacia la elaboración de programas sólidos. Para el economista, frecuentemente las cifras globales no son tan útiles como las cifras discriminadas que las componen. En el lenguaje del economista, 'el análisis sectorial de las cuentas nacionales' es de gran ayuda e indudablemente indispensable para muchas investigaciones y para el planeamiento general.

En pocas palabras, al quejarme de los conceptos de ingreso global, no lo hago contra su empleo adecuado, sino contra su mal uso o abuso. Mientras no sean el sustituto de una reflexión clara sobre el objeto final de la actividad económica, tienen su razón de ser. Pero, tanto los economistas como los sectores de la opinión pública, deben tener siempre en cuenta sus limitaciones básicas en lo que se refiere al bienestar económico.

Las metas de la Operación Colombia.

En la operación Colombia se han tenido en cuenta las limitaciones de los conceptos económicos. Los objetivos principales del programa y su teoría fueron elaborados casi con prescindencia del P. B. I. Se mencionó una cifra posible de aumento como consecuencia del éxito del programa, pero inicialmente no se estableció como meta. Los objetivos se determinan en una forma del todo diferente —la creación máxima de empleos más remunerativos para el sector de ingreso más bajo dentro de la comunidad en el menor tiempo posible; el suministro de alojamiento decente y servicios públicos para

el mismo sector, y atención a la salud y educación de sus hijos. Todas estas cosas representarán puntos porcentuales en las cifras globales del producto, pero la importancia y motivo del programa han sido elevar el standard de vida de las clases pobres. La 'inversión' en un hogar lujoso puede tener en las cuentas nacionales diez veces más peso que un hogar humilde, pero ¿quién duda que la ganancia en bienestar nacional proveniente de la inversión en hogares para diez trabajadores es infinitamente mayor que la que resulta de la inversión en un hogar lujoso?

La preocupación excesiva por el producto bruto interno da origen a otro peligro y es el de concederle demasiada importancia a los bienes materiales como componentes del standard de vida. En cambio, otros factores, como salud, educación, diversiones, condiciones de trabajo, etc., no tienen suficiente peso. Gastos relativamente modestos en librar a la infancia de parásitos intestinales y darle una dieta más balanceada a través de almuerzos escolares, pueden rendir beneficios infinitamente mayores dentro del bienestar general, que el desembolso considerable en la construcción de una carretera de montaña.

Una inversión en la educación de nuestros hijos redundará, en general, no sólo en grandes beneficios indirectos a lo largo de su existencia, en forma de un aumento en la productividad, sino también en los beneficios directos que se derivan de un mayor gozo de la vida, el cual, desde luego, no pueden medirlo las estadísticas de ingreso nacional.

Personalmente, con frecuencia he encontrado útil pensar de la economía de un país en términos de familia. La cabeza de la familia debe o, para imponer mis propios valores, debería preocuparse de que su familia tuviera alimento adecuado, abrigo y techo, después de lo cual vendrían probablemente la salud y la educación, para pensar luego en un hogar mejor, diversiones y una variedad de bienes de consumo y servicios.

Aplicando esta analogía a Colombia, la política nacional debería poner el mayor énfasis en lograr un mínimo tolerable en el standard de vida general en cuanto se refiere a ali-

mento, abrigo, techo, salud y educación. Los economistas tendrían luego el trabajo de hallar su significado en términos de ingreso bruto y neto per capita. Lo que nunca podrán calcular, sin embargo, es su significado en términos de satisfacción adicional, gozo de la vida o bienestar.

El alcance de esta meta en Colombia no es un ideal utópico para un futuro lejano, sino una posibilidad práctica inmediata. Para la provisión de alimento tenemos recursos naturales que, al acelerar la tecnificación de la agricultura, pueden producir una abundancia de frutos para el consumo doméstico y la exportación. Para el abastecimiento de vestido y otros bienes y servicios de consumo popular, contamos con una base industrial excelente, de fácil expansión, y con brazos de sobra para llevarla rápidamente a cabo. Lo mismo puede decirse con relación al alojamiento de bajo costo. Tenemos los medios para empezar la educación universal, obligatoria y prolongada en centros urbanos donde también pueden alcanzarse condiciones satisfactorias de salud. Nuestra falla principal está en equipo capital suficiente para poner a todo el potencial humano sobrante a trabajar en forma realmente productiva. Afortunadamente, este es un momento en la historia en el que puede obtenerse equipo en el exterior en términos favorables. Pero debemos organizar y planear la forma de beneficiarnos plenamente de esta oportunidad caída del cielo, evitando acumular una deuda grande sin nada que la justifique, y tomar medidas conducentes a asegurar el pago de la deuda en el futuro, sin que ello nos imponga sacrificios desmedidos, sino mediante el desarrollo de la exportación. En el momento presente, esta debería ser para el país la meta u objetivo de un programa nacional económico y social.

Se observará que no he hecho distinción entre objetivos económicos y sociales, puesto que los dos están comprendidos en el amplio concepto de bienestar general. En realidad, es difícil separar las consideraciones económicas de las sociales, siendo de dudosa utilidad tratar de hacerlo. Últimamente la palabra 'social' ha venido adquiriendo un curioso significado relacionado con el orden público, como, por ejemplo, cuando la gente habla de alguna acción o evento "causante de dificultades o problemas sociales".

La diferencia esencial entre Operación Colombia y los planes convencionales puede verse claramente en la actitud hacia la agricultura. Los programas oficiales parecen basarse en la premisa de que es necesario destinar el 50 % de nuestra fuerza de trabajo a la agricultura o, por lo menos, que no hay otra cosa en que emplear ese 50%. La única solución que se ofrece a los muy bajos ingresos de este sector es la de aumentar la productividad de todos los campesinos en la explotación de la agricultura, sin considerar las repercusiones sobre los precios agrícolas en relación a otros precios. La Operación Colombia considera el gran exceso de mano de obra disponible en la agricultura como una gran oportunidad de realizar la expansión de la producción de otras líneas de necesidad común con relación a la población existente. Si todos nuestros trabajadores estuvieran empleados en condiciones igualmente ventajosas, la única posibilidad de aumentar la producción per capita estaría en el incremento de la productividad individual dentro del trabajo o tarea en que cada cual esté ocupado — un lento y penoso proceso que requiere capital considerable. Si, por otro lado, el 20 - 30 - 40% se encuentra virtualmente sin empleo, la producción per capita puede aumentarse notablemente haciendo trabajar a estos desocupados. Esta no es una necesidad penosa ni desagradable, sino más bien una oportunidad que debe aprovecharse.

¿Cómo explicar la actitud de aquellos que declinarán dicha oportunidad por causa de las dificultades, dolores de cabeza y disgustos que implica, y preferirían la continuación del ritmo normal, tal vez aumentando en un $\frac{1}{2}$ ó 1 % Me parece que la explicación puede hallarse en los objetivos, metas o valores que buscamos. Si nos interesara verdaderamente el bienestar de nuestros compatriotas, lo colocaríamos a la cabeza de todo lo demás. Si, por otra parte, nos preocupa lo abstracto, como el P. B. I. y el funcionamiento de la maquinaria económica, probablemente pondremos más interés en cosas ajenas al bienestar. La maquinaria económica se convierte entonces en una finlidd en sí misma en vez del medio para alcanzar un fin. Es un hecho triste pero cierto que mientras la mayoría de nosotros responde cuando observa el sufrimiento individual, por ejemplo el de un gamín, nuestra mente no alcanza a imaginarse esto multiplicado por un millón, ni nues-

tros sentimientos se conmueven en este caso. La miseria en masa se torna en fría estadística. Por tal razón, los economistas deben ponerse doblemente en guardia para no olvidar que la finalidad básica de la actividad económica está en proporcionar bienestar.

En Colombia la diferencia de los valores básicos se encuentra en otra esfera, la cual podría caracterizarse como el conflicto ocasional pero no universal entre el regionalismo y el bienestar individual. Existen aquellos que consideran la construcción de casas y servicios públicos en las ciudades grandes como hacer algo "en favor de" Bogotá, Cali, etc. Este, desde luego, es un concepto absolutamente erróneo. El objetivo es mejorar inicialmente la condición de los campesinos en Boyacá, Nariño, etc., sin gastar inutilmente los dineros públicos en estos departamentos, sino ofreciendo empleos mejor remunerados en otros lugares a algunos de los habitantes de dichos departamentos, e incrementando la demanda y el valor de la producción de los que se queden.

Permítaseme traer a cuento un ejemplo extremo. Supongamos que los recursos físicos a todo un departamento son tan desfavorables, que no se pueda abrigar para su gente un standard de vida decente, sin gastos públicos excesivamente grandes y continuos. ¿No sería mejor desde el punto de vista, tanto de la nación como del individuo proporcionar empleos mejor remunerados en otros lugares a todos los habitantes de ese departamento? Los únicos que vendrían a perder con ello serían unos cuantos mercaderes, funcionarios y representantes públicos.

Resumiendo, la Operación se orienta hacia el bienestar individual en contradicción a los promedios globales y abstracciones regionales. Esto no significa negar que las vinculaciones regionales tengan su lugar en la escala de valores individuales. Para la mayoría de las personas, sin embargo, es más importante su bienestar y nivel de vida personal que su región.

Podrían preguntarnos si la Operación Colombia intenta sólo beneficiar al 50% más pobre de la comunidad a expensas del otro 50 % con mayores medios económicos. La respuesta sería un nó categórico. Operación Colombia no es un plan para

la redistribución de riqueza o ingreso. El ingreso adicional del sector pobre vendrá realmente del aumento de su capacidad productiva. Pero se levanta el interrogante, ¿recibiría algún beneficio adicional la otra mitad? La respuesta ahora sería "sí", pero su explicación entraña cierto razonamiento económico.

La primera etapa en la creación de nuevos empleos la facilitaría grandemente una medida restrictiva o de austeridad en el actual sector urbano de empleados y de capitalistas o patronos. La construcción de hogares lujosos y los gastos suntuarios pueden tener que limitarse. Todo se verá congestionado. Habrá más dificultad para moverse, comprar, encontrar espacio para oficinas, etc. En varias ciudades tendrá también que racionarse la electricidad. Es concebible un aumento en algunos precios agrícolas en relación a los precios industriales, como necesario para estimular la expansión de la agricultura comercial. La capacidad administrativa y profesional se extenderá al máximo. Mucha gente será llamada a trabajar más horas y más días. No veo objeto en pretender que la Operación no ha de tener tropiezos en su etapa inicial.

Es lo que podría llamarse la segunda etapa de la Operación cuando los beneficios han de hacerse más palpables. En un país subdesarrollado la pequeñez del mercado en sí mismo milita contra la obtención de alta productividad. Un ensanche del mercado permite un mayor grado de especialización, plantas de tamaño más económico y empleo de maquinaria mayor y más especializada, como también un más alto grado de especialización en las ocupaciones y habilidades de los trabajadores. Al utilizar más los medios de transporte existentes o nuevos, se reduce el costo unitario del transporte. Las grandes ganancias en la productividad resultante de estos factores, las disfrutarán todos y serán continuas y acumulativas, como también compensarán en mucho los inconvenientes iniciales y aun los sacrificios que pueda haber implicado la primera fase.

Por lo menos en mi opinión, las clases acomodadas no tienen realmente alternativa. La gente no se conformará indefinidamente con el grado intolerable de desigualdad en el

bienestar general que existe actualmente en Colombia. Se proponen, y seguirán proponiéndose y adoptándose, soluciones falsas y radicales. Para que el sistema de empresa libre funcione en forma eficiente, se requiere un amplio grado de confianza en su continuidad. Pero cuando esta confianza se ve sacudida por diversas medidas y propuestas, el sistema pierde algo de su eficiencia y así se originan otras propuestas todavía más radicales. Operación Colombia ofrece el único medio rápido de remover la desigualdad básica y permitir, al mismo tiempo, que el sistema de libre empresa opere con mayor eficacia que ahora. Así, pues, en un terreno estrictamente práctico y humanitario, las clases pudientes lo tienen todo para ganar y nada para perder con la adopción del programa y su cooperación para hacerlo triunfar.

Se le da importancia a que las metas u objetivos sean realizables a corto plazo, puesto que es urgente solucionar los problemas inmediatos. Sin embargo, los objetivos a largo plazo son más seductores. Ellos consisten en continuar desarrollando los principios básicos de la Operación tanto como la tecnificación de la agricultura y el crecimiento de las exploraciones lo permitan, en forma que las ganancias de la productividad por cada trabajador sean tales que faciliten la difusión amplia del bienestar en términos de salud, alojamiento, educación prolongada para todos, protección contra los azares económicos de la vida derivados del desempleo, la dependencia y la invalidez a edad avanzada; diversiones y bienes de consumo abundantes que acrecienten el gozo de la vida. En un país del tamaño y recursos del nuestro, todo esto es posible, si podemos producir nuestro alimento y efectuar exportaciones con el 10-20 % de la población activa, y si, a la vez, encontramos los medios de importar cantidades grandes y continuas de bienes de capital.