sificarse la relación complementaria que hace del Sur un abastecedor del Norte.

La trasmisión *internacional* del crecimiento necesita medidas institucionales óptimas de tipo opuesto. Aquí, la tarea es que los efectos de polarización se mantengan tan débiles como sea posible (como lo son normalmente entre naciones independientes) y que se aumente la fuerza de los efectos de difusión. En otras palabras, los países subdesarrollados deben retener las ventajas de desarrollo de la soberanía: obstáculos a la emigración de habilidades y capital y cierta independencia en las políticas arancelaria, monetaria y cambiaria. Al mismo tiempo, deben integrarse de manera más estrecha a la economía mundial a través de medidas que producen un crecimiento rápido y una mayor estabilidad en sus mercados de exportación. Además, su desarrollo se aceleraría mucho si la comunidad de naciones dispusiera de un mecanismo político similar al que produce una redistribución de los fondos de inversión pública a favor del Sur dentro de una nación.

El mundo ya está buscando fórmulas que combinen así las ventajas de la soberanía con las de la integración.[13] Por el momento, gran parte de estos esfuerzos es el resultado incidental de la lucha por el poder. Sin embargo, es obvio que se intensificarían en lugar de abandonarse si esta lucha terminara mañana. Por lo tanto, es triste que en Estados Unidos se insista tanto en que los pasos iniciales y audaces que está dando para ayudar a los países subdesarrollados los dicta la necesidad militar o en que son "transacciones comerciales directas".[14] ¿Ha de pavimentarse con disculpas el camino de lo que puede llegar a ser uno de los mayores logros de la humanidad? Quizá sea inevitable que el progreso a través de este camino sea vacilante. Como ha dicho Bergson, "la estructura moral, original y fundamental del hombre está hecha para sociedades simples y cerradas... el hombre es más listo que la naturaleza cuando sale de la solidaridad de estas sociedades para entrar en la fraternidad humana".[15]

[13] Thomas C. Schelling repasa los intentos de los países soberanos para fijar los costos incurridos en programas conjuntos en su *International Cost-Sharing Arrangements*, Essays in International Finance Nº 24, Princeton, 1955.

[14] Gunnar Myrdal hace unas observaciones interesantes sobre este punto en *An International Economy* (Nueva York, 1956), cap. 9.

[15] *Les deux sources de la morale et de la réligion* (París, 1934), pp. 53-4.

XI. CONCLUSIÓN: FUNCIONES DEL GOBIERNO Y AYUDA EXTRANJERA

En los capítulos anteriores hemos indicado el tipo de política económica que ha de seguirse en cada caso. No hay necesidad de volver sobre ello con detalle. Sin embargo, los resultados de nuestro estudio del problema del desarrollo permiten un breve resumen y algunas conclusiones sobre el papel del gobierno, y la función del capital y la ayuda exterior.

Las dos funciones del gobierno

En una película inolvidable, Charlie Chaplin, desempeñando el papel de vidriero, emplea a Jackie Coogan para que tire piedras a los aparadores de las tiendas, después pasa por ahí providencialmente y consigue el trabajo de reparar el daño. Aquí, lo ingenioso del asunto consiste en combinar, *bajo un solo mando*, las funciones desequilibradoras y equilibradoras. Desde nuestro punto de vista, lo único malo de la historia —que, por cierto, es lo que tiene de regocijante— es el hecho de que la acción desequilibradora es destructiva en lugar de constructiva. Aparte de ello, encontramos que ilustra perfectamente lo que concebimos como los dos papeles principales de las políticas económicas gubernamentales durante el proceso del desarrollo. Para ser efectivos, deben también iniciar el crecimiento a través de empujones hacia delante que pretenden crear incentivos y presiones para un desarrollo adicional; y entonces deben estar listos para reaccionar frente a estas presiones y para aliviarlas en diversos sectores. Las dos funciones suelen estar presentes, sin tener en cuenta la importancia del papel del Estado en la economía, aunque una o la otra puede predominar.

Generalmente, los que escriben sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo han puesto énfasis sobre la función iniciadora. Los que abogan por una limitación de la acción gubernamental a unas cuantas tareas circunscritas han justificado su posición con el argumento de que es necesario concentrarse en estas tareas para poder realizarlas con éxito, lo cual a su vez es suficiente para producir un poderoso efecto incendiario sobre el progreso económico. Esta esperanza se manifiesta en la siguiente frase de Adam Smith: "Poco más se necesita, para llevar al Estado al mayor grado de opulencia desde el barbarismo más bajo, que la paz, impuestos bajos y una administración tolerable

de la justicia."[1] Los partidarios de una mayor intervención estatal también se dedican a subrayar el carácter iniciador de aquello que quieren que realice el Estado. Por otra parte, hemos señalado que el papel del Estado, con respecto al capital social fijo, por ejemplo, debe considerarse frecuentemente más como influido que como influyente; y que, mientras no cabe duda de su gran importancia en el primer papel, puede fracasar en el segundo.

Hasta ahora la función iniciadora no se parece demasiado a la acción de tirar una piedra a una ventana. Ni el mantenimiento de la ley y el orden ni la construcción de carreteras provocan desequilibrios que *pidan a gritos* su corrección. Por el contrario, se considera que son la fórmula de lo que se ha llamado los "prerrequisitos" de un desarrollo adicional. Como tales, permiten e invitan, en lugar de obligar, a que les sigan otras actividades. Hemos argumentado que es posible que en los países subdesarrollados las secuencias puramente permisivas resulten ineficaces para inducir el crecimiento; y que posiblemente, en algunos casos, el gobierno tenga que ocuparse primero de las secuencias que pudieran necesitarse en forma más compulsiva, como por ejemplo en la administración de la industria.

Ahora entramos en la forma en que el gobierno desempeña la función de contrarrestar las presiones. En la práctica, esta función predomina en los muchos países donde el desarrollo ha progresado rápidamente con la ayuda de las fuerzas de mercado y, durante el proceso, ha provocado o revelado varias escaseces y desaveniencias peligrosas en la educación, la salubridad, los servicios públicos, y hasta en los fundamentos de la ley y el orden público. Sin embargo, no es frecuente que las mismas autoridades públicas reconozcan la importancia de esta función estatal de "alcanzar" e "insertar", posiblemente por pensar que no es digno de un gobierno el adoptar un papel "inducido" en lugar de guiar con orgullo a los demás.

En el capítulo VIII hemos expuesto algunas razones para pensar que intrínsecamente son más difíciles de realizar algunas funciones gubernamentales y administrativas que la producción de mercancías físicas. Por tanto, no debe extrañarnos, y realmente no es un reflejo sobre el gobierno, que exista una escasez en la oferta de servicios gubernamentales durante el curso del desarrollo. Los gobiernos que se sienten inquietos y menospreciados cuando se ven forzados a aceptar este papel inducido pueden pensar que indirectamente siguen ejerciendo una función de inducción muy importante: pues la conciencia por parte de la iniciativa privada de que *los puntos de estrangulamiento y las*

[1] Citado en "Recent Literature on the Economic Development of Backward Areas", de Baster, *Quarterly Journal of Economics*, 68, (noviembre de 1954), p. 590.

escaseces se resolverán cuando aparezcan, y si aparecen, actúan como incentivo considerable para que el desarrollo siga adelante. Es más, frecuentemente coincidirán las funciones influidas e influyentes. Éste es el caso de cualquier inversión pública que al curar una escasez crea al mismo tiempo un exceso de capacidad.

Tenemos una clase de interacción más interesante entre las dos funciones, cuando el gobierno actúa primero como iniciador y cuando las operaciones que realiza o provoca en el área *A* causan o revelan deficiencias, que deben entonces remediarse, en algunas de sus propias operaciones en las áreas *B*, *C* y *D*. Por ejemplo, el gobierno promueve la industrialización creando una industria del hierro y el acero; al comenzar la actividad económica que sigue, aparecen escaseces de energía y transporte y una educación inadecuada se hace más aparente que antes, de tal forma que el gobierno se ve obligado a mejorar su actuación en estos campos. Este tipo de secuencia arroja cierta duda sobre la validez de la opinión, tantas veces manifestada, de que el gobierno no debe meterse a producir lingotes de acero cuando no es aún capaz de mantener los caminos transitables o de enseñar al pueblo a leer y escribir. En algunas situaciones, la creación de una planta de acero puede ser una desviación necesaria; ya que es posible que el gobierno tenga que *aprender* a mantener un sistema vial al establecer una planta de acero, por las razones ampliamente expuestas en el capítulo VIII. En segundo lugar, la construcción y la operación de la planta y su contribución a la industrialización puede provocar el surgimiento de presiones que ayudarán al gobierno a desempeñar sus funciones "propias" —gracias a haber realizado primero una "impropia".

Así, nuestra división de las actividades gubernamentales en estas dos funciones, "inductora" e "inducida" o "desequilibradora" y "equilibradora", parece útil por muchas razones. No se sugiere que los gobiernos deban nombrar un Ministro para Iniciar el Crecimiento y otro para Restaurar el Equilibrio; pero si piensan en términos de estas dos tareas quizá puedan tener los ministros y los gobiernos un concepto claro de su papel dentro del proceso de desarrollo. La frecuente falta de claridad en este punto es, obviamente, una desventaja, no sólo por la coexistencia pacífica y la colaboración de los sectores público y privado sino también por la eficacia de la acción gubernamental.

A este respecto, la manera contemporánea de hacer planes o programas razonables de desarrollo a menudo resulta poco útil. Pues la misma racionalidad de estos planes puede esconder el sentido directivo que es tan importante para la implantación de una política determinada. Un plan puede tener mucha utilidad si, a través de su elaboración, un gobierno crea una estrategia de desarrollo. Mientras que el establecimiento de prioridades en di-

versos campos requiere, desde luego, un examen previo de la economía en conjunto, una vez que se ha hecho la elección, puede ser mejor concentrarse en programas concretos y detallados en estos campos, como en el primer Plan Monnet para la reconstrucción francesa de posguerra. Generalmente, al tratar de hacer una programación completa, hay que pagar un precio alto en términos de articulación y persuasión, cualidades esenciales para que el plan pueda enfrentarse con la realidad.

El papel del capital y la ayuda exterior

El capital y la ayuda del exterior también podrían estudiarse desde el punto de vista de las dos funciones: "inductora de presiones" y "mitigadora de presiones". Pero intentaremos dar una definición más global de sus tareas con afirmar que *el papel del capital extranjero es permitir y animar a un país a seguir el camino del crecimiento desequilibrado.*[2]

Existen varias razones para que los gobiernos locales y los inversionistas no puedan o no quieran llevar a cabo la clase de proyectos de desarrollo que conduzcan a un crecimiento dinámico. Ya nos hemos ocupado de la mala disposición por parte de los gobiernos para concentrar sus esfuerzos de inversión en una sola región o sector cuando todas las regiones o sectores necesitan mejoras y están pidiendo ayuda a gritos. Como también se ha mostrado, el capital extranjero contrarresta esta mala disposición de varias formas. No tiene tantas inhibiciones al otorgar prioridades y dar a una región o a un sector una ventaja temporal sobre otro. Su disponibilidad ayuda al gobierno local a pensar en términos de desarrollo, en lugar de en términos de una distribución equitativa de los fondos públicos. Si es necesario, puede culpársela de desviarse de cualquier norma de justicia distributiva que se considere válida para los gobiernos en la utilización de sus propios fondos.

En la esfera privada, el capital extranjero también ayuda a que la concentración reemplace a inversiones esparcidas y que las innovaciones reemplacen a las inversiones rutinarias. A pesar de que los capitalistas locales difícilmente tendrán los mismos escrúpulos que el gobierno, con frecuencia no llegan a un acuerdo por lo que en nuestro primer capítulo se llamó la imagen del cambio enfocada al individuo. Por lo tanto, a pesar de que se generan ahorros, no se combinan con tanta frecuencia como sería necesario para emprender aquellos grandes proyectos que provo-

[2] Esta exposición debe compararse al fallo frecuente de que sólo debe otorgarse ayuda extranjera con la presentación de programas de desarrollo "bien equilibrados". Es verdad que si "bien equilibrado" sólo quiere decir bien concebido, la afirmación es intachable —y no significa nada.

carían un crecimiento adicional. Además, los capitalistas locales casi siempre prefieren las inversiones seguras en el comercio, la construcción o en industrias satélites, y evitan introducirse en nuevos campos, pues conocen demasiado bien todos los círculos viciosos encadenados que existen y, generalmente, no comprenden que su propia acción inducirá acciones por parte de otros que significarán un cambio en un aparente medio ambiente estático. El capitalista extranjero, por lo general, tampoco percibe este tipo de secuencia; pero está dotado con una capacidad mayor para ver y explotar ciertas oportunidades redituables y, quizá más importante, tiene el don de ignorar la verdadera magnitud del atraso: cuando se da cuenta de él ya está comprometido, y entonces, peleando para salvar su inversión, efectúa, directa o indirectamente, aquellos cambios en el medio ambiente que con el tiempo aseguran el éxito.[3]

En todos estos casos, el capital extranjero, actuando por sí sólo o junto con el capital local, parece estar mejor equipado que el capital nacional para dar los primeros pasos "desequilibrados" en las secuencias de desarrollo. El capital extranjero desempeña un papel aun más importante en las etapas subsecuentes del proceso. Este tema se ha discutido ampliamente en el capítulo IX. Como ahí se mostró, el capital o la ayuda extranjera desempeñan la importante función de permitir que el país evite los aumentos relativos en los precios, cuando se necesitan reformas y mejoras fundamentales, en lugar de necesitar estos aumentos para eliminar los puntos de estrangulamiento en ciertos sectores rezagados. También se mostró que se necesita el capital proveniente del exterior para permitir que aquellos sectores de una economía subdesarrollada de mayor potencial para un crecimiento rápido, lo utilicen totalmente. En otras palabras, el proceso de crecimiento desequilibrado conducirá con frecuencia a ciertas dificultades y presiones que no pueden remediarse inmediatamente; mientras tanto, se necesita el capital extranjero como paliativo.

Si no puede disponerse de capital extranjero, las presiones no resueltas pueden hacer más daño que la inflación y posiblemente la quiebra de las empresas "desequilibradoras" originales. Cuando los que actúan en el escenario económico perciben esta posibilidad o se enteran de ella a través de una amarga expe-

[3] J. E. Sawyer, en "Entrepreneurial Error and Economic Growth", *Explorations in Entrepreneurial History*, 4 (mayo de 1952), pp. 199-204, ha mostrado que a menudo una subestimación del *costo* de los proyectos de inversión ha servido para que se acometan empresas importantes. Si se entiende que este costo comprende todas las dificultades entrañadas, incluyendo aquéllas de carácter no pecuniario, el punto de vista de Sawyer probablemente sería particularmente pertinente con respecto a las empresas acometidas por el capital extranjero.

riencia, sobreviene el desaliento o una precaución extremada. Entonces, la disponibilidad de capital extranjero desempeña la función de restaurar o fortalecer el espíritu de empresa a través de la seguridad de que no se permitirá que las presiones y las tensiones que puedan sobrevenir se vuelvan dañinas y se remediarán temporalmente mientras se dé una solución más fundamental de los problemas de oferta revelados.

En este papel, el capital extranjero no es sólo un paliativo que disminuye el efecto del mecanismo de inducción que hubiera operado sin él. Como sabemos, las importaciones adicionales que hace posibles son importantes en sí y constituyen eslabones activos en la secuencia de desarrollo.[4] Un ejemplo ayudará a mostrar lo anterior con claridad. A menudo, una economía subdesarrollada se enfrenta al círculo vicioso de una industria que no puede establecerse debido a la necesidad de un insumo de materias primas que no se producen en el interior del país; y la materia prima no se produce en escala comercial y con la calidad uniforme deseada porque no existe aún un mercado asegurado. En estos casos, cuando el bien se puede importar temporalmente del exterior, puede resolverse el problema en etapas: primero se establece la actividad manufacturera con la ayuda del material importado y, una vez que los productores locales comprueban la existencia de un mercado redituable, se iniciará en poco tiempo la producción nacional.

Para que un país en proceso de desarrollo pueda aprovecharse totalmente de las potencialidades de nuestras secuencias de crecimiento desequilibrado es condición necesaria que su balanza de pagos tenga cierto margen para poder maniobrar. Por tanto, parece deseable hacer una revisión de la bien arraigada idea de que siempre debe otorgarse ayuda a los países subdesarrollados para proyectos específicos. Lo sentado en la primera parte de esta sección nos conduce a pensar que los préstamos proyectados y las inversiones directas sirven un propósito muy útil. Pero además, es necesario prestar ayuda general a la balanza de pagos sobre una base *stand-by* pues resulta imposible prever la rapidez con que las presiones experimentadas en la economía de un país durante su desarrollo provocarán cambios apropiados de recursos nacionales. De hecho, todo proyecto específico, *en especial* si está bien ideado, producirá presiones, algunas de las cuales deben amortizarse temporalmente a través de importaciones adicionales. Quizá entonces los préstamos o donaciones proyectados deban verse acompañados, por costumbre, de un "fondo de repercusiones" en divisas convertibles de que se pueda disponer con libertad.

[4] Véase el cap. VII.

El argumento en perspectiva

Volviendo a la tesis principal de este libro, no puedo dejar de sentirme un poco inquieto con respecto a la importancia y el don creador que he otorgado a las presiones, a las tensiones y al desequilibrio. En realidad, el argumento no es más que una ampliación del enfoque conocido que hace depender al crecimiento económico del surgimiento continuo de oportunidades redituables. Después de todo, éstas también son desequilibrios que inducen a una acción constructiva. Pero al ampliar el concepto de desequilibrio para abarcar situaciones repletas, no sólo de oportunidades por aprovechar sino de obstáculos, dificultades y otros tipos de tensiones, surge la pregunta de si la resolución de estas situaciones no va a ser destructora a veces y si, por lo tanto, el proceso que se ha esbozado no es una cosa bastante riesgosa.

No queremos desde luego, desentendernos de estos peligros. Se acaba de demostrar que las presiones generadas por el crecimiento desequilibrado pueden tener efectos adversos sobre el desarrollo en ausencia de algún amortiguador en forma de capital extranjero. Otras tensiones estudiadas podrían conducir a la adopción de políticas irracionales en lugar de correctivas.

No obstante, por varias razones, no pensamos que sea factible o aun deseable reprimir estas tensiones. En primer lugar, los países subdesarrollados ya operan bajo la *gran tensión* que surge del deseo universal de mejoramiento económico, combinado en forma extraña con muchas resistencias al cambio. Hay mucho que decir en favor de romper esta gran tensión, que es una mezcla explosiva de esperanzas y temores, en una serie de tensiones menores y más manejables.

Estas tensiones menores surgen durante el desarrollo y siguen trayendo consigo muchos peligros y riesgos. Es perogrullada que el desarrollo implica muchas tensiones y contratensiones. Pero lo que no se ha comprendido es que el desarrollo también obtiene nuevas fuerzas de las tensiones que crea. Al tenerse que enfrentar a las dificultades, el desarrollo hace posible su resolución. En cualquier estudio intelectual la mitad del trabajo por lo menos, consiste en preguntar lo que se necesita saber; de la misma forma, en el proceso del cambio social y económico, un obstáculo que se conoce es un obstáculo a medio resolver.[5]

El intento de aprovechar al máximo esta relación positiva

[5] Quizá la influencia penetrante del psicoanálisis no nos haya dejado ver este punto. Para Freud las dificultades, el conflicto y la ansiedad fueron principalmente agentes patógenos; los psicólogos han redescubierto sus funciones constructivas y educacionales en el desarrollo individual muy recientemente. Véase O. H. Mowrer, *Learning Theory and Personality Dynamics* (Nueva York, 1950), cap. 19. De manera similar, un antropólogo ha puesto énfasis recientemente sobre el valor del conflicto en la cohesión social; véase M. Gluckman, *Custom and Conflict in Africa*, Oxford, 1955.

entre el desarrollo y las tensiones que crea pondría un nuevo énfasis en la extensión de asistencia técnica y consejos sobre política a los países subdesarrollados y los haría más eficaces. Los consejeros económicos no serían tan afectos a determinar prioridades desde fuera, después de un experto vistazo al país y a sus recursos; por lo contrario tratarían de descubrir cuáles son las presiones que afectan al pueblo y los avances a los que ya se ha dado impulso. En lugar de establecer reglas de "lo primero es lo primero", tratarían de comprender por qué el progreso a veces puede caminar sin rumbo fijo y en forma extraña a través de muchas áreas periféricas, antes de conquistar las posiciones centrales en que puede estar atrincherado el atraso.

Frecuentemente, la ineficacia, de la que peca el experto, es también señal inequívoca de las políticas económicas oficiales. Se manifiesta en las leyes que futilmente decretan el progreso, en la promulgación de planes de desarrollo que nadie toma en serio, en el establecimiento de reformas abortivas e instituciones muertas al nacer. Pero la política económica puede ser peor que ineficaz: de repente la ineficacia puede verse desplazada por la brutalidad, y desentenderse totalmente del sufrimiento humano, de los derechos adquiridos, de los procedimientos legales, de los valores tradicionales, en resumen, de la "delgada y precaria corteza de la civilización." De hecho, este curso de acción es la reacción natural ante una serie de intentos *sin éxito* hacia la promoción del desarrollo y la introducción de mejoras y reformas. Así después de haber sido un espejismo durante mucho tiempo, la búsqueda del desarrollo puede volverse de repente una pesadilla.

La ineficacia y la brutalidad son manifestaciones de "la incapacidad del neurótico para enfrentarse de lleno a la realidad".[6] Surgen de un escepticismo básico y un desagrado por el *proceso* del desarrollo económico y del intento por saltárselo junto con sus dificultades. Al principio se utiliza el encantamiento para lograr este propósito. Después, se decide que todos los problemas futuros deben resolverse juntos y llegar a la meta a través de un esfuerzo convulsivo de la inversión, una expropiación en gran escala o una dictadura de "corto" plazo.

Hoy, muchos países en proceso de desarrollo están mostrando que sus políticas no tienen que optar entre estas alternativas estériles. Se están familiarizando con la naturaleza del proceso de desarrollo y se están dando cuenta de que las presiones y las tensiones que crea no lo frustran por necesidad, sino que pueden ayudarlo a seguir su curso. El objeto de este libro ha sido agudizar la percepción realista de este tercer camino.

[6] Paul Tillich, *The Courage to Be* (Yale Univ. Press, New Haven, 1952), p. 76.

ÍNDICE

Prefacio 9

I. Exploraciones preliminares 13
La búsqueda de un *primum mobile*, *13*; La importancia del retraso, *19*; La idea del cambio como un obstáculo al cambio, *22*; La necesidad de mecanismos de inducción, *35*

II. Modelos de crecimiento y procesos de desarrollo . 39
La economía del crecimiento. ¿Ayuda o estorbo?, *39*; Una explicación de la actividad inversionista, *43*; La capacidad para invertir, *45*; El efecto de complementariedad de la inversión, *49*; Las fuerzas que corroen el desarrollo, *53*

III. El crecimiento equilibrado: una crítica 58
¿Es necesario un equilibrio en la demanda?, *58*; La paradoja de la doctrina de la interiorización, *62*; Tipos diferentes de interiorización y su efecto sobre el crecimiento, *64*

IV. Adopción de la teoría del crecimiento desequilibrado 70
¿Es necesario un equilibrio de demanda?, *70*; El desarrollo como cadena de desequilibrios, *73*; Una definición de inversión inducida, *77*; Algunos puntos de vista relacionados, *80*

V. Alternativas y estrategias de inversión 83
Secuencias eficaces y criterios de inversión, *83*; Capital social fijo y actividades directamente productivas, *89*

VI. Interdependencia e industrialización 104
Significado de los eslabonamientos anteriores y posteriores, *104*; Un experimento mental, *110*; El eslabonamiento anterior en operación, *114*; Un modelo de formación de capital basado en eslabonamientos anteriores, *118*; Combinación de eslabonamientos posteriores y anteriores, *122*

VII. Industrialización: otros aspectos característicos . . 125
El papel de las importaciones en la inducción del desarrollo industrial, *125*; La razón de un desarrollo dualista, *130*

VIII. Eficiencia y crecimiento de la empresa individual . 137
La necesidad de estímulos internos, *137*; El problema del mantenimiento y una solución que sugerimos, *143*;