

DESARROLLO ECONOMICO Y SALUD

Programación de Salud y Desarrollo Económico (Primera Parte)

OCTAVIO CABELLO y RICARDO CIBOTTI*

I. *Introducción.*

Se nos ha pedido estudiar los problemas que se encuentran en la formulación de programas nacionales de salud dentro del marco de los planes nacionales de desarrollo económico. Tarea formidable que nos hemos propuesto atacar más con el propósito de señalar vacíos en los conocimientos actuales que con la pretensión de proponer soluciones al problema de la programación de salud. Quisiéramos provocar así la discusión y crítica de los métodos de que se dispone en la actualidad con miras a perfeccionarlos.

Existen poderosas razones para reconocer a los programas de desarrollo económico asimismo como programas de desarrollo social, por cuanto el propósito último que se persigue, en ambos casos, es la elevación de los niveles de vida. Pero en la práctica las dos clases de programas se distinguen entre sí. Por una parte los programas de desarrollo económico, salvo raras excepciones, no incluyen una evaluación de los resultados específicos que en materia de elevación de los niveles de vida se espera obtener como efecto del desarrollo económico. En cambio, los programas de desarrollo social, tal como se los identifica común-

mente, contemplan las actividades públicas y privadas que están directamente orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida en sus aspectos primordiales de salud, alimentación, vivienda, educación, vestuario, seguridad social, condiciones de trabajo, etc.

Es indiscutible que los programas de desarrollo social y económico debieran ser inseparables. Toda actividad social envuelve gastos e inversiones públicas y privadas, y el aumento de los ingresos familiares constituye el mecanismo más general para el logro de una mayor satisfacción de las necesidades esenciales. Sin embargo, ocurre que debido a la naturaleza de los problemas sociales, los cambios en los ingresos no se reflejan automáticamente en un mejoramiento de las condiciones de vida sino cuando es posible realizar esfuerzos dirigidos específicamente a tal fin, y se ha observado en épocas recientes, especialmente en

*Los autores son funcionarios de la CEPAL; el Sr. Cabello es estadístico regional adjunto y el Sr. Cibotti es experto regional en programación de la inversión pública. Sin embargo, las opiniones y puntos de vista expuestos en este trabajo son personales y pueden no corresponder a los de la institución que representan.

Los autores agradecen la oportunidad que tuvieron de consultar con los doctores Hugo Behm, Horacio Boccardo, Manuel Borgoño y Salvador Díaz sobre diversos aspectos de este trabajo.

el campo de la salud, que descubrimientos tecnológicos han permitido obtener importantes mejoramientos sociales con inversiones desproporcionadamente bajas. Es este comportamiento errático de los efectos sociales en relación con los recursos económicos que justifica la necesidad de formular programas sociales sobre bases diferentes de los programas económicos.

No creemos que sea necesario en esta oportunidad hacer un análisis detallado de las relaciones evidentes que existen entre mejoramiento de las condiciones de salud y desarrollo económico*. No cabe duda que hay un sector importante de actividades de protección de salud e higiene ambiental que constituye requisito indispensable y previo para la realización de ciertos proyectos de desarrollo económico. Pero habrá que reconocer además que un volumen importantísimo de actividades en el campo de la salud tendrá que ser llevado a cabo de todos modos, sea que ellas incidan o no en la realización de proyectos de carácter económico.

Cabe mencionar, asimismo, que existe relación evidente entre las condiciones sanitarias y las condiciones relacionadas con otros componentes del nivel de vida tales como vivienda y educación, y que no podría por tanto concebirse la formulación de programas nacionales de salud sin tomarse debidamente en cuenta las perspectivas de desarrollo en los otros sectores sociales.

Es precisamente esta multiplicidad de factores y de interrelaciones lo que ha imposibilitado el desarrollo de un método uniforme para la programación de salud. Pero la exigencia impuesta por la necesidad de adoptar presupuestos anuales que aseguren como mínimo el mantenimiento de las condiciones sociales existentes, o mejor aún su desarrollo equilibrado dentro

de las limitaciones impuestas por las perspectivas de desarrollo económico, hace imperiosa la búsqueda de medidas que permitan resolver el problema de la programación de salud dentro del marco del desarrollo económico y sobre bases objetivas.

A fin de contribuir a esta búsqueda, damos en la segunda y tercera parte de este trabajo una descripción del proceso de la técnica de programación en el campo económico, sobre la cual existe acuerdo bastante general. En la cuarta parte describimos medidas que se usan o se proyecta usar en la formulación de programas nacionales de carácter social. En la quinta proponemos un procedimiento general de programación de salud dentro del marco de los programas de desarrollo económico, indicando los problemas que habrá que resolver para ponerlo en práctica y señalando de antemano algunas de las grandes dificultades con que se tropezará. En la última parte señalamos como conclusión la necesidad de que se establezcan oficinas nacionales de planificación de salud, indicando algunas de sus funciones primordiales.

II. *El proceso de formulación de un plan de desarrollo económico.*

Se puede distinguir en este proceso las siguientes etapas: diagnóstico, elección de metas, análisis de los medios de acción y formulación de la política, de los programas sectoriales y de los proyectos de inversión. Conviene aclarar que en esta labor no sólo intervienen economistas; participan igualmente otros profesionales y especialistas en las diversas ramas de la actividad económica. Se puede, en consecuencia, afirmar que un plan de desarrollo económico es el resultado de la labor de un grupo de expertos en varias disciplinas, coordinados por un experto en programación y dirigidos por las autoridades políticas del país que son las que determinan las orientaciones y naturaleza del plan.

Las etapas indicadas no significan operaciones desconectadas entre sí que se realizan estrictamente en ese orden, sino más bien tienen por finalidad establecer la sistemática de la formulación de los progra-

*Sobre este tema la Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud ha organizado discusiones técnicas de evidente interés. Los siguientes documentos tratan específicamente de este asunto: *Evaluation of the Economic Impact of Health Activities*, por Atilio Macchiavello, CD 13/DT/1, Rev. 1, 18 Sept. 1961. *Discussion*, by Mark Perlman, CD 13/DT/3, 30 Sept. 1961; *Accelerating Economic Growth and Improving National Health in Underdeveloped countries*, by Wilfred Malenbaun, 21 Sept. 1961.

mas y estudiar problemas que se enfrentan en el proceso. En la práctica se realizan con cierta simultaneidad y se corrigen los resultados de una etapa a la luz de las conclusiones que arroja otra, pero para facilitar la exposición se las considerará en forma separada.

Diagnóstico. Bajo esta denominación se incluyen los estudios de la evolución y situación actual de la economía que permiten responder a dos cuestiones fundamentales. ¿Por qué la economía no ha crecido? y ¿cuál es la perspectiva futura de crecimiento, en ausencia de un plan? Sería demasiado largo detallar la lista de análisis, investigaciones, recopilaciones estadísticas, interpretación de fenómenos internos y externos al sistema económico, que requiere un buen diagnóstico. Esta tarea es fundamental para la elaboración de un plan; gran parte de la calidad de un programa depende de las conclusiones que surjan del diagnóstico. Si la identificación y cuantificación de los factores que han impedido el crecimiento no es rigurosa, el edificio del plan se asentará sobre cimientos débiles, sobre interpretaciones erróneas que pueden hacer que se fortalezcan factores adversos y se descuide el fomento de los que puedan acelerar el proceso. Por otra parte, para estimar las perspectivas de crecimiento, en ausencia de un plan, se debe realizar un pronóstico de la conducta de los factores que lo condicionan, en especial los factores del exterior, es decir, las relaciones comerciales con el extranjero, precio y volumen de demanda de los artículos de exportación, precio de los bienes de importación, cuantía de créditos exteriores, etc. El diagnóstico también permite obtener indicaciones útiles para la fijación de las metas del plan. La ambiciosidad de éstas guarda una estrecha relación con la posibilidad de remover los obstáculos que se oponen al desarrollo y éstos son analizados en esta etapa.

La elección de metas. La elección de metas, o lo que es lo mismo, la fijación de un nivel adecuado a la tasa de desarrollo, se realiza mediante el procedimiento que resulta de la aplicación de la técnica de programación que se describe más ade-

lante. Mediante esta técnica se puede estudiar la compatibilidad de un conjunto de metas sectoriales y globales, partiendo de la elección de valores para algunas variables económicas. Mediante la consideración de posibilidades prácticas es posible obtener, por aproximaciones sucesivas entre las metas globales y sectoriales, los valores que se deducen de ciertos "modelos". Esta etapa del proceso de formulación es la que sufrirá más modificaciones, según sean los resultados de los análisis que se verifiquen en las siguientes. Es necesario, sin embargo, tener en cada etapa del proceso un cuadro de las metas globales y sectoriales que sirva como hipótesis de trabajo para el desarrollo de las tareas de programación.

Medios de acción y política económica. La obtención de las metas implica el ordenamiento de la actividad económica con una orientación determinada por esas mismas metas. Para lograr ese ordenamiento el gobierno cuenta con la imposición de regulaciones y otras medidas de política económica y con las actividades que toma directamente a su cargo. Entre éstas se destacan la formación de capital básico y la prestación de servicios económicos y sociales. Entre las medidas de política económica se destacan las regulaciones del comercio exterior, la estructura impositiva, los subsidios y otras formas de fomento directo o indirecto. Es necesario estudiar la posibilidad práctica de realizar tal ordenamiento general en cada sector y en los plazos adecuados. Supóngase, por ejemplo, que el plan implique la substitución de productos agrícolas por la producción interna. Hasta que no se realicen los estudios e investigaciones necesarios para determinar las zonas aptas para el cultivo y las técnicas de producción no podrá obtenerse tal substitución, además de que la política de subsidios o incentivos a los agricultores debe dar resultados positivos. La meta de substitución no podrá ser alcanzada sino cuando se cumplan esos requisitos y deberá postergarse en la medida en que surjan dificultades previsibles en la aplicación de las medidas de política.

Todos estos planteos ilustran la íntima relación existente entre metas y medios de

obtenerlas. Al formular un plan se debe estudiar exhaustivamente la compatibilidad entre metas y medios y realizar el acondicionamiento recíproco entre ambos.

Los programas sectoriales y los proyectos de inversión. Finalmente, es necesario detallar las actividades que deben cumplir los sectores. Para ello, cobran singular importancia los proyectos de inversión que deben llevarse a cabo para aumentar la capacidad de producción sectoriales. La formulación de un plan se puede considerar concluida cuando se ha llegado al nivel de los proyectos concretos, en otras palabras, cuando se indica qué debe hacerse, dónde y a qué plazos. Nuevamente se presenta la posibilidad de un ajuste de todo el plan en la medida que los estudios de proyectos indiquen la imposibilidad de cumplir con ciertas metas.

Todas las tareas esquematizadas en las etapas deben complementarse con estudios y análisis del financiamiento del plan. No sólo es necesario lograr el volumen determinado de préstamos externos o el nivel calculado de ahorros; es imprescindible estructurar un mecanismo que canalice esos recursos para que lleguen en tiempo oportuno y cuantía suficiente para financiar las actividades del plan.

III. *Técnicas de programación del desarrollo económico.*

Las técnicas de programación del desarrollo se fundamentan en una interpretación del proceso de desarrollo económico. Este proceso es sumamente complejo, comprende muchas variables y las relaciones funcionales que las ligan suelen ser muy complicadas y difíciles de cuantificar estadísticamente. De manera que todo modelo de desarrollo que pretenda interpretar el proceso constituye siempre una simplificación de la realidad económica. La ventaja extraordinaria de su utilización reside justamente en que al realizar tal simplificación se pueden destacar los elementos o factores a los cuales se asigne mayor importancia en la mecánica del proceso y analizar su comportamiento.

El modelo de Harrod, uno de los mas elementales en su presentación, pero que ha tenido gran influencia en la estructuración de técnicas de programación, plantea el crecimiento del producto como una consecuencia de la cuantía de las inversiones y de la productividad del capital.

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{\Delta P}{I} \cdot \frac{I}{P}$$

ΔP = crecimiento absoluto del producto nacional neto.

P = valor del producto nacional neto.

I = monto de las inversiones netas.

ΔP es la tasa de crecimiento del producto nacional neto; $\frac{\Delta P}{I}$ es la productividad marginal del capital, es decir, el aumento absoluto de producto que se obtiene por unidad de incremento del capital; $\frac{I}{P}$ es el coeficiente de inversión neta, en otras palabras, el porcentaje del producto que se dedica a la creación de capital, excluyendo la reposición.

Se desprende de la ecuación anterior que para maximizar la tasa de crecimiento del producto se debe tratar de aumentar la proporción del producto que se invierte o lo que es lo mismo, reducir relativamente la proporción que se consume y distribuir esa inversión entre las actividades donde el capital tenga mayor rendimiento.

Si se conocen dos variables de la ecuación se puede calcular la tercera. Si se estima conocida la productividad marginal del capital, es posible calcular qué coeficiente de inversión es necesario para alcanzar una tasa de crecimiento del producto que sea igual a la tasa de crecimiento de la población, lo que supondría un estancamiento del desarrollo, u otra tasa superior a la de crecimiento de la población. La elección de la tasa de crecimiento del producto es, en otros términos, la elección de la meta del plan de desarrollo. La fórmula permite cuantificar la variable desconocida que haga posible la consecución de la meta. (Cabe señalar que la tasa de crecimiento de la población se considera en la práctica, en la formulación de planes de corto plazo,

como un elemento de comparación exógeno independiente.)

Queda por analizar la posibilidad real de que la variable así estimada obtenga el valor calculado. Si existen condiciones que lo impidan habrá que rebajar el ritmo de crecimiento adoptado y establecer una meta menos ambiciosa.

En el esquema simplificado de Harrod se puede analizar la posibilidad de sostener una meta estableciendo la cuantía del consumo que resulta de distintas tasas de crecimiento del producto.

Para presentar el análisis de posibilidades conviene plantear un ejemplo hipotético. Supóngase que en un año dado el producto sea $P = 100$ unidades monetarias y que el coeficiente marginal producto-

capital valga $\frac{\Delta P}{I} = 0,3$. Admítase que

el país tenga una población que crezca a los por ciento anual y que el ritmo de desarrollo sea tal que no haya ni crecimiento ni retroceso, es decir, $\frac{\Delta P}{P} = \frac{\Delta H}{H}$

siendo H la población.

Se puede plantear en consecuencia:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{\Delta H}{H} = \frac{\Delta P}{I} \cdot \frac{I}{P} = 0,3 \cdot \frac{I}{P} \text{ luego}$$

$$\frac{I}{P} = \frac{0,02}{0,3} = 0,066$$

Es decir, que para mantener esa tasa de crecimiento, la inversión neta debe ser el 6,6% del producto. Para calcular el volumen del consumo de este país ideal, será necesario contar con informaciones relativas a la reposición del capital instalado, pues en una economía cerrada como la suya, el consumo será igual al producto bruto menos la parte de ese producto, que se destina a crear nuevo capital y a reponer el obsoleto. Si se supone que la relación que liga al producto con el capital es igual a la establecida entre un aumento del producto y un aumento de capital

$$\left(\frac{\Delta P}{I} = 0,3 \right), \text{ se tendrá que } \frac{P}{K} =$$

0,3, siendo K el capital instalado. Como se

partió de un valor $P = 100$, el capital K será $K = 333$ unidades monetarias. Admítase que la vida útil promedio del capital instalado es de 40 años, lo que significa que todos los años se deberá reponer el 2,5% del capital. El valor de la reposición será, llamando d al coeficiente de reposición del capital.

$$R = d \times K = 0,025 \times 333 = 8,3$$

Por lo tanto, el consumo de esa economía será:

$$C = P - I = R$$

$$C = 100 - 6,6 = 93,4 = 85,1$$

Sintetizando, para mantener una tasa de crecimiento del producto igual a la tasa de crecimiento de la población, la economía de ese país en el año que se la considera deberá invertir y reponer bienes de capital por un total de 14,9 unidades monetarias y podrá consumir, es decir, producir bienes y servicios de consumo, un total de 85,1 unidades monetarias. En otras palabras, dedicando el 14,9% del producto a la formación de capital y el 85,1% a la producción de bienes de consumo, dicha economía crecerá como la población.

Supóngase ahora que se quiera salir de ese estancamiento y se elija una tasa de desarrollo económico equivalente a dos veces el valor de la tasa de crecimiento de la

$$\text{población. En consecuencia } \frac{\Delta P}{P} = 0,04,$$

repetiendo los cálculos indicados más arriba se tendrá que

$$\frac{P}{I} = \frac{0,04}{0,3} = 0,13, \text{ es}$$

decir, que se debe dedicar el 13% del producto a la formación de nuevo capital y atender a la reposición, que resulta igual a la anteriormente calculada, es decir, $R = 8,3$. Por lo tanto, el consumo posible para esta meta será menor que en el caso anterior e igual a 78,7% del producto.

Puede ahora establecerse el significado que tienen ambas metas sobre el consumo por habitante del país y obtener así criterios para juzgar la posibilidad de alcanzar-

las. Supondremos que la población del país es de 100 a los efectos de simplificar los cálculos. El año inmediato anterior al de aplicación del plan lo llamaremos año cero, para el cual no tienen efecto las medidas

de política económica que el plan implica. A partir del año 1 se notarán las divergencias entre la tendencia histórica al estancamiento y los resultados de la meta adoptada.

Año Población		Tendencia histórica			Plan de desarrollo		
I	H	P	C	C/H	P	C	C/H
0	100	100	85,1	0,85	100	85,1	0,85
1	102	102	86,8	0,85	104	81,8	0,80
2	104	104	88,5	0,85	108,1	85,0	0,82
3	106	106	90,1	0,85	112,1	88,2	0,83
4	108	108	91,8	0,85	116,6	92,0	0,85
5	110	110	94,0	0,85	121,3	110,0	1,00

La meta adoptada para el plan implica una reducción del consumo por habitante de hasta siete por ciento en los primeros dos años de operación, pero a partir del tercer año el consumo comenzará a aumentar, sobrepasando, a partir del quinto año, a la proyección de la tendencia histórica del consumo. Cabe preguntarse, sin embargo: ¿Es posible imponer a la población de un país subdesarrollado una reducción en sus consumos, aunque sea por plazo limitado? ¿Son actualmente los niveles de consumo adecuados o se observan déficit que no pueden agravarse? ¿Podrían provocarse tensiones sociales en este primer período tales que imposibiliten el desarrollo del plan en el momento en que cabría esperar los beneficios de carácter social derivados de los sacrificios de los primeros años?

Este ejemplo hipotético y simplificado muestra cómo la aplicación sistemática de las relaciones que vinculan a las variables económicas constituye un auxiliar poderoso para la política económica, en este caso la adopción de una tasa de crecimiento. Nótese, además, que la cuantificación de los valores que deben adquirir el consumo y la inversión sirven de orientación para formular las medidas que hagan posible la concreción de esos valores.

El ejemplo anterior responde a un modelo de economía cerrada donde no se consideran las relaciones con los países extranjeros, por lo tanto, el modelo no tiene apli-

cación práctica, sino que constituye, como se dijo, una interpretación simplificada del proceso de desarrollo. Se podría presentar otro modelo de programación global, que también constituiría una simplificación, donde se incluyen las importaciones y exportaciones y los gastos de consumo del gobierno, pero parece innecesario para los fines de este estudio.

Ese ejemplo permite presentar también el fundamento de las técnicas de programación sin profundizar en los problemas sectoriales de la economía. Establecido un sistema de relaciones entre las variables económicas donde se supone conocidos los

coeficientes $\frac{\Delta P}{I}$ y se eligen valores para

algunas de ellas (metas) y se deducen los valores que necesariamente deben alcanzar las demás. Esta forma de operar asegura que existe compatibilidad entre los valores de las variables, pero no puede asegurarse que dichos valores sean posibles de alcanzar en la realidad, como también se puso de manifiesto en el ejemplo anterior. Esta condición debe ser objeto de un análisis separado de las metas e interrelaciones entre los diversos sectores de la economía. Supóngase que se ha obtenido un cuadro de valores de las variables económicas que en principio se estiman aceptables. Surge inmediatamente el problema de analizar las consecuencias que estos valores tienen sobre el comportamiento de los sec-

tores de la economía. Para esto, esas variables deben ser estudiadas en sus componentes sectoriales.

El consumo privado, por ejemplo, es la resultante del consumo de los más diversos bienes y servicios, las inversiones a realizar deben tener una composición determinada y los gastos de consumo del gobierno significan el pago de salarios y la adquisición de ciertos tipos de bienes.

Para efectuar esta clase de análisis existen procedimientos que permiten estimar la composición de la demanda de bienes y servicios de consumo final en relación con la tasa de crecimiento del producto y calcular la producción bruta que cada sector de la economía debe llevar a cabo para satisfacer esa demanda de bienes finales y la de bienes intermedios.

La composición de la inversión se investiga de acuerdo con los niveles de producción que deben alcanzar los sectores, el capital instalado en cada uno de ellos y las necesidades de nuevo capital para poder realizar los incrementos de producción deducidos.

Existen, pues, métodos que permiten determinar las condiciones que sobre las actividades de los sectores económicos imponen un conjunto de variables económicas, calculadas según un modelo de programación global. Dichas condiciones pueden o no ser cumplidas; los estudios detallados que se realizan de cada sector económico responden a esa interrogante y a su vez determinan las medidas y regulaciones que el gobierno debe adoptar para crear condiciones propicias para el desarrollo de cada sector, compatible con el modelo general de desarrollo adoptado.

A modo de ejemplo, se pueden citar casos que se presentan con frecuencia en los países latinoamericanos. Para que el sector agrícola pueda incrementar fuertemente el producto por habitante, condición impuesta por el desarrollo económico acelerado, se necesitaría perfeccionar las técnicas de producción, introducir cambios en la estructura de tenencia de la tierra, ampliar las hectáreas bajo cultivo, mejorar los sistemas de transporte y comercialización, etc. A su vez, la ampliación de las hectáreas bajo

cultivo requerirá una extensión de la red vial, obras de riego y en muchos casos, una campaña previa de saneamiento ambiental de las zonas a incorporar.

Conviene describir dos herramientas fundamentales utilizadas para estudiar las implicancias sectoriales de un modelo de programación global. Estas son: los coeficientes de elasticidad y las tablas de relaciones intersectoriales.

Los coeficientes de elasticidad para los fines de la programación pueden ser definidos como la relación entre el incremento del ingreso y el incremento del consumo de un bien o servicio. Esta relación interpreta la "propensión al consumo" que los individuos tienen por un bien o servicio. Cuando aumenta el ingreso de una familia, una parte del aumento podrá ser dedicado al ahorro y el resto a aumentar el consumo de bienes y servicios, según sean sus propensiones al consumo y la disposición de los bienes y servicios deseados. De manera que si un programa de desarrollo implica un aumento, per cápita, del producto, y por lo tanto un aumento del ingreso per cápita, el nivel y la composición del consumo total de bienes y servicios variará de acuerdo con las propensiones mencionadas.

Para medir el efecto que sobre el consumo de un bien o servicio tiene un incremento del ingreso, se utiliza el coeficiente elasticidad ingreso de la demanda, cuya expresión algebraica es:

$$e_a = \frac{\frac{\Delta C_a}{C_a}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

Donde: e_a = es el coeficiente de elasticidad ingreso de la demanda del bien o servicio a

Y = es el valor del ingreso

C_a = valor del consumo del bien o servicio a.

ΔC_a y ΔY = incremento del consumo y del ingreso, respectivamente.

En general, se observa que los valores de este coeficiente son:

- > 1 para bienes industriales de consumo
- < 1 para alimentos primarios
- > 1 para alimentos elaborados
- > 1 para los servicios en general

Los coeficientes de elasticidad varían considerablemente, según sea el bien o servicio de que se trate y las características económicas de la población a que se apliquen. Si se trata, por ejemplo, de una población que ha alcanzado niveles satisfactorios de consumo de alimentos, los aumentos de los ingresos serán destinados a otros fines y, por lo tanto, el coeficiente e_a será menor que la unidad.

El uso de esta herramienta es indispensable para proyectar el consumo de bienes y servicios, es decir, para estimar el nivel y composición del consumo privado, dada una meta de desarrollo en los casos en que la oferta del bien o servicio demandado por la población se rija por el juego del mercado. En la práctica existen numerosas limitaciones. Supóngase, por ejemplo, el caso de la provisión de agua potable. Es difícil establecer una propensión y, por lo tanto, un coeficiente de elasticidad de la demanda por agua potable, si el suministro de ésta depende de una decisión del Estado. Si bien existe una propensión a este tipo de consumo, ésta no ha podido manifestarse, pues el volumen de agua consumido no depende solamente del ingreso de las familias, sino que además, y en forma muy principal, de la política del Estado en cuanto a este suministro. Ni siquiera podría establecerse un tipo de elasticidad referida al precio, es decir, la relación de la variación del consumo cuando el precio cambia, pues en este caso las tarifas están fijadas en busca de criterios que no siempre son ni pueden ser los derivados de las necesidades de una explotación comercial.

Esta limitación del uso de los coeficientes de elasticidad podría extenderse a todos los servicios públicos de tipo social, de manera que la cuantía del consumo de estos servicios deberá proyectarse mediante consideraciones relacionadas con el logro de metas específicas de desarrollo social, más bien que en base a la demanda de la

población por bienes o servicios necesarios para la satisfacción de necesidades esenciales de vida, tales como servicios médicos y educacionales.

La otra herramienta mencionada, las tablas de relaciones intersectoriales o de insumo-producto tiene un gran valor conceptual y pueden servir cuando se dispone de estadísticas adecuadas para determinar el nivel de producción bruta que debe alcanzar cada sector para satisfacer un determinado nivel y composición de la demanda final.

Si se divide a la economía en sectores de producción, por ejemplo, agricultura, industria, transporte, servicios, etc., se puede esquematizar la actividad de cada sector, según los tipos de bienes y servicios que producen. Los bienes y servicios se dividen en aquellos que van directamente al consumo final o a la formación de capital y en los que son adquiridos por otros sectores económicos, que los transforman para producir otros bienes o servicios. A éstos se les denomina bienes de utilización intermedia, en contraposición a los primeros, llamados bienes de utilización final. A su vez cada sector económico compra a los otros sectores los bienes y servicios intermedios necesarios para su producción y además dedica parte de sus recursos a pagar los sueldos y salarios de los empleados y obreros ocupados, a pagar impuestos indirectos y a compensar a los empresarios (beneficios). Veamos, a modo de ejemplo, el comportamiento del sector industria. Este vende bienes intermedios a los demás sectores productores de la economía y produce además bienes de consumo para el sector privado (las familias principalmente) y para el gobierno y produce bienes de capital.

Una tabla de transacciones constituye simbólicamente una radiografía de la estructura económica de un país y explica el funcionamiento de la economía. En ella se consignan los requisitos tecnológicos para alcanzar los niveles de producción dados. En definitiva se logra un conjunto de coeficientes que, aplicados a una determinada demanda final, dan por resultado el valor bruto de la producción de cada sector, que satisface la demanda final y las

necesidades de bienes intermedios de los demás sectores.

En consecuencia, esta herramienta permite estimar el valor necesario de la producción de cada sector, dada una demanda final estimada por el método de las elasticidades para el consumo privado, según la política de gastos del gobierno y según las previsiones de inversión que resultan de los estudios sectoriales. Además, se pueden extraer conclusiones sobre el monto de salarios, por ejemplo, de cada sector.

Para que los sectores alcancen el volu-

men de producción bruta así calculado, se necesitará aumentar el capital instalado en cada uno de ellos, lo cual se deduce de los niveles de producción sectorial. Este incremento de capital es uno de los componentes de la demanda final que se aplica a la tabla de insumo-producto para estimar los nuevos niveles de producción necesarios para satisfacer esa demanda de inversión.

Nota: La segunda parte de este trabajo, que se refiere a la técnica de programación social y a la programación de salud, se publicará en el próximo número.

La Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo (PLANDES).

Sus Propósitos y Objetivos

Acaba de fundarse entre nosotros la Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo (PLANDES), cuya mesa directiva está constituida como sigue: Presidente, don Fernando Aguirre Tupper; Vicepresidente, don José Vera Lamperein; Secretario, don Jaime Martínez.

Para satisfacer el interés de muchos de nuestros lectores, hemos solicitado a la Secretaría de dicha Sociedad un artículo en que se señalen los propósitos, objetivos y actividades de esa institución. Agradecemos sinceramente la prontitud con que nos ha sido enviada la colaboración que gustosos incluimos en esta edición.

Cada cierto tiempo presenciamos el auge de nuevos conceptos y de nuevas fuerzas en el ámbito social. Estos comienzan siendo el patrimonio de unos pocos visionarios, pero sucesivamente alcanzan una verdadera preferencia en la preocupación de sectores siempre más vastos de la población —aun de aquéllos que antes los combatían o resistían— y llegan incluso a convertirse en elementos de uso común para todos. Desgraciadamente, ocurre a menudo que los modernos medios de información masiva, luego de ampliar en forma impresionante la circulación de tales conceptos, van insensiblemente diluyendo su contenido y quitándoles su fuerza. Algo de esto puede suceder hoy con la idea de la planificación si la sorprendente acogida que parece estar encontrando en nuestra vida social, tiende a convertirse sólo en un abuso de las pala-

bras y no en auténtica y consciente convicción general.

En los sectores más diversos y para objetivos muy disímiles se habla ahora de planificación. Especialistas de casi todas las profesiones dedican esfuerzos a esta técnica, que no es nueva, pero sí actualísima, y la consideración de sus exigencias ocupa un lugar cada vez más importante en los proyectos recientes de los sectores público y privado.

Los motivos que alientan este vertiginoso auge son bien conocidos y guardan íntima relación con la paralela complicación de la propia vida en sociedad. La incidencia de un número progresivamente mayor de factores en la resolución de cualquier problema, la dificultad de previsión de las perspectivas futuras, la trascendencia de los errores que pueden derivarse de una deci-