

DESARROLLO ECONOMICO

EL CONCEPTO DE CRECIMIENTO EQUILIBRADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO: TEORIA Y PRACTICA (*)

I

"Crecimiento equilibrado". Definiciones

Tal vez pueda ser útil dedicar unos minutos a la terminología. El concepto de crecimiento equilibrado o el mantenimiento de cierto equilibrio durante el proceso de crecimiento significa diferentes cosas para diferentes personas. En general, podemos distinguir tres empleos: 1) uno no técnico, 2) otro técnico general, y 3) otro técnico específico.

1) En *sentido no técnico*, la expresión se emplea con frecuencia para describir ideas tales como crecimiento sin demasiada alteración social; crecimiento con amplia base que difunde sus beneficios entre las diferentes clases; crecimiento sostenido que no es ni del tipo ni de la rapidez que resulte ser una ilusión. En sus versiones más conocidas este sentido no técnico casi identifica el crecimiento equilibrado con el tipo de crecimiento con el que está de acuerdo el observador; o se considera el crecimiento que se ha efectuado con éxito "ex post" y es entonces elogiado con el laudatorio epíteto de "equilibrado". Para algunos economistas, en realidad, no puede existir término alguno mejor de alabanza que el de "equilibrio" y la aplicación del mismo a un cierto proceso de crecimiento puede, por tanto, constituir un elogio general al país o período en el que aquél tuvo lugar. No es preciso decir que a nosotros no nos interesa aquí este empleo no técnico, incluso aunque los problemas que vamos a tratar no se encuentren totalmente apartados de estas raíces más emocionales del concepto.

(*) Artículo publicado en la obra *Economic Growth. Rationale, Problems, Cases*. Edited by Eastin Nelson. University of Texas Press, Austin, 1960. Versión española por JAVIER IRASTORZA REVUELTA.

2) En el *sentido técnico general*, el crecimiento equilibrado puede referirse al equilibrio entre las ambiciones y los recursos disponibles para satisfacerlas o, más concretamente, al equilibrio entre el ahorro previsto y la inversión prevista. La inversión es equilibrada si se ajusta a los recursos disponibles y, en este sentido, puede efectuarse sin inflación o, al menos, con solamente ese grado de inflación que sirve como función útil de "cebar la bomba", y ahí termina. Esta última cualificación es necesaria, aunque la mayoría de los observadores están de acuerdo en que, en los países subdesarrollados, aquel que cebe la bomba se encontrará frecuentemente que tiene un tigre cogido por el rabo, lo cual ciertamente es peligroso.

Manteniéndonos todavía dentro del empleo en sentido técnico general, el término "equilibrio" puede referirse no al equilibrio entre recursos totales y demandas totales, sino a recursos específicos. Se comprende bien entre los economistas que el equilibrio de recursos y ambiciones puede ser trastocado no sólo debido a una demanda total excesiva, sino también a "embotellamientos", es decir, fallos en la igualación entre el conjunto de recursos y el de demandas de los mismos.

El tercer "equilibrio" referido a su empleo en sentido técnico general es el equilibrio externo, la interrelación entre la presión de la demanda interior y la presión ejercida por la necesidad de igualar la entrada y salida de divisas, una vez tenidas en cuenta las variaciones de las reservas exteriores. Se comprende perfectamente que la inversión para el desarrollo puede ser insuficiente, debido a la barrera del equilibrio externo, incluso antes de alcanzarse los embotellamientos y la limitación de los recursos totales. Los países subdesarrollados pueden tener razones especiales para preocuparse por el equilibrio externo debido a sus reservas de divisas crónicamente bajas, a su también crónicamente elevada demanda de importaciones como resultado del efecto demostración, a los acontecimientos registrados en la tecnología y a sus dificultades crónicas para alcanzar el grado deseable de promoción de las exportaciones. Pero, aunque estos problemas están más próximos a nuestro tema que los indicados por el sentido no técnico, no son los que nos interesan.

3) El *sentido técnico específico* del concepto se refiere al equilibrio entre la dimensión de los mercados, el volumen de oferta, y la demanda de capital. Es el mismo equilibrio por el que se interesaba Adam SMITH, el equilibrio entre la división del trabajo, el volumen de producción y la dimensión del mercado. En literatura más moderna sobre países subdes-

arrollados, este interés por el equilibrio del mercado y de la oferta adopta con frecuencia la forma de un análisis del equilibrio entre diferentes sectores de la economía—generalmente agricultura e industria—. O puede también manifestarse como la necesidad de crear las mejoras necesarias en la eficiencia de la producción que den lugar a nuevos mercados mediante una expansión simultánea de la “infraestructura” económica de sanidad, educación, transporte, energía y vivienda, junto con la expansión más directa de la oferta de bienes finales. Puede, asimismo, adoptar la forma de lograr estas mejoras necesarias en la eficiencia de la producción mediante una inversión simultánea de amplia base, de manera que la infraestructura, las economías externas, las economías de la producción en gran escala y la oferta total de bienes finales deben avanzar conjuntamente al mismo ritmo y de modo que, a cada paso, el incremento de renta real es tal que proporciona el mercado para la corriente creciente de bienes finales. El gran impulso (“big push”), las “olas de inversores” de Schumpeter y las virtudes del “bloque de inversiones” (“investment package”) son todas variaciones sobre el mismo tema. Es este empleo técnico específico del término el que me interesa. En esencia, a pesar de la forma bastante diferente en que se expresa este concepto hoy, el problema es la cuestión de los 64 dólares de Adam SMITH —la cuestión de mantener el crecimiento del mercado y el de la oferta en equilibrio—. Si se trata de resaltar la continuidad del problema desde Adam SMITH hasta NURKSE y otros autores más modernos, tenemos el celebrado artículo de Allyn YOUNG (1), que representa un puente claro entre ambos.

II

El cambio estructural y el problema del mercado

¿En qué consiste, pues, concretamente, este problema del crecimiento equilibrado en su sentido técnico específico de problema de “mercados”? Para su comprensión debemos construir algún tipo de cuadro estructural fundamental—“modelo”, si se quiere—de un país subdesarrollado. Un país subdesarrollado registra una estructura del empleo claramente definida: del 70 al 90 por 100 de la población empleada se encuentra en la

(1) ALLYN YOUNG: “Increasing Returns and Economic Progress”, *The Economic Journal*, diciembre, 1928. (Versión española en REVISTA DE ECONOMÍA POLÍTICA, enero-abril, 1958.)

agricultura. En un país desarrollado, que ha alcanzado los niveles de renta nacional de la Europa Noroccidental o de Norteamérica, un 15 por 100 de la población está ocupada en la agricultura—más, si el país es exportador neto de productos agrícolas (o acumula excedentes agrícolas), y menos, si el país es importador neto agrícola—. Sin embargo, incluso aquellos países desarrollados que son exportadores netos importantes de productos agrícolas—Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Dinamarca y también Iowa o Texas—tienen una estructura del empleo que les diferencia de los países subdesarrollados.

Un país subdesarrollado, por tanto, puede definirse como aquél en el que un 80 por 100 de su población se encuentra en la agricultura y un país desarrollado como aquél en el que solamente un 15 por 100 de su empleo se encuentra en la agricultura, admitiendo, en ambos casos, alguna pequeña variación, en más o menos según el comercio exterior. Arthur LEWIS ha definido el proceso de crecimiento económico como el problema de transformar un país, aumentando su cuota de ahorro de un 5 a un 15 por 100. Podemos, con el mismo derecho, definir el proceso como la transformación de un país disminuyendo la población agrícola de un 80 a un 15 por 100. Obsérvese que estamos hablando aquí de la estructura del empleo, no de la del comercio exterior o de la composición de la renta nacional.

A la economía con un 80 por 100 de población agrícola corresponde siempre el bajo nivel de productividad de la economía subdesarrollada. Dicho bajo nivel en la agricultura hace que la mayoría de la población deba encontrarse en este sector para poder alimentarse y vestirse y que el sobrante sobre sus necesidades personales sea pequeño. El bajo nivel de renta hace, asimismo, de acuerdo con la ley de ENGEL, que un porcentaje elevado de dicho bajo nivel se gaste en alimentos y vestido esenciales. La demanda de otros bienes, particularmente manufacturas y servicios, se ve, por tanto, necesariamente limitada a un porcentaje muy pequeño de una renta muy reducida. Este efecto compuesto de la renta baja y la ley de ENGEL significa que el mercado de bienes no agrícolas es muy pequeño. La productividad en la agricultura, el nivel de renta, la ley de ENGEL y la estructura del empleo forman un sistema interdependiente de equilibrio. El equilibrio que determinan mediante su interacción en un país subdesarrollado es un equilibrio a un nivel bajo.

La breve descripción anterior se encuentra sujeta a una modificación significativa, pero no fundamental, proveniente de la existencia de comer-

cio exterior. En este caso, la estructura del empleo no está en armonía directa con el nivel de renta y productividad y la cuenta "resto del mundo" debe aparecer como otro determinante más. Normalmente, los países subdesarrollados son exportadores netos de productos agrícolas e importadores netos de otros productos. Los países superpoblados o mineros pueden ser excepciones. Pero la regla es ésta. Como veremos después, la existencia de mercados interiores de manufacturas abastecidos actualmente por importaciones es un factor importante a la hora de aplicar la doctrina del crecimiento equilibrado. Por el momento, sin embargo, es mejor limitarse a los fundamentos y, bien pensemos en el mundo como un total o en una economía cerrada o en un país subdesarrollado, el comercio exterior se encuentra en equilibrio con respecto a los productos agrícolas y otra clase de productos.

Una segunda característica debe ser introducida en nuestro simple modelo de estructura del empleo. La relación producto-trabajo en la agricultura estadísticamente es casi invariablemente más baja que la media nacional. Es aconsejable cierta precaución con respecto a esta afirmación. Primero, existen una o dos excepciones a la misma entre los países más desarrollados—Australia parece ser una de ellas—; sin embargo, constituye una de las generalizaciones mejor fundadas que podemos efectuar, tanto para los países subdesarrollados como para los desarrollados. Segundo, las cifras publicadas pueden subestimar la producción agrícola, especialmente en relación con la agricultura de subsistencia y con la formación de capital agrícola; por tanto, mi proposición se refiere a lo que "aparece en las estadísticas" más que a lo que realmente es. Tercero, mi proposición tiene dudosa aplicación en términos de bienestar: es dudoso que un valor más bajo de producción por persona empleada en la agricultura no se vea parcialmente compensado por precios y costes más bajos, una necesidad menor de mantenerse al mismo nivel que el vecino u otros factores no pecuniarios. Pero cuando se interpreta con cuidado, no creo que la evidencia de una relación producción-trabajo más baja en la agricultura pueda ser impugnada. En efecto, para un gran número de países, las cifras se aproximan notablemente a una relación constante de la forma:

$$A = \frac{2}{3} N.$$

donde A es la producción por persona empleada en la agricultura y N es la producción por persona empleada en la economía en su conjunto.

Teniendo en cuenta esta diferencia entre producción agrícola por persona y producción no agrícola por persona, se deduce con la fuerza de una identidad aritmética un hecho de considerable significación: si una economía con un 80 por 100 de población empleada en la agricultura produce sólo dos tercios de su media nacional "per capita" en el sector agrícola, la diferencia entre el sector agrícola y el no agrícola será mucho mayor que en el caso de una economía con un 15 por 100 de población empleada en la agricultura que también produce sólo dos tercios de su media nacional en el sector agrícola. En efecto, en el país subdesarrollado, la producción por trabajador no agrícola, en comparación con la producción por trabajador, tiende a ser de 3/1. Por tanto, el cambio estructural en el sentido de moverse de una economía con un 80 por 100 de población empleada en la agricultura a otra con sólo un 15 por 100 comienza a aparecer más que un *síntoma* o *medida* de desarrollo económico; parece más bien un *método* o *instrumento* de desarrollo económico.

Esta impresión es comprensible, pero es doblemente errónea. En primer lugar, la transferencia de la agricultura no justificada por el nivel de productividad y el estado del mercado o de la demanda real no puede ser posiblemente mantenida o benéfica. En segundo lugar, una producción más elevada por persona fuera de la agricultura no constituye en sí misma una prueba definitiva de una relación capital-producto más favorable fuera de la agricultura que dentro de la misma, ni en el sentido medio ni en el marginal es relevante para la distribución del capital disponible. Sin embargo, el efecto mágico de esta diferencia es comprensible. Además, a pesar de las falacias básicas implicadas —como se acaba de señalar—, existe al menos un elemento de verdad en la idea de que esta diferencia podría utilizarse en el desarrollo económico. En tanto en cuanto una mayor producción por persona fuera de la agricultura presente, en realidad, una mayor productividad neta del trabajo, derivada de economías internas y externas, y no sólo un mayor "input" de capital, se introduce un efecto acumulativo o multiplicador en el proceso del cambio estructural. Cuando los niveles de productividad y los mercados y la demanda real aumentan, el cambio estructural de una economía con un 80 por 100 de población agrícola a otra con un 15 por 100 hecho posible por dicho aumento generará, a su vez, fuerzas que por sí mismas tienden a elevar la productividad y los ingresos reales. De esta forma, el efecto puede llegar a ser la causa —y nos encontramos con el cuento del huevo y la gallina—. Aquí en pocas palabras, tenemos el punto inicial

de la doctrina del crecimiento equilibrado en la forma más moderna desarrollada por ROSENSTEIN-RODAN, NURKSE y otros: la ampliación auto-justificada de la demanda real y los mercados, la inversión que parece no económica "ex ante", pero deviene económica "ex post"; el buque náufrago que aún puede ayudar a originar la ola que le separe a flote de la roca.

III

"Crecimiento equilibrado": una posible solución de dudosa aplicación

Hemos establecido que un cambio en la estructura del empleo del sector agrícola al no agrícola, especialmente a la industria, puede ser considerado como un acompañamiento inevitable del desarrollo económico. Esto es efectivamente cierto para una economía cerrada y, con un determinado retraso ("lag") temporal, casi efectivamente cierto para una economía abierta. Hemos visto además que, en sentido muy limitado, podría incluso decirse que el proceso de transferencia mismo puede ayudar a promover el desarrollo económico. Al mismo tiempo hemos visto que la dimensión del mercado —que refleja el estado de los ingresos reales, la estructura institucional y la situación del comercio exterior— establece límites estrictos a este cambio requerido y deseado en la estructura del empleo. La industria no puede expandirse porque necesita mercados más amplios en la agricultura y el mercado de productos agrícolas, a su vez, se ve limitado por la ausencia de oportunidades de empleo en la industria, lo cual fuerza a la agricultura a alimentar demasiada población en su sector. Las industrias individuales no pueden expandirse porque otras industrias no se han desarrollado lo suficiente para proporcionar mercados.

La doctrina del crecimiento económico equilibrado, en su sentido técnico específico, ofrece una forma de resolver esta dificultad del mercado. Quizá sería más correcto decir que ofrece una forma de sortear dicha dificultad. Lo que afirma, en realidad, es lo siguiente: "Dejemos el sistema actual solo, en situación de punto muerto y de equilibrio a un bajo nivel. Superpongamos sobre este sistema en punto muerto un segundo sistema autocontenido o autónomo que proporciona al mismo tiempo mercados y ofertas adicionales. Creemos este segundo sistema autocon-

nido dando énfasis al sector que, en cualquier caso, tendría que expandirse en el proceso de crecimiento económico y que es también el sector en que proyectos simultáneos pueden apoyarse mutuamente con la mayor facilidad. La forma en que esto puede realizarse es mediante una oía simultánea de nuevas fábricas, compuestas de tal manera que aprovechan plenamente las complementariedades y economías externas en el lado de la oferta y las complementariedades de los mercados en el lado de la demanda." Así se explica —utilizando una metáfora acuñada en un contexto bien diferente— que cien flores pueden crecer donde una sola se marchitaría por falta de nutrición.

En otras palabras, se nos dice que la dificultad del mercado parece formidable solamente para nuestro hábito de pensar en proyectos pequeños y fragmentarios. "Dejemos de pensar en términos fragmentarios; comencemos a pensar en grandes dimensiones", nos dicen, "y la dificultad del mercado, que parecía amenazar de una forma tan formidable, desaparecerá."

Ha de señalarse que esta doctrina debe imponer respeto y simpatía. El consejo a los países subdesarrollados de que paren de pensar en términos fragmentarios y comiencen a hacerlo en grandes dimensiones es un consejo sano. La aproximación de la programación es mejor que la aproximación de proyectos. En un buen programa de desarrollo, los proyectos individuales pueden y deben apoyarse mutuamente; si se aprovechan adecuadamente tales oportunidades, la productividad de la inversión puede aumentar de forma significativa. Una expectativa ampliamente difundida entre los empresarios individuales de que la demanda de su producto va a aumentar puede hacer maravillas en lo que respecta al incentivo a invertir y puede justificarse por sí misma en lo que a la demanda se refiere.

No obstante, existen aún varios puntos dudosos —en realidad, de duda más bien obvia— sobre esta aproximación. En primer lugar, parece claro que un sistema puramente no agrícola de mercados adicionales no puede ser nunca totalmente autocontenido. La Ley de Engel puede decir que la demanda de alimentos aumenta en menor proporción que la renta, pero ciertamente *no* dice que dicha demanda no aumente en absoluto, y más particularmente en los niveles con baja renta de los países subdesarrollados. Además, es erróneo pensar que el nuevo sistema de mercados adicionales y el anterior de punto muerto no tienen relación alguna entre sí. Donde exista la institución de agricultura familiar de subsisten-

cia, la demanda de alimentos "per capita" de la población que permanece en el campo aumentará cuando la estructura del empleo varíe y la gente abandone al sector agrícola; el resultado será un incremento de la renta real. Este incremento de la demanda de alimentos será adicional al registrado en la demanda también de alimentos por parte de los emigrados del campo.

Las implicaciones de la doctrina del crecimiento equilibrado no han sido quizá totalmente comprendidas. Son que el gran impulso en la industria quizá tenga que ser complementado por inversiones en gran escala en la agricultura adicionales al elemento "dieta equilibrada" en el bloque de inversión. Pero una vez admitido esto, se siguen dos consecuencias. En primer lugar, la doctrina comienza a parecerse sospechosamente a doctrinas más ortodoxas —que ADAM SMITH no habría discutido— de que el cambio estructural debe apoyarse en un fundamento de aumento de la productividad dentro de la estructura existente (y en los países subdesarrollados esto significa principalmente agricultura) hasta que las rentas reales se hayan elevado a un nivel que justifique dicho cambio estructural. Aún más perjudicial para la doctrina, al menos en su aplicación práctica, es una segunda consecuencia: admitir que la ampliación de los mercados debe incluir importantes bloques adicionales de inversión en la agricultura. Los recursos totales requeridos para el gran impulso industrial pueden ser ya demasiado grandes para un país subdesarrollado. Pero incluso no son suficientes; debemos añadir a los recursos requeridos no sólo la inversión necesaria en la agricultura para que el nuevo sistema sea autocontenido o autónomo, eliminando así la dificultad del mercado, sino bloques adicionales de inversión para proveer a las mayores rentas reales de los no transferidos de la agricultura.

La razón por la cual estas dificultades se ven con más claridad en relación con el problema del balance sectoral entre la agricultura y la industria, más que en sus implicaciones para la doctrina específica del crecimiento equilibrado, radica probablemente en una difundida creencia de que los cambios necesarios en la oferta agrícola podrían ser realizados mediante cambios institucionales más que mediante una nueva inversión. Si bien es cierto que la reducción de la presión de la población puede hacer más fácil establecer reformas institucionales, tales como la consolidación de tenencias, la introducción de cultivos comerciales, la experimentación con mejores métodos agrícolas, etc.; sin embargo, una vez que el problema se planteara, la necesidad de inversión agrícola sería en

general, francamente admitida. No obstante, el razonamiento se lleva con frecuencia por caminos que parecen descuidar esta necesidad.

Un segundo punto obvio y dudoso sobre la doctrina se encuentra ya implícito en lo que acaba de decirse. Podemos emplear las palabras de M. FLEMING: "La situación podría groseramente ser expresada afirmando que, mientras la doctrina del crecimiento equilibrado supone que la relación entre industrias es en su mayor parte complementaria, la limitación de la oferta de los factores hace que esa relación sea, también en su mayor parte, competitiva" (2).

Podemos decir que los recursos necesarios para llevar a cabo la política del crecimiento equilibrado —particularmente cuando es tenida en cuenta la extensión a la agricultura— son de tal magnitud que un país que dispusiera de dichos recursos no sería en realidad subdesarrollado. Una forma ligeramente diferente de exponer lo mismo sería decir que la doctrina puede ser más útil como fórmula para el crecimiento sostenido en los países desarrollados que como fórmula para romper el equilibrio a bajo nivel en situación de punto muerto en los países subdesarrollados. Para justificar la doctrina como fórmula para romper este punto muerto tendría que argüirse realmente que se lograrían los recursos necesarios, incluso aunque no se encontrasen disponibles inicialmente, bajo la presión de mercados más amplios y del crecimiento equilibrado de la demanda. Pero esto es difícilmente compatible con las inelasticidades supuestas de la oferta de los factores en los países subdesarrollados. Si cebar la bomba fuera la respuesta, los problemas de los países subdesarrollados no serían tan complejos como parecen.

Puede intentarse reivindicar la doctrina mediante algún argumento del tipo siguiente: ciertamente, el lote o bloque de inversión equilibrada requiere grandes recursos "ex ante". Pero si la inversión equilibrada puede realizarse físicamente en primer término, el ahorro requerido será proporcionado "ex post". Por tanto, no hay por qué preocuparse. Sin embargo, este argumento evidentemente debe suponer que las cuotas marginales de ahorro y tributación son suficientemente elevadas para asegurar la identidad "ex post" del ahorro y la inversión sin demasiada inflación, a no ser que se trate de una identidad transitoria realizada como parte

(2) "External Economies and the Doctrine of Balanced Growth", *The Economic Journal*, junio, 1955. (Versión española en REVISTA DE ECONOMÍA POLÍTICA, mayo-agosto, 1959.) También de FLEMING: "External Economies and the Doctrine of Balanced Growth: A Rejoinder to Prof. Nurkse", *The Economic Journal*, septiembre, 1956.

de una inflación galopante continua: En cualquier caso, empero, el argumento no puede reivindicar la doctrina. En tanto en cuanto las rentas adicionales sean ahorradas o sujetas a tributación, es cierto que la insuficiencia de recursos no proporciona ya un argumento contra el enfoque expuesto. Pero esto se logra solamente a costa de eliminar la justificación inicial de la operación total. Porque es lógico que, en tanto las rentas adicionales tengan que ahorrarse o verse sometidas a tributación, no se encuentran disponibles para proporcionar los mercados necesarios. La oferta puede crear su propia demanda o puede crear su propia financiación; pero, evidentemente, no puede efectuar ambas cosas. Por tanto, recomendar el bloque de inversión equilibrada como fórmula para resolver simultáneamente el punto muerto del mercado y el punto muerto de la insuficiencia de recursos equivale a convertirse en víctima de una ilusión de doble contabilización. Donde el cebar la bomba pueda practicarse con éxito —lo cual probablemente no constituye un caso frecuente en los países subdesarrollados—, eso está bien; pero no existe ninguna ventaja particular en cebar la bomba mediante bloques de inversión equilibrada.

El argumento prueba que la doctrina del crecimiento equilibrado es más bien *prematura* que *equivocada*, en el sentido de que es aplicable a una etapa subsiguiente de crecimiento sostenido más que a la rotura de un punto muerto. Puede ser mejor estrategia del desarrollo concentrar los recursos disponibles sobre tipos de inversión que ayuden a que el sistema económico sea más elástico, más capaz de expansión bajo el estímulo de mercados más amplios y una mayor demanda. Esto atraería nuestra atención hacia las inversiones que fortalecieran el fundamento o "infraestructura" económica y social: sanidad y educación, transporte y comunicaciones, energía, cualificación y conocimiento de recursos. Añadido a este fortalecimiento general de los fundamentos deberían efectuarse inversiones, con el fin de eliminar estrangulamientos específicos que surgieran como resultado del crecimiento anterior y la reciente historia económica. Como dijimos anteriormente, si suponemos que tal sistema de inversión puede emprenderse simultáneamente con la ola de proyectos directamente productivos descritos por la doctrina del crecimiento equilibrado, no hay problema. No existe ciertamente nada que inherentemente sea contradictorio con respecto a las dos áreas de inversión. Pero incrementando aún más la dimensión requerida del "bloque" de inversión de forma que incluya los servicios públicos fundamentales

exigidos para la expansión, alejamos todavía más la idea total del campo de la política práctica de desarrollo en los países subdesarrollados. Y si ha de efectuarse una elección, es difícil evitar una secuencia en la que, durante las primeras tapas, la inversión "básica" no tienda a predominar. Para dicha inversión, que es esencialmente de promoción y no produce en sí bienes vendidos en el mercado final, la dificultad del mercado, en sentido normal, no existe. Por otra parte, el objetivo de esta inversión es crear mercados, pero por una ruta diferente al "crecimiento equilibrado", a saber, creando condiciones en que proyectos individuales subsiguientes devengan económicamente factibles como resultado de la disminución de su coste real de producción. Donde la elección radique entre la creación simultánea de plantas complementarias con costes elevados —costes elevados por falta de cualificación personal y servicios básicos—, por una parte, y, por otra, la mejora de la tecnología y los servicios en combinación con inversiones en proyectos individuales seleccionados tales que hayan devenido económicos como resultado de un coste real menor, ¿quién puede dudar cuál es la mejor distribución de los recursos en un país subdesarrollado?

Resumiendo: a pesar de sus características intelectualmente satisfactorias, la doctrina del crecimiento económico equilibrado tiene severas limitaciones en su aplicabilidad a los países subdesarrollados. Si bien insiste acertadamente en las dificultades del mercado como una causa del equilibrio a un nivel bajo y si bien muestra acertadamente asimismo que la dificultad del mercado puede ser superada mediante un programa de inversión equilibrada de base amplia, no proporciona asideros directos para enfrentarse con un problema aún más fundamental de los países subdesarrollados: la escasez de recursos. Puede ser cierto que la oferta de bienes —con tal de que sea adecuadamente compuesta y equilibrada— cree su propia demanda. Pero la oferta de bienes significa demanda de factores de producción y especialmente de capital, y si bien la oferta de bienes puede crear su propia demanda, desgraciadamente en los países subdesarrollados la demanda de factores no crea su propia oferta. Peor aún, la demanda de factores implicada en el programa de inversión de base amplia debe estar en competencia directa con otros proyectos de inversión y otros tipos de gasto cuyo objetivo directo es incrementar los recursos disponibles. Si ambos tipos de inversión pudieran ser emprendidos simultáneamente, no existiría problema y la doctrina podría reivindicarse en su totalidad. Pero, en este caso, el concepto de crecimiento eco-

nómico equilibrado habría de ser ampliado considerablemente más allá de lo normalmente implicado. La doctrina vendría a decir peligrosamente: "Si sólo no existiera el problema económico (es decir, si los recursos no fueran escasos y todo pudiera efectuarse simultáneamente), el problema del desarrollo podría resolverse." Esto es, en cierto modo, una forma injusta de *reductio ad absurdum*, pero muestra las severas limitaciones de la doctrina. Cuanto más urgente es el problema del desarrollo económico, menos aplicable es la doctrina. Cuanto más adecuada es la doctrina, más probable es que el problema del desarrollo se cuide de sí mismo.

Si la doctrina posee méritos al señalar la dificultad del mercado y al describir una forma de hacer la inversión más productiva, también tiene el peligro de que sus limitaciones inherentes pueden ser ignoradas. El atractivo intelectual de la doctrina, junto con su asociación directa al cambio estructural deseado, pueden conducir a los países a aplicarla incluso en situaciones de escasez e inflexibilidad de recursos. En este caso, conducirá a políticas que reduzcan más que aumenten la productividad de la inversión. Conducirá o a la inflación o a una formulación de bloques de inversión equilibrada sobre una base geográfica muy estrecha o a sacrificios costosos de otros tipos de inversión sobre el altar del crecimiento equilibrado. Volviendo a nuestra frase previa: es sano aconsejar a los países subdesarrollados "pensar en grandes dimensiones", es decir, en términos de cuentas agregadas de renta nacional; pero puede no ser sano recomendarles que "actúen en grandes dimensiones" o, en cualquier medida, superior a lo que permitan sus recursos.

Debe resaltarse que las dudas que es preciso ligar a la doctrina del crecimiento equilibrado se refieren a la aplicabilidad y valor operativo de la "ola de inversiones" o "lote de inversión equilibrada" en los países subdesarrollados más que a su validez intelectual o, incluso, a su valor operativo en las diferentes circunstancias supuestas por SCHUMPETER en su "Teoría del Desarrollo Económico". El profesor NURKSE, por ejemplo, que adopta una posición primordial al relacionar la idea schumpeteriana con el punto muerto del mercado en los países subdesarrollados y desarrolla así la idea de mercados expansivos mediante bloques de inversión equilibrada, aclara profusamente que conoce las limitaciones aquí señaladas: "No se sugiere que, cuidando sólo la demanda, cualquier país podría levantarse por sus propios medios. Hemos estado considerando una faceta particular de nuestro problema. Dificultades más fundamentales que radican en el lado de la oferta han sido hasta ahora descui-

dadas con el fin de proceder de una forma ordenada" (3). Pero nuestro problema no es "un análisis ordenado"; es el desarrollo económico. Nuestro trabajo se titula "Concepto de crecimiento equilibrado en el desarrollo económico: teoría y práctica". La dificultad del enfoque del profesor NURKSE es que el remedio de la demanda que propone crea una tensión particularmente fuerte en la oferta, que, en cualquier caso, constituye la "dificultad fundamental" para emplear sus propias palabras. Es quizá una pena que el capítulo titulado "La dimensión del mercado y el estímulo a invertir" haya sido el primero de su gran libro y no el último. Esto ha dado lugar a alguna incomprensión. Tampoco esta incomprensión se ha limitado a un aspecto solamente. Cuando FLEMING planteó el problema de la oferta, el profesor NURKSE objetó que "el término crecimiento solo, insinúa que algo más está implícito que las reglas de distribución de un "stock" dado de los factores (que, por otra parte, no deben descuidarse). Esto es evidente, si se presta atención al contexto en el cual la idea del crecimiento equilibrado ha aparecido en la literatura. Mi propio supuesto, en el capítulo 1 de mi libro, fue el de una fuerza dada de trabajo equipada con un "stock" creciente de capital" (4).

Pero el supuesto del profesor NURKSE, tan claramente expuesto en su última frase, no elimina las objeciones. El hecho es que, incluso aunque podamos suponer que se dispone de recursos para una inversión neta, de forma que "una fuerza dada de trabajo se equipara con un "stock" creciente de capital", el capital adicional ha de ser cuidadosamente distribuido y el lote de inversión tendrá que competir por sus propios méritos con otras posibles formas de utilizar el "stock" creciente de capital". No es en modo alguno cierto que la estrategia acertada para un país subdesarrollado sea el "ataque frontal de este tipo—la ola de inversiones de capital en un número de diferentes industrias" (5) sobre lo que escribe el profesor NURKSE—. Quizá la táctica de guerrillas sea más apropiada a las circunstancias de los países subdesarrollados que un ataque frontal.

(3) R. NURKSE: "Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries", 1953.

(4) R. NURKSE: "Balanced Growth on Static Assumptions", *The Economic Journal*, junio, 1956.

(5) R. NURKSE: "Problems of Capital Formation..."

IV

Una visión equilibrada del crecimiento equilibrado

En la sección precedente, se ha ofrecido la doctrina del crecimiento equilibrado, por una parte, como una solución posible y con algún mérito educacional para los países subdesarrollados, pero, por otra, como una solución incompleta, inadecuada e incluso potencialmente peligrosa. Quizás haya llegado el momento de ampliar este juicio respaldando y adoptando una visión más amplia de los problemas implicados. A tal fin, puede exponerse de nuevo el esbozo elemental de una economía subdesarrollada. Existen varias rutas distintas para el crecimiento económico.

1. En primer lugar y evidentemente, existe el incremento de la productividad en la agricultura. No es antinatural que las misiones extranjeras en los países subdesarrollados resalten esta ruta para el crecimiento económico; cualquier visitante de un país subdesarrollado observará, primero, que el grueso de la población—aproximadamente un 80 por ciento en nuestro esbozo—se encuentra empleado en la agricultura; y, segundo, que la agricultura registra un nivel particularmente bajo de productividad, no sólo en relación con la agricultura en países más adelantados, sino también en relación con otras ocupaciones en el mismo país subdesarrollado. Una mayor productividad en la agricultura debe ser ciertamente una de las principales rutas del crecimiento económico. Si éste tiene lugar, se resolverá normalmente la dificultad del mercado: los ingresos más elevados de los agricultores proporcionarán mayores mercados para las industrias y, según la Ley de Engel, parte de la demanda adicional es probable se dirija hacia productos no agrícolas. Nótese, sin embargo, que la solución de la dificultad del mercado a través de una productividad agrícola más elevada no es en modo alguno automática: el que una productividad mayor dé lugar a un nivel superior de alimentación para la amplia familia del agricultor de subsistencia constituye claramente una buena cosa, pero no elimina la dificultad del mercado a partir del camino del cambio estructural. Cuando las mejoras en la productividad agrícola tengan lugar en relación con cultivos comerciales, y, más aún, cuando tengan lugar en relación con

cultivos de exportación, podemos estar razonablemente ciertos que tales mejoras crearán las condiciones previas para el crecimiento y nos permitirán prescindir del bloque o lote de inversión equilibrada como un remedio específico de las dificultades del mercado. Donde la productividad agrícola aumenta dentro de un sistema de agricultura de subsistencia, debe ser normalmente posible para un gobierno inteligente ligar este aumento de productividad con cambios institucionales que le utilizarán como base del crecimiento. Por ejemplo, donde una productividad agrícola mayor se ve acompañada por una oferta de "bienes incentivo" a los agricultores que les induzcan a desarrollar una propensión a "traficar e intercambiar" cuando su producción aumenta, el crecimiento, como resultado deviene posible. Además, un incremento de la productividad agrícola, en tanto en cuanto libera trabajo de la agricultura, crea parte de esa elasticidad de la oferta de los factores que hace posible el lote de inversión equilibrada.

2. Una segunda ruta para el crecimiento económico es la mejora de la productividad fuera de la agricultura, concretamente en la industria. Es evidente el enorme campo existente para tal mejora. Sería sorprendente que esto no fuera así, considerando la falta de experiencia en el manejo del capital, la escasez de cualificación directiva, la ausencia de servicios de entretenimiento y reparación. Podemos quizá añadir a esta lista el hecho de que la técnica utilizada es un crecimiento ajeno importado del exterior y que no se desarrolló, por tanto, al mismo tiempo que las necesidades y dotación de recursos de los países subdesarrollados. El estudio pionero de la CEPAL (6) sobre la industria textil algodonera puede proporcionar muchas ilustraciones de posibles mejoras en la eficiencia. Tales mejoras no agrícolas pueden no ser tan obvias, especialmente para el observador exterior, como la necesidad de una mayor productividad en la agricultura. Pero, incluso, aunque ésta abarque un 70 u 80 por 100 de la población total, normalmente no responde más que de la mitad de la renta nacional. Por tanto, un cierto grado de mejora en los sectores no agrícolas aumentarán la renta real total aproximadamente tanto como el mismo grado de mejora agrícola. Las inversiones efectuadas con el fin de elevar la productividad no agrícola, descendiendo las curvas de costes reales, crearán "mercados" donde antes nada existía, y ello sin necesidad de un lote de inversión de amplia base.

(6) Labor Productivity of the Cotton Textile Industry in Five Latin-American Countries.

3. La promoción del comercio de exportación constituye un tercer medio de estimular el crecimiento económico. El punto muerto de equilibrio a un bajo nivel de rentas reales y mercados, existe sólo en una economía cerrada o considerando el mundo como un total. En cualquier país subdesarrollado concreto con un comercio exterior significativo—lo cual sucede para casi todos los países subdesarrollados—algunos de los mercados radican en el exterior en los países altamente desarrollados y, por tanto, no se ven limitados por la baja renta interior. Estos mercados son, por supuesto, también limitados: por las rentas reales del exterior, por la competencia de competidores con costes posiblemente más bajos y por los cambios tecnológicos. Además, la notoria inestabilidad de los precios mundiales puede hacer a los mercados exteriores particularmente arriesgados para el exportador especializado. De cualquier forma, la promoción de las exportaciones ofrece el método más importante, histórica y analíticamente, de salvar el punto muerto del mercado, ofreciendo oportunidades para el crecimiento económico sin el lote de inversión equilibrada.

4. Un cuarto medio de mejorar la situación económica de un país subdesarrollado es la sustitución de importaciones. Un país con comercio exterior ha establecido mercados internos actualmente abastecidos por importaciones. La sustitución de importaciones, al igual que la promoción de exportaciones, ofrece así una oportunidad de crecimiento, eliminando la necesidad de un bloque de inversión. El arancel protector ha constituido históricamente una alternativa principal del bloque de inversión equilibrada en las primeras etapas del desarrollo. El "Informe sobre la industrialización de la Costa de Oro", de ARTHUR LEWIS proporciona el *locus classicus* de este enfoque desequilibrado, aunque efectivo.

5. En relación con la mejora de la productividad, existe una quinta ruta para el crecimiento económico: la creación de infraestructura económica. En este campo, quizás, la inversión en transportes constituye evidentemente una alternativa del bloque de inversión equilibrada como método de crear nuevos mercados. La ausencia de mercados en los países subdesarrollados no es simplemente cuestión de rentas reales bajas; depende también de la estructura e instituciones económicas específicas dentro de las cuales se genera la renta. Si la división del trabajo depende de la dimensión del mercado, éste depende, a su vez, del grado en que se disponga de ciertos servicios. El transporte es el más obvio. La doctrina del crecimiento equilibrado es acertada al subrayar la crea-

ción de mercados como problema clave, pero pueden crearse mercados mediante métodos distintos a la demanda inducida equilibrada.

6. La inversión desequilibrada, sexto medio de estimular el crecimiento económico, y dejando aparte el comercio exterior, parece, en principio, paradójica. No sería realista suponer una situación de armonía perfecta—incluso la armonía del punto muerto—entre mercados y oferta. La doctrina del crecimiento equilibrado parece suponer que, al adoptar decisiones sobre la distribución de los recursos en un país subdesarrollado, comenzamos de la nada. Esto, en realidad, no es así. Partimos de una situación que incluye los efectos de inversiones y desarrollos previos, lo cual significa que, en cualquier momento de tiempo, existen tipos de inversión que no son en sí bloques de inversión equilibrada, sino que son complementarios a las inversiones existentes, que de esta forma aproximan el “stock” total de capital al equilibrio. Debemos, por tanto, distinguir entre equilibrio como resultado final al que se quiere llegar y equilibrio como método de enfoque. Donde se parte de una situación de desequilibrio, se precisa un desequilibrio adicional con el fin de aproximarse al equilibrio. Puede decirse que éste considera todavía válido el concepto del bloque o lote de inversión equilibrada, ampliándole a varios periodos de inversión. Por consiguiente, si bien podemos tender al equilibrio como criterio de inversión, logramos este objetivo mediante una inversión desequilibrada.

Hemos expuesto seis enfoques alternativos distintos a los señalados por la doctrina del “crecimiento equilibrado”. Cada uno de ellos podría, de una forma concebible, si se llevara a cabo acertadamente, resolver el punto muerto del mercado que ha dado origen a dicha doctrina. Por tanto, el crecimiento equilibrado debe juzgarse no como la única cura del mal correctamente diagnosticado, sino como una de las varias posibles. ¿Cuál de ellas es la más adecuada? Depende de situaciones específicas y, más particularmente, del volumen total de recursos disponibles. A este respecto, la cura concreta del lote de inversión equilibrada no parece apropiada en las primeras etapas del desarrollo, porque requiere vastos recursos—en realidad, más recursos de los que la mayoría de los expositores de la doctrina parecen comprender—. El lote de inversión equilibrada no puede lógicamente limitarse a un grupo de proyectos que se autoapoyan en el lado de la demanda; el lote debe incluir inversiones en la agricultura y en la infraestructura. La cura se encuen-

tra lejos de ser la única; además es una cura cara y su mayor efectividad se logra cuando se adopta junto con otras prescripciones.

Habiendo definido las limitaciones de la doctrina, nos encontramos quizá ahora en mejor posición para apreciar sus méritos: la combinación de proyectos que se autoapoyan puede servir para elevar la productividad de la inversión. Concretamente, puede impedir la creación de "elefantes blancos"—proyectos sin mercado—que salpican el paisaje en tantos países subdesarrollados. Considerado entre asignaciones alternativas de recursos *dudos*, el lote de inversión equilibrada posee una superioridad inherente—donde los recursos disponibles sean suficientes para tal lote.

Existe otra lección que podemos aprender de la doctrina del crecimiento equilibrado. El incentivo a invertir aumentará mucho con la expectativa de mayores mercados e ingresos. Las expectativas inflacionarias son una forma de incrementar el incentivo a invertir; una expectativa de crecimiento real sería tan efectiva, quizá más efectiva. No es suficiente que la inversión complementaria que proporcione mercados realmente se efectúe; es necesario también que se vea o conozca, o al menos suponga, que va a efectuarse. Por esta razón, en cualquier programa de desarrollo de un país subdesarrollado es crucialmente importante crear un sentimiento general de movimiento hacia adelante. La formulación de programas de desarrollo puede constituir una ayuda en la creación de dicho movimiento: más concretamente, creo que éste es también uno de los efectos más importantes del movimiento de desarrollo comunitario en la India. El crecimiento equilibrado puede jugar un papel en la mejora de lo que en la teoría del ciclo económico es quizás bastante vagamente denominado "situación de confianza económica". Un punto muerto a un bajo nivel de ingresos y mercados puede ser debido a un excesivo pesimismo autojustificado relativo a los mercados futuros, particularmente donde exista una larga historia de estancamiento o dificultades económicas. No es tan fácil, sin embargo, que el optimismo excesivo se justifique a sí mismo, la limitación inexorable de los recursos se encuentra en el camino. Donde el equilibrio a un bajo nivel ha sido determinado por un pesimismo excesivo más que por una limitación de recursos, la doctrina del crecimiento equilibrado adquiere considerables méritos tanto teóricos como prácticos.

Finalmente, recordamos que las objeciones a la doctrina del crecimiento equilibrado se reducirán enormemente y, finalmente, serán eli-

minadas cuando los recursos disponibles aumenten en el curso del crecimiento económico. Interpretada de esta forma, la doctrina debe estimular a los países subdesarrollados a afrontar los sacrificios necesarios en las primeras etapas del desarrollo; existe para ellos la esperanza de que un día, cuando los recursos hayan devenido suficientemente vastos, serán posibles los bloques de inversión equilibrada. Después de haber trabajado por lograr el objetivo, el bloque de inversión equilibrada les ayudará a introducirse en la tierra prometida del crecimiento acumulativo y del interés compuesto.

HANS W. SINGER