



cairel 63

CATALOGADO

PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONOMICO

POR JOHN KENNETH GALBRAITH

INTRODUCCION

Este opúsculo reúne cinco conferencias que di en los cinco centros de enseñanza más importantes de la India —Universidad de Madrás, Universidad de Calcuta, Universidad de Bombay, Universidad de Rajasthan e Instituto Indio de Administración Pública, de Nueva Delhi— en el verano y otoño de 1961. En los años últimos la literatura consagrada al desarrollo económico ha llegado a ser abundantísima, y su expresión, de gran complejidad. En tales circunstancias, se corre siempre el riesgo de perder de vista lo verdaderamente esencial. Entusiasmados con la discusión de detalles interesantes, confundimos una parte del problema con el todo. Las conferencias obedecían, como el título general indica, al propósito de ofrecer sobre la tarea del desarrollo una perspectiva clara y sencilla. Quizás deba decir que a eso dediqué, en realidad, cuatro de las cinco conferencias, ya que la quinta es un poco más especializada, por cuan-



© 2001, DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento,
sin la autorización escrita de la Universidad de El Salvador

SISTEMA BIBLIOTECARIO, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

to se expone en ella cómo es empleado el principal instrumento del desarrollo industrial, es decir, la empresa.

Al notar el interés que estas conferencias despertaron, no sólo en la India, sino en otras partes, me persuadí sin gran dificultad a agruparlas en esta forma. Espero que puedan contribuir, aun en pequeña medida, a la comprensión de la que es, sin duda alguna, la tarea más importante y humana en que los hombres están hoy comprometidos. No me hago la ilusión de que todo cuanto aquí digo vaya a tener el asentimiento de la totalidad de los lectores de este pequeño libro. Puede ser de algún consuelo el hecho de que su discrepancia sea conmigo. En esta era de organización, hay algunas cosas que siguen perteneciendo a la exclusiva competencia y jurisdicción de los individuos. Ejemplo de ello pudiera estimarse una discusión del género de la que aquí se contiene.

I

PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONOMICO

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, no ha habido año, en todas las partes del mundo ilustrado, en que no se haya puesto a discusión, con una vivacidad a veces excesiva, el tema del desarrollo económico. Aunque hay que mostrar cautela en todo lo que a comparaciones se refiere, esa discusión puede parangonarse, por lo vigorosa, con la que tuvo efecto después de la publicación del estudio de Adam Smith sobre la *Naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, escrito en 1776, al que en los sesenta o setenta años siguientes tanto contribuyeron Bentham, Malthus y Stuart Mill, entre otros pensadores. La ocasión es la misma. Ultimamente, como en aquella sazón, hay países que pasan por las primeras etapas del desarrollo nacional. Se trata ahora de los nuevos países de Asia y de Africa, a quienes preocupa, como a los de Europa Occidental en los últimos años del siglo XVIII y primeros del XIX, la comprensión de los procesos de que el progreso depende. En estos últimos años, hombres doctos de los países más adelantados económicamente se han unido a la discusión, dirigiéndola a veces. No poco orgullosos pueden sentirse los norteamericanos por el intenso interés que en los últimos años ha cobrado en los Estados Unidos el desarrollo económico.

Lo mismo en los nuevos Estados que en los ya antiguos, se ha reconocido que el desarrollo económico es un imperativo. Puede decirse

que, en realidad, ello ha sido un rasgo distintivo del actual debate, si se compara con la primitiva discusión. Al menos hasta los tiempos de Marx, el problema del progreso económico fue indagado con cierto despego filosófico. En los años transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial, lo ha caracterizado cierto prurito de apremio. La discusión del siglo XIX se planteaba en un mundo bastante orgulloso de lo que estaba aconteciendo. En el siglo XX, la controversia tiene lugar en un mundo consciente de que es mucho lo que tiene que acontecer todavía, y no tardando.

También el debate de los últimos tiempos ha diferido del que se desarrolló en días lejanos por el hecho de ser mucho más complicado. Ahora se cuenta con modelos —hipótesis respecto a la naturaleza del proceso de expansión económica— algunos de ellos de considerable sutileza matemática, y otros, pocos en verdad, que son absolutamente incomprensibles. Las relaciones entre capital y producción (y entre capital marginal y producción) son actualmente calculadas, sobre poco más o menos, a base de la producción en masa de los distintos componentes de planes quinquenales, septenales y decenales, y hasta de posibles planes de mayor duración todavía. Una tras otra, evitando encontrarse, recorren las misiones económicas los países subdesarrollados, sujetándose a esquemas estrictamente planeados y acumulando nueva información o redescubriendo alegremente la ya conocida. Abunda sobremaneja hoy en día la sociología del atraso, y la antropología de lo mismo no se queda atrás. Se nos hace saber que Stuart Mill, a la edad de siete años, era el maestro de los clásicos griegos y latinos. Si reapareciera ahora, a unos noventa años de su muerte, bien podría decidir, al ver lo intrincado de las materias sobre las que escribió antaño, que estaba de acuerdo con Platón y con Cicerón.

Sería una equivocación, empero, confundir la complejidad con la perfección y la complicación con la sabiduría. Hay algunos descuidos en la controversia de nuestros días. Y esto se comprueba cuando la comparamos con el debate de los primeros tiempos.

2

Motivo de orgullo es para nosotros que la discusión habida últimamente sobre el desarrollo haya sido científica —que los términos y conceptos hayan sido tan rigurosamente definidos y empleados como para que los expertos encargados de estudiar los diversos aspectos del problema puedan comunicarse entre sí con alguna certidumbre y conegirse los unos a los otros si es necesario, y cada uno de ellos, al

agregar el grano de arena de su conocimiento al acervo común, contribuya a la sabiduría general. La discusión primitiva fue menos precisa, pero de mayor magnitud. Smith, Malthus, Bentham y Marx fueron creadores de sistemas: les preocupaba la necesidad total de progreso. Los principios del buen gobierno, los alicientes para la acción individual, el papel de la ilustración popular, los fundamentos de la prosperidad, los efectos de la competencia y el monopolio, la relación entre las clases sociales, las razones en virtud de las cuales había pueblos, como el inglés, muy dados al trabajo, en tanto que otros, sobre todo el irlandés, le tenían menos inclinación: todo era buena provisión para su molino altamente diversificado. Tomábanse en cuenta, sin duda, cuantas cosas pudieran tener alguna relación con el adelanto económico. La piedra de toque estaba en que, de algún modo, se pudiera responder a estas preguntas: ¿Qué significa esto en el progreso económico? O, por el contrario, ¿qué es lo que lleva al estancamiento económico, al tan discutido estado estacionario?

El debate del siglo XIX lo dirigía un número bastante escaso de hombres. Por su propia índole, se confinaba a los que eran capaces de percibir y articular las grandes cuestiones. Quiere decirse, pues, que sólo grandes hombres podían participar —con frecuencia se ha oído que cada generación produce únicamente un filósofo. La discusión moderna, por fortuna para quienes tratamos de hacernos escuchar, es mucho más democrática. Ello se debe a que ha girado alrededor de partes del problema, más que de su totalidad. No abundan los hombres con una útil visión general de la sociedad. Son muchos, en cambio, los que pueden contribuir al conocimiento de trozos y piezas. Tal vez no sea fácil dilucidar la relación que exista entre una idea religiosa o filosófica y las transformaciones económicas. Pero raro será quien no pueda ofrecer algunas ideas útiles sobre la prioridad que debe concederse a las herramientas mecánicas en un futuro plan quinquenal.

Aquí reside, a mi juicio, la debilidad —y hasta los peligros— de la presente discusión del desarrollo económico. Hemos estado discutiendo con entusiasmo, y aun con bastante capacidad, las partes del problema; hasta hemos hecho pausas, nada infrecuentes, para inquirir si tales partes convienen a un todo viable. Hemos prestado atención a las cosas que contribuyen al desarrollo económico; mas ha sido poco nuestro interés por saber si entre sí se han trabado de suerte que el conjunto sea favorable al desarrollo. Resulta, pues, que probablemente hemos malgastado una gran cantidad de tiempo y de esfuerzo haciendo cosas que eran correctas en sí mismas, pero que poco o nada contribuían al progreso, por haberse realizado en un medio incompatible con el ade-

lanto. El medio no ha sido examinado. Simplemente, se presumió que propiciaba el desarrollo.

3

Lo dié de una forma más concreta. En los años transcurridos desde la segunda guerra mundial, a falta de una consideración global de las condiciones del progreso económico semejante a la que se ofreció un siglo antes, se partió de dos supuestos; a saber:

- 1) Que el mundo está dividido entre países desarrollados y países subdesarrollados. En los primeros, el progreso económico es más o menos automático —o, en todo caso, fácilmente se halla dentro de las posibilidades del país, si sigue una política económica inteligente. En todo país subdesarrollado, el desarrollo es posible. Sólo requiere que se haga provisión de ciertos componentes con los que no se cuenta.
- 2) Estos elementos faltantes, sobre cuya identidad se está de acuerdo generalmente, son: moderno conocimiento técnico o pericia, capital, mano de obra calificada, y, además, un plan eficaz para utilizar ese capital, esa mano de obra y ese conocimiento técnico. Si de todo esto se provee, habrá progreso.

La prescripción que pueda servir de norma para la expansión económica se deriva directamente de este diagnóstico. La asistencia técnica se obtiene del exterior. Se dan pasos para aumentar la oferta de ahorros nacionales y de capital de ambas fuentes, interna y externa. Se envían hombres a otros países para que reciban preparación. Se llega a concebir un plan de cinco, siete o diez años.

Estas iniciativas serían convenientes, ciertamente, si el diagnóstico del problema del desarrollo es atinado. Si no lo es, se habrá derrochado no poca actividad en el mundo. Tengo para mí, desgraciadamente, que el diagnóstico deja mucho que desear. El hecho de que esté más cerca de ser adecuado para la India que para la mayoría de los demás países sólo puede constituir un alivio limitado hasta en la India, porque la tarea de vencer la pobreza y la privación tiene sus raíces en la conciencia de la Humanidad toda. Contemplemos ahora ese diagnóstico a la luz de algunos casos prácticos.

4

Hemos dicho que los elementos que faltan son el capital y el

conocimiento técnico. Pero en muchos de los países africanos de reciente independencia el gobierno nacional se halla todavía en su etapa inicial, y en algunas partes de América Latina nunca ha alcanzado un nivel mínimo de eficiencia. Así las cosas, la inversión, sea pública o privada, está sujeta a los riesgos, incertidumbres y excentricidades de una administración pública deficiente. De nada sirve imaginarse que pueden formularse o llevarse a cabo buenos planes de desarrollo sin un buen gobierno que los haga ejecutar. Y ni la asistencia técnica ni los peritos más preparados valen de nada, ni siquiera se les necesita mucho, donde la administración es indiferente o mala. El mejor científico agrícola no podía avanzar mucho como consejero de un ministerio inexistente. El experto tributario más competente se desperdicia si el ministro no cree en la recaudación de impuestos, no está dispuesto a implantarla o se muestra exageradamente amigo de sus amigos. Lo primero que hace falta, en estos casos, no es contar con capital o con técnicos, sino forjar órganos idóneos de administración pública.

En el siglo precedente, nada ocupó lugar más preeminente entre los requisitos para el avance económico y social que la educación pública y la instrucción popular. En los nuevos estados de hoy, o en los antiguos que carecen de sistemas de educación popular, tiene uno que hacerse la consideración de si no deberán anteceder los libros escolares a las herramientas mecánicas. La educación popular libera las energías, no de los pocos, sino de los muchos, y abre cauce hacia el conocimiento técnico. Un pueblo instruido sabrá apreciar la necesidad de contar con máquinas. Ya no está tan claro el que las máquinas vean la necesidad de tener un pueblo instruido. Por eso, según las circunstancias, la educación popular, cuando menos, deberá tener prioridad sobre las presas, las fábricas y demás equipo del desarrollo fundamental.

Finalmente, en muchos países, la atención puesta en sistemas económicos más ambiciosos será atraída en seguida por los defectos del orden social: por aquellas estructuras que permiten que la riqueza y el poder político sean monopolio de una pequeña minoría de la población, mientras a las masas, por consiguiente, se les excluye de todo incentivo de mejoramiento. Ni aun el más elocuente experto en expansión agrícola es capaz de explicar las ventajas de cultivar dos granos de trigo donde sólo uno brotaba antes, si el campesino sabe muy bien que ambos, inevitablemente, irán a parar a las manos del terrateniente. Las formas de inversión agrícola mejor estudiadas o las más complicadas técnicas de expansión agrícola carecen de valor si el cultivador sabe, por una experiencia de siglos, que ninguno de los beneficios será para él.

En resumen, hasta en la primera visión del problema, surgen como elementos rigurosamente importantes el gobierno efectivo, la educación y la justicia social. En muchos países, al señalar las barreras opuestas al progreso, lo que resalta en particular es la falta de esos elementos. De donde se infiere que, mientras esas barreras no se echen abajo, poco es lo que se sacará de la inversión de capital y de la asistencia técnica. Podrían ser imponentes los planes sobre el papel, pero por sus resultados parecerían mezquinos.

5

Ya he indicado que el presente diagnóstico de las causas del subdesarrollo, con su insistencia en la necesidad de capital, ayuda técnica y planeación, no es precisamente a un país como la India al que más convenga. Posee la India un gobierno efectivo, el analfabetismo se ha reducido en grado considerable; se apoya en un conjunto de personas competentes en la esfera administrativa y en la empresarial; está firmemente consagrada a los fines de justicia y de progreso sociales. Al mismo tiempo, la tendencia al consumo es elevada, la tasa de ahorro escasa y el problema de la obtención de capital reviste especial gravedad en lo que respecta al que ha de proceder del exterior. Bajo tales circunstancias, es natural que la atención quede absorbida por el problema del apoyo financiero a la inversión.

Aquí se revela un motivo importante de la incomprensión que suele tenerse de todo lo que atañe al desarrollo económico. La India es, con mucho, el más extenso y poblado de los países subdesarrollados, descontada China. Su desarrollo ha merecido más atención que el de cualquier otro país, en parte porque cuenta con los planificadores más competentes y los más selectos periodistas y profesores. Pese a sus deficiencias, la India tiene también las mejores estadísticas, y, como no ignora ningún economista, no se puede entrar en un estudio concienzudo del desarrollo de un país donde no hay disponibles ni datos imaginarios sobre el producto bruto nacional. Por consiguiente, se ha llegado en general, en mucho mayor grado de lo que se piensa, a identificar el desarrollo en conjunto con la experiencia de la India, o, para ser más exactos, de la India y Paquistán. En vista de que el capital y la mano de obra técnicamente preparada son los factores limitativos en esos países, se da por sentado que también lo son en todos los demás. Y puesto que en la India y Paquistán es posible una planificación adecuada, se presume que en todas partes será igual.

Alguna responsabilidad les cabe también en esto a los Estados Unidos, por la excesiva importancia que han concedido al capital y a la

capacidad y la pericia técnicas. Como nación, tenemos un saludable respeto por el dinero y su utilización. Y en los Estados Unidos las realizaciones económicas no dependen de la cambiante voluntad del Gobierno, ni de conseguir el clima social conveniente, ni de encontrar trabajadores instruidos, ya que éstos abundan y se dan por descontados. Las realizaciones norteamericanas dependen de que se encuentre capital y se cuente con suficientes ingenieros, hombres de ciencia y técnicos. En una palabra, el mundo ha generalizado partiendo de la experiencia del subcontinente asiático, y nosotros, en los Estados Unidos, hemos generalizado tomando por base la nuestra. Los que ensalzan la cooperación en estas materias deben observar que se extiende hasta a quienes se despistan al estudiar el desarrollo económico.

6

¿Qué enseñanza se desprende de lo anterior? No es, por supuesto, la de que el capital o la asistencia y la preparación técnicas carezcan de importancia, o la de que la planeación sea una pérdida de tiempo. La India, donde todos estos factores son de vital importancia, nos demuestra sobradamente lo contrario. La enseñanza es otra, a saber: que ya es imposible diagnosticar las causas generales del subdesarrollo. En vez de eso, con lo que debemos contar es con un diagnóstico especial que convenga a un país determinado. Y veremos cómo en pocos casos serán idénticas las causas del atraso o los requisitos del progreso.

Concretando más, me parece que debemos reconocer que el desarrollo económico es un proceso *, cuyo radio de acción se extiende desde las naciones de África que, aunque recientemente independizadas, sólo muy ligeramente han superado su estructura tribal, hasta la complicada maquinaria económica y social de los países occidentales. Para cada etapa de este fenómeno continuo existe una política susceptible de permitir un nuevo avance. Pero lo que es bueno para una etapa es pernicioso para otra.

En las primeras etapas del proceso se requiere, indudablemente, la constitución de órganos de administración pública y la habilitación de una minoría bien preparada, es decir, de un núcleo de personas con el que se puedan integrar los servicios administrativos públicos y todo lo necesario que con los mismos se relacione. Viene después la tarea

* Aunque las fases que señala inevitablemente invitan a controversia, muy notable ha sido la contribución del Profesor Rostow para encauzar el problema del desarrollo vigorosamente en esta dirección (*The Stages of Economic Growth, Cambridge, 1960*)

de instrucción popular. Conseguido esto, las masas podrían participar en las actividades económicas, y el entendimiento de los hombres verá que se le aclaran, como en ninguna otra forma pueden aclarársele, los métodos y las técnicas más modernos. Aparte de su papel cultural, la ilustración popular es un instrumento de los más eficientes. No hace falta decir que es también el resorte principal de la aspiración de las clases populares. En tal sentido, contribuye a reforzar el anhelo de progreso.

Si el desarrollo económico depende de la participación de las grandes masas, debe contarse entonces con un sistema de recompensas para el pueblo. No puede producirse un avance apreciable sin la participación del elemento popular; el hombre no está hecho de tal suerte que entregue sus mejores energías para el enriquecimiento ajeno. Si la ilustración popular da buenos resultados, lo mismo puede decirse de la justicia social.

A medida que se avanza a lo largo de la línea, se imponen otras necesidades, las cuales, por depender de la población y de la posesión de recursos, serán diferentes para los distintos países. El capital pasa a ser la piedra de toque del desarrollo, el factor limitativo, solamente en los países que han avanzado ya bastante en la línea. Indudablemente, existe una clara posibilidad de que el capital proporcionado a países que pasan por las primeras etapas de desarrollo se malgaste. Sólo en una fase relativamente compleja del desarrollo puede el capital ser bien y prudentemente utilizado en considerable cantidad.

Al cabo de esa línea están los que se conocen como los países desarrollados. En estos —Estados Unidos, Reino Unido, la URSS, Alemania y Francia— el capital deja de ser un factor limitativo. Depende aquí el desarrollo de un complejo de fuerzas —imaginación y habilidad científica y técnica, cualificación de la fuerza laboral, capacidad para usar plenamente los recursos disponibles, claridad de los objetivos nacionales—, pero su estudio no es de este lugar.

Ver el proceso de desarrollo como una línea a lo largo de la cual se espacian los países, en sus varias etapas de desenvolvimiento, equivale a contemplar a la vez el proceso y la política del desarrollo con claridad considerablemente depurada.

Ni qué decir tiene que ya no hay por qué hablar de una fórmula común para el desarrollo. El empeñarse en ofrecer semejante prescripción general traería únicamente consigo despilfallo, frustración y de-

sencanto. Y lo mismo sucederá si se generaliza la experiencia de un país que se encuentra en determinada fase de desarrollo para aplicarla a las necesidades de países que pasan por otras etapas. Saltar, mediante tal generalización, de la experiencia de los Estados Unidos a las necesidades de la India inducirá a error; mas en el mismo caso se estará si se generaliza el caso de la India para aplicarlo a Dahomey o al Chad.

Lo que hace falta, por el contrario, es un plan que se adapte a las necesidades peculiares de un país en la etapa por la cual está pasando. En las etapas iniciales, los planes de desarrollo no tendrán que ser muy complicados ni complejos; se confinarán a los primeros elementos esenciales de la estructura administrativa, así como a la educación y a la reorganización social. En estas primeras etapas, la expansión económica tropieza también con los abrumadores problemas del "círculo cerrado". Un país que carece de órganos efectivos de administración pública, ¿cómo va a crearlos, si el mal gobierno, lejos de corregirse, se perpetúa? Un país sin una minoría ilustrada, ¿cómo podría constituirla, toda vez que el impartir educación requiere personas capaces de hacerlo? ¿Cómo introducir reformas sociales, si la estructura clasista sitúa el poder político en manos de quien probablemente se resistirá a ello? Estas son cuestiones profundamente difíciles, aunque tal vez no lo sean tanto como a primera vista parece. Otros países han sabido resolverlas. Y el afán de desarrollo económico, en nuestros días, es una fuerza de gran potencia independiente que no respetará a aquellos que, en defensa de intereses creados, le salgan al paso. De todas formas, quienes tienen a su cargo el desarrollo no removerán esos obstáculos aparentando que no existen.

Como antes señalé, en los países que han sabido resolver tales problemas el capital y el conocimiento técnico son los factores limitativos. La necesidad de capital que actualmente se nota en la India no radica en un bajo nivel de desarrollo; es el resultado, en comparación con las otras nuevas naciones, de que el nivel de dicho país, precisamente por ser relativamente elevado, le permite utilizar el capital en forma conveniente. Como en esta etapa debe tomarse en consideración la forma en que serán más eficazmente usados los escasos fondos de inversión, y dónde deben ser horizontalmente integrados y con arreglo a qué fases en el tiempo, es en ella solamente donde la planeación se torna realmente compleja. Nuestra mayor equivocación sería imaginar que la clase de planeación llevada a cabo por la India o por Paquistán es fundamental para los países en desarrollo, cualquiera que sea la etapa del mismo en que se encuentren. En las etapas primeras, no es ni necesaria ni posible.

II

LOS SUBDESARROLLADOS Y LOS
DESARROLLADOS

I

Los países en trámite de desarrollo, según he indicado, nos sugieren la idea de las cuentas ensartadas en un bramante. Fue considerable ventaja el haber figurado entre los que habían hecho un largo recorrido en esa línea. Los países que abrieron camino —Inglaterra, Francia, los Estados Unidos— pudieron capitalizar sus realizaciones a su valor nominal. Lo que lograban, podían mirarlo con satisfacción. Nadie lo había hecho mejor. La nota característica de la Inglaterra del siglo XIX era un exagerado orgullo puesto en sus éxitos. Y tal es el sentir, en no pequeña medida, en la Norteamérica de la presente centuria. Los países que llegaron después, en cambio, tienen por delante normas elevadas y difíciles, no asentadas por ellos. Tienen ante sí, en todo momento, la posibilidad de compararse con la maquinaria productiva norteamericana o soviética, con los niveles de vida de los Estados Unidos o de Gran Bretaña.

Hay otro aspecto penoso. En un ordenamiento muy deficiente de los asuntos humanos, el desarrollo va simplificándose a medida que progresa. Ello es así porque cada paso que se da en tal sentido facilita el que viene después. No habiendo órganos competentes de administración pública, es difícil crear uno. Pero si hay unos cuantos hombres capaces de preparar a otros, ese primer grupo se ampliará, tal vez, muy pronto. Si no se cuenta con maestros, a duras penas podría ponerse en marcha un sistema educativo. Pero, si hay unos pocos, éstos pueden formar a otros, y cuando haya aumentado su número, el proceso educacional se torna fácil y casi automático. La acumulación de ahorro y de capital resulta especialmente penosa en un país pobre, donde el apremio de las necesidades inmediatas es muy grande. En una comunidad más abundante, el ahorro se forma con más facilidad. Y en un país rico, los ahorros, por supuesto, pueden llegar a ser excesivos.

La consecuencia de este deficiente ordenamiento es que los países más desarrollados aumentan constantemente su ventaja sobre los que vienen detrás. En algunas ocasiones, censuran a los que les siguen por los escasos resultados que obtienen. Y esto hace, con no poca frecuencia, quizás, que a los últimos no les parezca el progreso tan tentador.

Bueno sería que todos nos diésemos cuenta de que, si el avance de los países menos favorablemente situados es lento, ello no se debe forzosamente a que sus esfuerzos sean menores. Probablemente sea, tal vez, porque la tarea para ellos es mucho mayor.

2

Así pues, considerar a los países del mundo, no como divididos entre desarrollados y subdesarrollados, sino como espaciados a lo largo de una línea que representa varias etapas de desarrollo, es esencial para poseer un concepto atinado del problema de la asistencia. Porque cuando el desarrollo es mirado así, vemos que ningún grupo de países es el único calificado para prestar asistencia, y que, de igual modo, ningún otro grupo está condenado al papel de receptor o destinatario de la ayuda. Mejor sería decir que cada país tiene algo con que beneficiarse de los que están delante de él. A la vez que tiene algo que ofrecer a los que le siguen. La prestación de ayuda se presenta así, cual debe ser, como un esfuerzo cooperativo en el que todos los países puedan participar.

Y aun cuando habrá diferencias en cuanto a lo que es dado y lo que es recibido a lo largo de la línea, no podría yo decir con seguridad que la contribución de los países de inferior desarrollo sea necesariamente menor que la de los otros. Por lo que hace a los países más desarrollados, el suministro de capital es una forma obvia de asistencia. Pero, a medida que países como la India se esfuerzan en resolver sus problemas de educación popular, planeación familiar y consolidación de la tierra, esta experiencia será en extremo valiosa para los que vienen detrás en la línea. Me aventuro a decir que la India puede ser mejor maestra en lo anterior que los Estados Unidos, puesto que ha palpadado más el problema en la práctica.

Pero quiero hacer hincapié en el principio. Dividir el mundo entre países que ayudan y países ayudados es erróneo y, en lo psicológico, dañino. El desarrollo es una labor en la que muchos necesitan ayuda y otros, en número no menor, tienen algo que ofrecer. Y desde este punto de vista analizaremos, en lo que sigue, dicha labor.

3

Digamos ahora algo más preciso sobre la sollicitación y la prestación de recursos y experiencia entre países de diferentes posiciones a lo largo de la línea de desarrollo. Dadas las distintas etapas de la ex-

pasión económica, nada más natural que los países traten de guiarse por la experiencia de los que les han precedido. Y nada más deseable que el que los más adelantados pongan su experiencia y una ayuda tangible a disposición de los de atrás. En los años transcurridos desde la segunda guerra mundial, ese solicitar y acordar experiencia y recursos ha llegado a ser cosa de rutina, en la cual los Estados Unidos llevan una considerable delantera a los demás. Siempre he pensado que esa será nuestra más recordada contribución a la cortesía entre naciones.

El tomar prestado y el prestar entre países diferentemente situados en la línea de desarrollo es, sin embargo, materia que requiere mucho juicio y discernimiento. Puede recibirse o darse tanto lo bueno como lo malo. Es posible adaptar sabiamente la experiencia ajena, con gran beneficio. Y la práctica de otros puede adoptarse torpemente, con daño positivo. Pese a estas dificultades y peligros, gran parte de lo tomado de otros o de lo que se prestó, sobre todo tratándose de experiencia, desde la segunda guerra mundial ha sido por demás ocasional, cual si ello no entañara problemas. Voy a concretar nuevamente.

Tres cosas hay que poseen los países más avanzados y que pueden tomar los que les siguen en la línea de desarrollo; a saber:

- (1) Capital
- (2) Tecnología
- (3) Organización

La transmisión de cada uno de estos tres elementos entre países que se encuentran en diferentes fases de desarrollo entañara recompensas, mas también peligros.

Cuesta trabajo, a primera vista, imaginar que cualquiera de los países menos desarrollados puede perjudicarse por un exceso de capital. Y, como ya he señalado, los países en las fases más adelantadas de desarrollo acumulan capital mucho más fácilmente que los que están en las fases inferiores. A esto se debe que los préstamos hechos por los países más adelantados a los que lo están menos, en términos de privilegio —a baja o ninguna tasa de interés y con largos vencimientos— sean considerados como normales y naturales. Nadie debe mostrarse excesivamente impresionado por una ayuda económica hecha en forma de préstamos a diez años y al seis y medio por ciento. Pocos países que se hallen en una etapa inicial de desarrollo pueden, sin peligro, pagar el precio de créditos puramente comerciales.

Peró aun los préstamos a baja o ninguna tasa, o las francas dadas, tienen sus peligros. La capacidad de utilizar capital en un volu-

men considerable es en sí misma el resultado del desarrollo. Si se dispone de él antes de contar con las condiciones necesarias para su uso, será ineficazmente empleado o quizás se derroche. La prestación de energía eléctrica y transportes a pueblos preparados, instruidos y socialmente emancipados tiene que ser, forzosamente, productiva. Mucho menos segura es la productividad si se facilitan las cosas a pueblos que todavía están esclavizados por la ignorancia o por un sistema social retrógrado.

Hasta en un país como la India, que se encuentra ya en una etapa en que puede usar el capital en gran cantidad, existen peligros. El tomar prestado del exterior puede ser un sustituto del lograr ingresos externos. Estos ingresos dependen de una producción eficiente y a bajo costo que saca partido de la tendencia que tienen las naciones situadas en las etapas más avanzadas de convertirse en lo que Keynes definió una vez como países de "alto costo y elevado nivel de vida". Todo amigo de la India debe mirar con alguna preocupación la, hasta cierto punto, poco alentadora conducta de las exportaciones indias en los cinco últimos años. En una situación aproximadamente similar de su desarrollo industrial, Japón no encontró otra alternativa que abrir paso, en la forma que fuera, a sus productos en los mercados mundiales. No fue una fórmula que le ganara grandes simpatías, ciertamente. Pero le proporcionó los ingresos para inversión que garantizaron su posterior desarrollo. Es muy dudoso que la ayuda, por muy generosa que sea, pueda ser jamás sustituto de tales ingresos ni de la independencia y autoconfianza que procuran.

4

Cuestión no menos delicada es la de la prestación de tecnología. En principio, recibirla es muy deseable. Una ventaja de no ser el primero en la línea reside en que el país así situado puede beneficiarse de lo que se ha conseguido, a veces con esfuerzo y costo grandes, por aquellos que marchan delante. Debe saberse, sin embargo, por qué se consiguió esa cosa. ¿Significó un avance en el proceso o fue un producto de aplicación general? ¿O, por el contrario, fue una adaptación a las necesidades del propio desarrollo económico avanzado? Los maíces híbridos de elevado rendimiento, los métodos japoneses de cultivo del arroz, el uso mejorado de fertilizantes y el proceso L-D de producción del acero son adelantos de aplicación universal. Suponen economía de recursos de todo género. Tan adecuados e importantes son para los países de menos como de más desarrollo. Pero buena parte de la tecnología de los países más adelantados significa una adaptación o escaseces de

fuerza laboral o refleja los demás requerimientos especiales de la economía más próspera. La pizcadora mecánica de algodón o el moderno tractor agrícola pesado son innovaciones de ese género. Su empleo en las plantaciones de los Estados Unidos refleja el hecho de que la mano de obra es excesivamente escasa. Pero esta tecnología no es práctica en países que se encuentran en etapas tempranas de expansión. Emplearla es desperdiciar recursos que escasean y entorpecer el desarrollo, al par que se hace que aumente, y no incidentalmente, el desempleo.

Resulta, pues, que es señal de prudente planeación del desarrollo el copiar a los países que estén en etapas más avanzadas. Pero, asimismo, el no copiarlos puede demostrar también que hay una planeación atinada. La distinción que acabo de hacer entre innovaciones de aplicación universal y aquellas otras que son simples adaptaciones a etapas ya avanzadas de desarrollo, no es fácil de aplicar. Pero es más verosímil que sea aplicada si, por lo menos, se reconoce la necesidad de la distinción. No hace mucho, en un país asiático vecino de la India, donde hay mucho desempleo y los salarios son bajos, vi que se instalaban en un paso a nivel del ferrocarril unas costosas barreras automáticas importadas. Esto es un aspecto necesario en el desarrollo de aquellos países en que ya no se dispone de gente que lleve la mediatizada vida del guardabarrera. Pero no aquí. Si hubiera existido la distinción que acabo de hacer más claramente en la mente de los planeadores, se habría ahorrado una considerable cantidad de dinero y los guardabarreras permanecerían muy contentos en sus puestos.

Donde la imitación es apropiada, debe hacerse sin ningún rebozo ni embarazo. Esto no lo aplaudirán los países más adelantados, que con frecuencia estiman que semejante conducta por parte del recién llegado no es muy caballerosa. Los ingleses, en el siglo pasado, hablaban con desdén de las tendencias imitativas de los alemanes; no bien Sheffield tenía algo que era bueno, cuando Solingen aparecía con la misma cosa en un modelo más económico. Más recientemente, los japoneses y los soviéticos han sido criticados de igual manera. Los que vienen en la línea detrás de otros, no tienen por qué acobardarse. Deben aprovecharse sin sombrero del camino que les han allanado los que llegaron primero. Las ventajas de quedarse atrás son muy pocas, y las que existen deben ser bien explotadas.

5

Y basta ya con el capital y la tecnología que se toman prestados. Paso ahora al hecho de apropiarse la organización, término este que

empleo ampliamente, a fin de incluir en él el gobierno y sus servicios, así como los órganos educativos de bienestar y económicos. Aquí es donde, a mi modo de ver, los peligros son mayores. Tal apropiación es ahora muy irregular. En virtud de que determinada organización o servicio —un departamento gubernamental, una institución educativa o un servicio agrícola o industrial— existe en un país de los más avanzados, se piensa que presta una contribución importante al desarrollo. Por eso debe implantarse también en los países que están en etapas menos avanzadas, puesto que contribuirá también a su desarrollo.

Esta forma de razonar, si así puede llamarse, es abundante fuente de error. A menudo, y hasta creo que corrientemente, la organización y los servicios del país más avanzado no son la causa de su desarrollo, sino su resultado. Reflejan una adaptación a las necesidades de la expansión más amplia, o se tornan posibles gracias a ese nivel de desarrollo. Tomar prestada y prestar tal organización irreflexivamente no contribuirá al desarrollo, sino que lo entorpecerá. El Gobierno de la India es un ente complejo y multiforme que refleja la gran variedad de las tareas emprendidas por el país en su fase de desarrollo. Una organización igualmente compleja sería un gran infortunio para cualquiera de los nuevos Estados africanos que tenga, para el futuro previsible, un campo más simple de tareas a realizar. Muchos de los aspectos de la organización gubernamental, educativa, agrícola e industrial de los Estados Unidos no son importantes para el desarrollo norteamericano. Existen porque una etapa relativamente adelantada de desarrollo les hace necesarios, o, a veces, porque los norteamericanos podemos permitirnos lo que no es importante. El transferirlo a la India resulta igualmente desastroso. Si las superfluidades del plan de estudios, las instituciones educativas esotéricas, los más refinados servicios agrícolas y una amplia esfera de servicios públicos son adoptados antes de tiempo, distraerán recursos y energías de tareas que son económicamente vitales para el desarrollo. Esto, lejos de ser beneficioso, es contraproducente. Insistí en mi aserto.

Hace cien años, el desarrollo de las llanuras de más allá del Misisipi, en los Estados Unidos, requería, más que ninguna otra cosa, una política agraria que permitiera asentarse la tierra y labrarla y contar con un sistema de transporte que pusiera los productos en el mercado. A tal fin, el Gobierno inspeccionó la tierra, otorgó 65 hectáreas a cada uno que probase sus buenos propósitos de laborarla por unos pocos meses y subvencionó la construcción de ferrocarriles. Cuando se contó ya con estos factores esenciales, el desarrollo adquirió una velocidad sin precedente. Tuvimos la suerte, indudablemente, de que todavía no

se habían inventado los expertos en educación, los analistas de la comercialización del grano, los consejeros en la vivienda, los asesores profesionales, los especialistas en comunicaciones o los técnicos en seguridad pública. De haber existido, la atención se habría desviado de las tareas estratégicamente centrales de asentar las tierras productivas y de construir ferrocarriles, y tales técnicos habrían representado una carga sobre las espaldas de unas gentes que no podían proporcionarse semejantes lujos.

En la actualidad fácilmente puede disponerse en Estados Unidos de esos servicios más complicados. Y en la presente etapa de nuestro desarrollo, tal vez sean necesarios. Transferidos a Africa, o a la India, pueden ser tan superfluos y aun tan perjudiciales como habrían sido en los Estados Unidos en la fase correspondiente del desarrollo económico.

Los que proponen la transferencia de la organización y los servicios deberán probar que están en lo cierto. La cosa es mucho más delicada de lo que nos habíamos imaginado. Entraña una advertencia o algo más, para todos los que hemos sido prestamistas, a sí como para los que han sido prestatarios.

6

Me he extendido sobre lo que creo son errores importantes sobre el problema del desarrollo cuando se ve en la perspectiva de diferentes naciones —errores que la experiencia nos permite ahora corregir. No debe sorprendernos que se hayan producido estas malas interpretaciones. Preparar un ataque en grande contra la privación y el atraso es una empresa de enorme complejidad. Era forzoso que simplificáramos; y era inevitable, quizás, que el exceso de simplificación condujera a equivocaciones. Un error mucho más grande habría sido posponer la acción y esperar a tener una perspectiva completamente clara del problema. Porque ahora no seríamos más prudentes, si no hubiéramos aprendido con la experiencia de estos años pasados. Y la experiencia es un gran maestro, aun cuando, como una vez observó Woodrow Wilson, es también el nombre que damos a nuestras equivocaciones.

III

LA TEORIA DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Pocas palabras en nuestro tiempo están tan en boga, al debatirse

las cuestiones económicas y políticas, como la de planificación, y pocas asimismo piensa uno que se emplean con menos precisión. Esta ausencia de precisión quizás se ilustró de la manera más admirable en los primeros años de la década de los cuarenta, por el eminente militar y filósofo inglés, coronel Blimp, quien, dándose cuenta de la preocupación que inspiraban las perspectivas económicas de la posguerra, comentó:

Todo este afán de planificar, sólo puede conducir al caos; pero del caos puede decirse una cosa, y es que abre un campo auténtico para la libre empresa”.

Semejante imprecisión corrió parejas durante mucho tiempo con el sentimentalismo que suscitaba la palabra planeación. Para algunos, la planeación era condición *sine qua non* del progreso. Para otros, la quintaesencia del mal. Han florecido las organizaciones y los partidos políticos que fomentan la planeación. Otros cobraron vida para oponerse a ella. No mucho después de finalizar la segunda guerra mundial, un número considerable de sabios de Estados Unidos y de Europa Occidental, sumidos en honda preocupación se reunieron en la cima de una montaña de Suiza con el fin de constituir una organización consagrada a oponerse internacionalmente a la planeación. Nunca llegó a tener gran influencia, en parte, según se me informó, a causa de un cisma ideológico sobre si las materias de guerra deben ser propiedad social o privada, a base, en este último caso de un sistema de préstamo y arrendamiento que permita al sector privado dar ese servicio.

2

En realidad puede precisarse bastante el concepto de planeación, y como el significado que entraña ha llegado a ser apreciado mejor en los últimos tiempos, gran parte del sentimentalismo a que antes aludimos ha quedado fuera de la discusión. En la economía moderna y desarrollada se puede escoger hasta cierto punto la forma en que serán organizados los recursos —fuerza laboral, capital, recursos naturales— con fines productivos. Esa función, o gran parte de ella, puede confiarse al mercado; será este último el que interprete las necesidades del consumidor respecto al producto por medio de precios más elevados y de la promesa de ingresos también mayores. El mercado también pone en movimiento la inversión de ahorros, el reclutamiento de la mano de obra y la organización del aparato productivo que proporciona los necesarios y deseados productos.

Hay, alternativamente, una organización de los recursos mucho

más definida y concluyente. Se señalan metas, con especificación de las cosas que hay que hacer y de los bienes que hay que producir. El Estado asume entonces las facultades necesarias para alcanzar tales metas. De una manera u otra, garantiza que el empleo de la mano de obra y del capital y la explotación de otros recursos contribuirán a los objetivos que se han propuesto, o serán congruentes con ellos. El Estado crea y hace funcionar las organizaciones que producen los bienes.

Vale la pena extenderse un poco más en este punto. La teoría de la planeación se originó en estrecha alianza con la teoría del socialismo —una de las razones, por cierto, en virtud de las cuales el término planeación se miró durante mucho tiempo con desconfianza en los sectores no socialistas. La teoría socialista, por su propia naturaleza hacía incapie en la propiedad pública de los recursos naturales y de los bienes de capital, así como, en virtud de exigencias políticas, de la tierra. Se estimó esto necesario para evitar la explotación, garantizar la justicia social y asegurar al mismo tiempo de que el poder político no se lo arrogarían los propietarios del capital. Dado el desarrollo que modernamente ha tenido el interés por la planeación, la propiedad pública y el control de los recursos, vinieron a ser casi implícitamente considerados necesarios y suficientes, ambos, para asegurar un empleo planificado de los recursos. Si había propiedad pública, podía haber planeación, sin la propiedad pública, no había planeación efectiva.

En realidad, como frecuentemente sucede en las ciencias sociales, nos encontramos ante distinciones mucho menos profundas de lo que la discusión cotidiana las hace parecer. Los países que se basan más ampliamente en el mercado, no por eso dejan de tener un sector menos importante en el cual los recursos son organizados por el Estado. Si tomamos como medida del volumen de la planeación la proporción de los recursos —producto nacional bruto— que controla actualmente y tiene a su disposición el Estado, habría que decir que alrededor del 20% de la economía norteamericana es planificada. En el caso de la India la cifra correspondiente es 13-14%. La economía de mercado de los Estados Unidos tiene un sector público mayor que el de la economía socialista de la India, y podríamos ofrecer más ejemplos de esto. Mientras en la Unión Soviética los recursos productivos son en su totalidad de propiedad del Estado, se hace un uso considerable y hábil de los incentivos pecuniarios para los trabajadores y los administradores de empresas de propiedad estatal. Existe también un apreciable mercado de productos agrícolas explotados por particulares. En Polonia, como en Yugoslavia, la totalidad de la agricultura está sujeta a los incentivos del mercado.

Hace unas pocas semanas, el Presidente Kennedy anunció el primer paso de una serie de pasos destinados a transportar a un hombre a la Luna. Como la mayoría de mis compatriotas, y creo que la mayor parte de los hombres y las mujeres del mundo entero, me siento conmovido por esta hazaña. Pero no es una clase de viaje que haya de funcionar pronto en condiciones económicas remunerativas. Los boletos costarían al principio varios miles de millones de dólares cada uno, precio que desde luego desalentaría al turista habitual. Esta aventura no entra en el ámbito del mercado; sólo puede ser producto de la planeación. Del sector planificado de la economía norteamericana procede también la energía atómica; y lo mismo puede decirse de gran parte del moderno progreso electrónico. El transporte aéreo de retropropulsión fue, de igual modo, producto del desarrollo planeado, derivado de la gestión militar. Muchos de los otros desarrollos técnicos que han tenido lugar en economías no planificadas, en tiempos recientes, han tenido un origen similar. Tenemos iniciativa pública en la planeación, sin propiedad pública. Los dos elementos ya no están indisolublemente ligados.

3

No digo yo que la distinción entre economía planeada y no planeada carezca de sentido. Pero la mayor parte de lo que afirman los ideólogos profesionales sobre esa distinción sí carece de significación. Se pueden planear muchas cosas aun en aquellos sistemas económicos en que el principal papel lo desempeña el mercado. Y a la vez, el mercado desempeña un papel importante en los sistemas económicos sometidos a planificación. Vemos que un empleo planificado de los recursos se combina con la propiedad pública del capital fijo. Lo encontramos allí donde el control y la administración del capital está en manos privadas. Cautamente debemos huir de toda generalización cuando se estudian las economías planeada y no planeada. Podría yo añadir que en nuestros tiempos, en otros pocos campos el mal es tan endémico.

Lo que no se pone en duda es la necesidad de planeación para los países menos desarrollados. Por las razones que acabo de indicar, es mucho y muy útilmente, lo que el mercado puede estimular y realizar. Pero no se puede impulsar el mercado haciéndole dar grandes zancadas cuando estas son necesarias. De igual modo que no puede poner a un hombre en el espacio, le es imposible dar rápida existencia a una industria siderúrgica allí donde hubo poca o ninguna capacidad de producir acero anteriormente. Tampoco puede crear precipitadamente una planta industrial integrada. Por encima de todo, nadie puede estar seguro de que pueda lograrse esto en países en que el desarrollo ha

sido lento y donde no sólo existe una necesidad de expansión, sino la apremiante demanda de que ello suceda cuanto antes. Confiar en el mercado es asumir el riesgo inaceptable de que nada, o demasiado poco, sucederá.

A eso se debe el que en los países en proceso de desarrollo el término planeación haya dejado de estar sujeto a controversia. Los planes quinquenales son invento de la Unión Soviética, y en otro tiempo fueron de su exclusiva posesión. Actualmente, norteamericanos y europeos occidentales se reúnen sin cuidado a considerar la forma en que pueden prestar ayuda financiera para los planes quinquenales de la India o de Pakistán. El país que no tiene metas económicas, y un programa para alcanzarlas, suele presumirse que no va a ninguna parte. Y tal vez sea cierto.

4

Como la planeación es ahora algo que se da por descontado, se ha ejercido menos la crítica de lo que sería deseable acerca de los métodos empleados en algunas de las realizaciones contemporáneas. En la última década, yo tuve oportunidad de examinar un número considerable de esta clase de planes. Y en el otro mundo, me esperan unos cuantos años en esa pobladísima parte del purgatorio donde, como se sabe, los economistas tendrían que responder de los consejos que han dado a los Gobiernos.

Estoy persuadido de que sería grave error creer que la teoría y la práctica de la planeación son edificios ya completos.

Anteriormente he hecho hincapié en la necesidad de acomodar nuestras nociones de planificación a la fase de desarrollo de cada país en particular. En las primeras etapas del desarrollo, la formulación de un plan no es propiamente materia de planeación económica, ni mucho menos, se trata más bien de crear órganos administrativos fundamentales de constituir la estructura básica cultural y educativa y de conseguir un sistema social viable y progresista. En Europa Occidental y en los Estados Unidos, estos pasos, dados después de las revoluciones francesa y norteamericana, echaron los cimientos del progreso económico. Al formar sus repúblicas de Asia Central, como se hace saber a los visitantes, los Soviets dieron gran prioridad a la creación de un sistema efectivo de administración provincial, a la educación, al establecimiento de una red de transportes, y a la transformación de los nómadas en agricultores sedentarios, mediante un sistema de asentamiento. Estos pasos se consideraban como prerequisites del desarrollo agrícola e industrial posterior.

De esto se sigue que en las primeras etapas del desarrollo lo que se necesita no es fijar metas de producción y gastos de inversión, sino preparar el terreno administrativo, social y educativo para el avance. Únicamente en las últimas etapas procede la planeación detallada de la inversión. Este género de planeación, que ya es lugar común en la India y Pakistán, corresponde, hablando en términos relativos, a una fase bastante más adelantada de desarrollo. Voy a dedicarle algunos comentarios.

5

El plan moderno de desarrollo viene a ser normalmente un plan de inversión, que refleja las decisiones tomadas acerca del mejor empleo de los recursos escasos de capital. Su objeto principal es aquello que se supone va a conseguirse con la inversión, es decir, una tasa de crecimiento económico específica y presumiblemente adecuada. En esta clase de planeación, se piensa mucho en emparejar y cumplir en sus distintas fases los diferentes aspectos del plan; es decir, hay que cerciorarse, por ejemplo, de que la clase y la cantidad de acero que se va a producir llenen los requerimientos señalados y que se mantenga todo el tiempo el equilibrio entre el suministro y las necesidades. Una atención no menos escrupulosa se presta al suministro de recursos de inversión, esto es, a la cuestión de saber de dónde ha de proceder el capital, interna y externamente. Pocas son las fallas que se encontrarían, al menos en principio, en la forma en que esta parte de la labor planificadora se lleva a cabo. Existen, sin embargo, algunas otras cosas que debe prever un buen plan y cuya necesidad no siempre se aprecia claramente. Mencionaré en seguida los tres elementos que a veces se echan de menos en el desarrollo de un buen plan.

En primer lugar, un buen plan debe procurar la estrategia del avance económico. Por la naturaleza misma de la estrategia, hay cosas que son centrales; es decir, lo estratégico ha de estar claramente separado de lo que es inmediatamente útil o pasivo. Como se sabe, entre los ángeles la virtud no se hace notar. De igual modo, si se sostiene que todo es fundamental, lo que verdaderamente lo es escapa a la atención. En un país industrializado, pongamos por vía de ejemplo, son indispensables un sistema de transportes altamente eficiente, un suministro de acero a bajo costo y una fuente de energía eléctrica económica y segura. Contando con todo esto, es indudable que se obtendría algún resultado; sin ello, ya no será lo mismo. Ciertos otros aspectos de la industrialización, aunque no carezcan de importancia, la tienen en menor grado. Igual podemos decir de la agricultura, donde muchas

cosas son útiles y pocas son las indispensables. El riego, los fertilizantes y la siembra mejorada pueden revolucionar la agricultura. Los demás servicios agrícolas, en general, únicamente pueden producir cambios moderados.

Contra estas fuerzas estratégicas actúa la presión de individuos, departamentos y regiones que quieren incluir a sus empresas favoritas en el nuevo plan. Esta presión es grande. Intenso es asimismo el deseo de no pasar nada por alto. De esta suerte, el plan prontamente se convierte en una simple lista de las cosas que cada cual quisiera haber hecho o que alguien cree que deben hacerse. Queda sin efecto entonces la especificación de las cosas de urgencia estratégica. En las colonias norteamericanas, con anterioridad a la Independencia, y en los primeros años de la República, los alimentos no sobiaban, ciertamente. El espacio entre las montañas y el mar era limitado y no en todas partes fértil; las demandas de alimentos y forrajes a veces eran superiores a la capacidad de producción de los mismos, y había que importar productos alimenticios de Europa. Un plan formulado siguiendo los lineamientos modernos para la primitiva agricultura norteamericana habría hecho hincapié en la necesidad de crear escuelas de agricultura, servicios de expansión de la tierra, instalaciones de veterinaria, mejoramiento de los cultivos, fomento de la comercialización, control de plagas producidas por los insectos, y disposición de suficiente capacidad de almacenamiento para las reservas reguladoras. Indudablemente, también se habría hecho mención de la necesidad de contar con mejores transportes. Pero entre tan excelentes y útiles ideas, podría haberse olvidado fácilmente una cosa. En 1825, el Estado de Nueva York inauguró un canal que ponía en comunicación las tierras negras del Oeste con los centros de población. Desde que empezó a funcionar el canal, la escasez alimenticia se terminó; y me complace decir que no hay señales de que eso vuelva a ocurrir. Este canal era el factor estratégico del plan. La importancia de descubrir y destacar los elementos de carácter estratégico no es menor en los países que hoy se encuentran en proceso de desarrollo.

6

El segundo requisito de un buen plan es que ponga de manifiesto las dimensiones visibles y las invisibles de la obra industrial. Lo mismo que acontece con los grandes témpanos de hielo, en la sociedad industrial moderna hay una parte que no se alcanza a ver. E igual también que en el témpano, es la parte invisible la que más posibilidades tiene de acarrear un naufragio. El poner capital fijo en funcionamiento

(talleres siderúrgicos, líneas de ferrocarril, minas carboníferas, aviones y equipo para la extracción de petróleo) constituye la realización visible de la planeación del desarrollo. Una parte mucho mayor de la tarea estriba en asegurarse de que ese capital fijo es usado eficientemente (que la administración sea independiente y atinada; que, por consiguiente los costos de producción sean bajos y los ingresos adecuados para la renovación y ampliación de los servicios). Esta parte es la que está debajo de la superficie, y no basta con que el país en fase de desarrollo sea únicamente suficiente en este particular. Debe ser más productivo que sus competidores más antiguos. El bajo costo y la producción eficiente hicieron que Alemania y Japón conquistasen el lugar que ocupan en la constelación industrial, a pesar de la competencia de los primeramente llegados. Los nuevos países industriales, como Israel y Yugoslavia, recientemente han realizado esfuerzos en ese mismo sentido, y así es como han ganado ingresos con los que impulsar la expansión, tanto en el interior como en el exterior.

Me parece que es extremadamente importante que un plan moderno señale objetivos firmes para esta realización invisible. Tan valiosas como las metas establecidas para la producción del acero son las metas que fijan la productividad hombre-hora, los costos y los rendimientos. Los objetivos de esta manera establecidos comprometen a todos los interesados en el desarrollo económico. Es un reto al que todos deben hacer frente. Todos tendrían la sensación de fracasar si hay alguna deficiencia en la ejecución. Y existe también, además, el hecho sumamente práctico de que puede señalarse a los responsables del fracaso. Si no existieran pautas, nadie podría ser adecuadamente, objeto de examen. Los ascensos y los honores enaltecen a todos por igual. No se ha hecho la vida para que sea fácil, y menos en un país en proceso de desarrollo.

En buena parte de la actual planeación establecemos metas para conseguir resultados físicos visibles (de capacidad en el empleo, o de producción). Posiblemente sea esta la parte más sencilla y, sin duda, la más pequeña de la tarea. Son no menos prácticas las metas fijadas para la labor administrativa, la productividad de la mano de obra, los costos y los rendimientos, todo lo cual se presta admirablemente a una medida objetiva. De la mayor importancia es que el plan moderno de desarrollo sea tan completo respecto a estas metas como a cualesquiera otras.

7

El requerimiento final de la moderna planeación del desarrollo

es que haya una teoría del consumo. Como ya hice notar, se ha concedido mucha atención a los instrumentos de control de la producción. Igualmente se ha atendido a los medios de expansión de la capacidad productiva y a los de lograr un crecimiento integrado y equilibrado. Es sorprendente que se haya discutido y echado de menos tan poco una teoría del consumo, es decir, el criterio acerca del destino último de la producción. El espacio de que dispongo no me permite tratar el tema aquí con mayor abundamiento, pero voy a permitirme sugerir cuál es la índole del problema.

Decir que la producción es planeada equivale a afirmar que se ha aceptado hasta cierto punto al mercado como autoridad en cuanto a lo que debe ser producido. Al gobierno se le ha dejado la decisión.

¿En virtud de qué fundamentos habrá de decidir el gobierno? ¿Qué cantidad deberá retener del actual consumo para promover aumentos en el consumo futuro? Si el pan es hoy apenas suficiente, ¿se pueden pedir sacrificios en esto para que las poblaciones de mañana dispongan de mantequilla?

Más importante todavía es saber la clase de consumo que debe ser planeada. ¿Habrá que tomar el consumo de los países de más elevado desarrollo como modelo? ¿Habrá que guiarse por cualquier demanda que exista en el mercado, lo que en la mayoría de los países subdesarrollados reflejará una considerable desigualdad de ingresos, con el resultado de que la producción se verá sumamente influida por las necesidades de la minoría acomodada? ¿O deberá disponerse la producción, por encima de todo, de suerte que satisfaga, lo más barato que sea posible, las necesidades y deseos perceptibles del consumidor de ingreso medio?

Si no se afrontan deliberadamente estas cuestiones, pudieran ser contestadas sin pensar debidamente en lo que significan. En particular, existe el peligro de que las normas de consumo de los países más desarrollados sean seguidas, como la cosa más natural del mundo. El prestigio, es decir, el deseo de presumir de televisión o de autopistas de muchos carriles, puede influir en gran parte. Una teoría del consumo debe tener fundamentos más democráticos. Tendrá que conceder primordial atención a los bienes que están al alcance del ingreso moral, es decir, que puedan ser adquiridos por la familia común y corriente. Quien estime lo contrario deberá demostrarlo.

Las bicicletas baratas en un país de ingreso bajo resultan ser mucho más importantes que los automóviles, por muy bajo que sea su precio. Un sistema económico de alumbrado eléctrico para las aldeas

es mejor que un sistema de alta capacidad que exija un material que el público no esté en condiciones de procurarse. Mucha importancia tienen, al respecto, los receptores de radio de poco precio, la televisión habrá que dejarla para mejores tiempos. Sobre todo, nada importa tanto como la abundante y eficiente producción de alimento, vestido y vivienda, ya que éstas son las necesidades más generales.

Me agrada decir que la India ha llegado más allá que ningún otro país en fase de desarrollo, en eso de acomodar su producción de bienes de consumo a las necesidades medias. Pero en todos los países insuficientemente desarrollados es necesario pensar con la mayor claridad, y concretamente, en el consumidor para el cual se hace, en último análisis, la planeación. A mi juicio, las cosas faltas de realización en la moderna planificación del desarrollo son las siguientes: especificar lo que es estratégicamente importante, conceder igual importancia a las necesidades invisibles que a las visibles en la expansión industrial y percibir con claridad cuál es el género de consumidores a quienes hay que servir.

IV

EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO

1

En estos últimos años, a medida que muchos países nuevos de Asia y de Africa escapaban a la servidumbre colonial y se entregaban, como ciudadanos con plenos derechos, a las tareas de su desarrollo nacional, han tenido que decidir la prioridad que debería concederse a la inversión en servicios educativos. ¿Será lo primero a que deba atenderse? ¿Es la educación requisito previo para el resto del progreso? ¿O será menester contar primero con una base económica? Únicamente si se cuenta con un ingreso de producción acrecentado se hace posible un buen sistema educativo. Sólo con eso habrá el dinero necesario para sostener escuelas, colegios y universidades. Es necesario el crecimiento económico para que un país pueda pagar lo que cuesta el tener escuelas y maestros.

Sobre los anteriores términos ha girado la discusión. Y las decisiones han seguido diferentes caminos. A veces, también, se ha decidido sin que nadie se haya sujetado a razonamiento alguno. La educación ha merecido prioridad, en unos casos, y en otros se han puesto por

delante otras erogaciones (en carreteras, aeropuertos o presas) que parecían más esenciales.

El problema de la prioridad en este campo es relativamente nuevo. La economía ha traído consigo la incertidumbre. El desarrollo económico, en nuestro tiempo, se ha llegado a mirar irresistiblemente como un problema analítico. En el análisis económico, a su vez, el papel de la educación es ambiguo. Esta ambigüedad ha llevado a dudar; y lo primero con que se tropieza es con la incertidumbre.

2

Hablando más concretamente, estimamos que el desarrollo económico es la inversión de recursos presentes para incrementar la producción futura (inversión de ahorros para el crecimiento). Solemos medir el esfuerzo para el desarrollo de un país por el volumen de su inversión: lo que ahorra de su consumo, y lo que toma prestado de los consumidores externos, para invertir en futuros aumentos de la producción. De aquí que el problema de la educación sea a la vez una forma de consumo y una clase de inversión. Como pasa con el pan, es algo que utilizamos o consumimos. Pero, también, a semejanza de una presa o de un canal, es algo en que invertimos para producir más en el futuro. Esta diferencia conduce a actitudes muy distintas respecto a la educación en el desarrollo. Cuando consideramos la educación como un servicio para el consumidor, se convierte en algo de lo cual debemos ahorrar. Los ahorros son necesarios para la inversión, y se obtienen ahorros economizando en el consumo. Pero cuando consideramos la educación como inversión, resulta ser algo en que debemos *hacer hincapié*. *Nuestro propósito es expandir la inversión*. Resulta, pues, un conflicto, en cuanto a la política a aplicar, de los mayores que puedan darse.

Las actitudes contrapuestas que subrayan este conflicto se dejan sentir casi siempre que se discute acerca de la educación. Por todo el mundo, en las asambleas, los oradores recuerdan a sus sumamente indiferentes auditorios de que el hombre no sólo vive de pan. El enriquecimiento de la mente es tan importante como la nutrición del cuerpo. La actividad intelectual se realiza, propiamente, de una manera desinteresada; el poeta, el artista o el escritor desdeñan, con razón, la ganancia económica considerada como una ejecutoria. La tendencia que tenían los economistas a aplicar el cálculo económico para vivificar el espíritu y el pensamiento fue lo que motivó que Ruskin los calificase de doctos profesores de ciencia melancólica. ¿Y quién sería el que afirmase que hay que rescatar a los pueblos de la servidumbre

de la ignorancia sólo para hacer que sean más productivos? En dichas actitudes se defiende la educación por lo que es en sí; según mi definición, más vulgar, se trata de un bien de consumo. Un bien de consumo bastante elevado, sin duda, pero un bien que nada tiene que hacer directamente con la producción, y quienes consideran estas cuestiones en forma menos poética, insisten atinadamente en la prioridad de las presas, los diques y las fábricas de fertilizantes. Porque es todo esto lo que alimenta a los poetas.

Mas existe otro punto de vista. Estudios hechos por Theodore Schultz, entre otros, en los Estados Unidos han mostrado recientemente que las erogaciones para educación pueden dar lugar a grandes aumentos de producción. Según un género de cálculo que Ruskin habría aborrecido, un dólar o una rupia invertidos en el mejoramiento intelectual de los seres humanos determinará, con frecuencia, un incremento mayor en el ingreso nacional que si ese dólar o esa rupia se hubieran destinado a ferrocarriles, presas, herramientas mecánicas u otros bienes de capital tangibles. El redimir campesinos y obreros del analfabetismo puede constituir, sin duda, una meta en sí misma. Mas es también un primer paso indispensable para cualquier forma de progreso agrícola. En ninguna parte del mundo existe un campesinado analfabeto que sea progresista. En ninguna parte hay un campesinado instituido que no lo sea. Vista así, la educación se convierte en una forma sumamente productiva de invertir.

Y lo anterior es cierto para diversas clases de educación. La mayoría de nosotros estaríamos dispuestos a convenir en la importancia de los científicos y de los ingenieros para el desarrollo económico. Las máquinas no son más importantes que los hombres que las fabrican, las mantienen o las mejoran. Pero la productividad de los médicos y de los especialistas en salubridad pública es también muy elevada. Si se acaba con el paludismo, ello provocará grandes aumentos de energía y de producción, como la experiencia de los quince años últimos ha demostrado. (También determina una asombrosa natalidad, y aunque hemos hablado del control de los nacimientos en los últimos años, la ciencia ha adelantado mucho más cuando se trata de estimularlos que de evitarlos). La eliminación de las enfermedades tropicales y de los parásitos intestinales ejerce un efecto semejante sobre la productividad.

Pero la inversión en científicos, ingenieros y médicos no es la única que puede hacerse en la esfera educativa. Las formas de conocimiento esotéricas y hasta exóticas dan también sorprendentes rendimientos. El lingüista, indudablemente, mantiene franco el camino hacia la tecnología de otras culturas. El hecho de que las grandes masas

sepan leer y escribir suscita una demanda de escritores que puedan abastecer este mercado. Y el escritor consumado incrementa la producción nacional bruta precisamente en la misma forma que lo hace un agricultor afortunado. Tampoco se podría ignorar al artista, como sujeto de inversión. Una de las industrias más fructíferas de la India moderna es la de la producción cinematográfica. Si florece, empero, es por la presencia de una verdadera producción artística en el teatro, en la música, en el ballet y en las artes visuales. El producir malas películas requiere artistas razonablemente buenos; y muy buenos tienen que ser cuando se quiere una excelente producción cinematográfica. Nadie había hecho nunca una inversión en un artista con el propósito de contribuir a mejorar la balanza de pagos. Sin embargo, la tradición artística de la India se está prestando admirablemente para ingresar divisas.

3

Lo cierto es que la educación es de particular importancia tanto si es objeto de inmediato consumo como en forma de inversión para la producción futura. No es ni consumo ni inversión, sino ambas cosas. Mirar la educación como una forma de consumo, dada la importancia que los países en fase de desarrollo conceden a la inversión, es correr el riesgo de asignarle una prioridad indebidamente baja. Y eso es lo que han hecho algunos de los nuevos países. Para ellos, sus plantas siderúrgicas, presas y fábricas de fertilizantes son la manifestación tangible del desarrollo. Aswan, Volta o Bhakra-Nangal son desarrollo, puesto que atraen la discusión, el dinero, los visitantes y el enardecimiento del orgullo. Los profesores bien preparados pueden representar una promesa todavía mayor de incrementar la producción. Pero no son monumentos tan visibles de progreso como aquellos otros. Sin embargo, tengo la impresión de que este error está siendo rectificado; y me apresuro a decir que nunca ha sido la equivocación tan grave en la India como en otros países menos desarrollados. En general, la India ha recogido la lección del siglo XIX, según la cual, la educación, o al menos la educación respaldada por un gobierno honrado y ordenadamente constituido, es lo que viene en primer lugar. Dudo, no obstante que todos los países hayan aceptado ya todo lo que implica la educación, como una forma de inversión para el desarrollo. Ni los estudiantes universitarios ni los claustros de profesores han sabido percibir hasta ahora el verdadero significado que tiene su solicitud de los escasos recursos de desarrollo, como una forma de inversión. Quiero insistir en esto.

4

Si la educación, y en adelante me referiré más concretamente a la universitaria, es mirada como un servicio de consumo, es natural que observemos ante ella las actitudes que parecían apropiadas para otras formas de consumo. Lo cual requiere que sea permisible hasta cierto punto. La frase soberanía del consumidor es de las más antiguas en economía, y entraña el derecho de aquél a escoger entre varias formas de consumo. Pero, sobre todo, implica que se puede o no consumir, según el interesado desee.

Esta idea de la soberanía del consumidor, trasladada a la educación, da a entender que el estudiante tiene el derecho de estudiar o no estudiar, lo mismo que el consumidor lo tiene de consumir o no consumir. Ello implica que la elección reside en el individuo y en lo individual solamente. Y también que la materia de estudio es cuestión de la preferencia del estudiante. Nadie puede entorpecer o tratar de guiar su soberano albedrío en estas cosas. Pero si, realmente, el estudiante es el objeto privilegiado de la inversión de los recursos escasos, el asunto no parece tan claro. La sociedad le ha dado parte de sus ahorros. Seguramente tiene una clara obligación de devolver a la sociedad la incrementada producción con que la sociedad cuenta, y en espera de la cual ha gastado sus escasos caudales. Cuanto más escasos sean los recursos, más grande ha de ser esta obligación.

Como ya he señalado, si la educación se considera como un bien de consumo, es privilegio de cada individuo seguir el plan de estudio que mejor le parezca. Todo el mundo tiene derecho a graduarse en artes, si esos estudios son los preferidos y los que están más en boga. Ahora bien, si la educación es una forma de inversión, entonces la planeación de la producción educativa no sólo se hace deseable, sino hasta imperativa. Debe atenderse a la distribución de las capacidades entre la ingeniería, las ciencias, la medicina, la agricultura y otras especialidades necesarias. No llego hasta el punto de sugerir que se obligue a los estudiantes a adoptar una profesión que no les agrade. Por otra parte, el planear la especialización universitaria es cuestión excesivamente difícil. Pero lo que yo estoy sugiriendo es que, cuando la educación se mira como un instrumento, es preciso pensar seriamente en adaptar a los estudiantes a las necesidades, y tomar en cuenta los incentivos y otras providencias mediante las cuales se obtiene ese resultado.

5

Me atrevo a pensar que el mirar la educación como una inversión

es algo que deberá relacionarse también con la dirección y la administración universitarias. La Universidad debe responder a las necesidades de desarrollo, y para ser esto posible tendrá que ser organizada convenientemente. Esto requiere una dirección enérgica y congruente por el claustro de profesores y sus representantes debidamente designados. Las necesidades de una gran comunidad deben ser trasladadas en forma efectiva al plan de estudios, y también deberán repercutir en las clases y en la buena disciplina académica. Es difícil, siempre, oponerse a la democracia. Pero la verdad es que el catedrático, en su concepto más elevado y en los países más democráticos, siempre ha sido una figura bastante autoritaria. No sé si una Universidad puede cumplir ariosamente su misión, a menos que deposite un poder fuerte y responsables en los que enseñan, y a menos, también, que los que enseñan deleguen ese poder, hasta donde sea necesario, en sus representantes. En los últimos tiempos, las Universidades latinoamericanas han experimentado con una dirección altamente democrática, en la que los estudiantes, los graduados y los profesores participan en condiciones de relativa igualdad. Democrática o no, esta fórmula sólo puede producir menoscabo, incoherencia y caos. Considero que la Universidad es, por naturaleza, una oligarquía de su cuerpo de profesores. Y esto es particularmente cierto si se considera la educación deliberadamente como una inversión de la que debe obtenerse al máximo lo que se necesita.

6

También quiero hacer algunos comentarios relativos al profesorado. Incumben a éste, también, responsabilidades especiales cuando se mira la educación como un gasto de desarrollo. En modo alguno llenan todos los tradicionales usos y prácticas universitarios los requerimientos de un país en desarrollo. Resulta así que en la mayoría de las comunidades universitarias más antiguas (y la mía entre ellas), no pocos catedráticos han llegado a tener un concepto altivo de la enseñanza. Afirmamos que nuestra tarea primordial es investigar o escribir o guiar intelectualmente. Estamos de acuerdo en que los estudiantes son bastante privilegiados, si pueden vernos transitar por la calle o escuchar tres veces por semana algunas conferencias poco inspiradas y mal pronunciadas. Estas actitudes no son permisibles si la educación ha de ser probada por su productividad. Entonces, la misión del profesor debe ser la de moldear, formar, guiar e inspirar a sus estudiantes para asegurarse de que en realidad son un bien más productivo. Si deja de hacer esto, estará derrochando los escasos recursos públicos.

Tampoco puede creerse que es una cosa natural el copiar las materias o los grados de los países más adelantados en las Universidades de los países en fase de desarrollo. Como economista, veo con bastante desagrado gran parte de la economía que se enseña en los nuevos países. No se preocupa ésta rigurosamente de los problemas de esos países, ni pragmáticamente de sus soluciones. Suele ser más bien una elegante dilucidación de los complicados modelos y sistemas que suelen estar en uso en Cambridge, en la London School o, inclusive, en Harvard. Aunque lego en la materia, a veces me he preguntado si la enseñanza de la medicina se ha adaptado realmente a la situación de los países pobres. En los Estados Unidos y en Europa, y, por supuesto, también en Nueva Delhi, suspiramos por doctores bien preparados y que merezcan total confianza. Esa preparación plena es factor indispensable en la moderna enseñanza médica. Pero en los países en fase de desarrollo, con recursos escasos, si hacemos hincapié en que unos pocos posean tales calidades, ¿no estaremos negando la asistencia médica a las mayorías? ¿Acaso no contamos con buenos médicos en las capitales a costa de no tener ninguno que pueda remediar la fractura de una pierna o prescribir cierta dosis de morfina en las aldeas?

El problema de la inversión consiste siempre en obtener la clase de capital que más se adapte a las necesidades, y al costo más bajo posible. Está indicado, en campos tan diversos como la medicina y la economía, en que pueda lograrse, de hecho, una forma de capital menos costosa y una adaptación mejor a los requerimientos del país en desarrollo. La inversión, para hablar técnicamente, debe ser racionalizada. Nadie debe exigir tractores innecesarios para un país subdesarrollado, simplemente porque existan en Norteamérica o en la Unión Soviética. Esto mismo vale para la educación.

7

Pero vamos a resumir, mirando las cosas en términos más generales. Un país en desarrollo está en su derecho si considera sus gastos educativos como una inversión. El hecho de que aquéllos posean también las características del consumo, y sean, de por sí, remuneradores para el individuo, no debe movernos a confusión. Si algo es a la vez un servicio para el consumidor y una fuente de capital productivo para la sociedad, ello no quita para que tenga también su importancia como inversión. Más aún, lo que hace, es realzar esa importancia.

Pero cuando vemos la enseñanza pública como una inversión, debemos considerarla también, deliberadamente, como a cualquier otra

forma de erogación de capital. Esto no es forzoso ni quizás necesario que lo hagan los países más antiguos y desarrollados. Sus tradiciones son otras, la riqueza les ha permitido llevar una vida más fácil. El país de reciente independencia no puede ser tan tolerante respecto a aquellos en quienes invierte. Forman un grupo privilegiado que debe esforzarse en merecer sus privilegios. Los maestros, en tal país, son custodios de los escasos recursos nacionales, que no hay que dilapidar. El país debe estar seguro de que su inversión educativa esté adaptada a sus necesidades

En suma, el país en proceso de desarrollo debe considerar su sistema de enseñanza a la luz de los requerimientos peculiares del desarrollo. No puede hacer una simple adaptación de modelos más antiguos. Por haber llegado tarde al desarrollo, los nuevos países tienen la suerte de que pueden aprender de otros. Mas también tienen la desgracia de que buena parte de lo que existe en otros países no lo pueden copiar, sin un gran costo. La adaptación, como antes indiqué, es tan exigente, a su modo, como la innovación.

V

EL INSTRUMENTO DE PRODUCCION

I

Me ocuparé ahora del instrumento de la producción industrial en los países en proceso de desarrollo. Y especialmente de la institución que en una forma u otra es esencial para dirigir la actividad económica en escala considerable. Me refiero a las sociedades anónimas o empresas. Ante todo, hay que subrayar que la organización corporativa de la producción es cosa inevitable. Las religiones del mundo son, en general, muy poco concretas en lo que se refiere a la naturaleza del sistema económico del más allá. Mucho me he preguntado por qué algunos economistas no han solicitado de la Fundación Ford que conceda una beca para investigar lo que haya sobre el particular. Sabemos que en el Paraíso, como un privilegio otorgado a los cristianos, se emplea el oro como material de pavimentación más bien que como medio de cambio, y que el principal producto de consumo es un instrumento de cuerdas. Ignoramos cómo sea el mecanismo de producción para hacer alpas u otros bienes. Pero, aún en esto, podemos estar seguros de que si se producen cosas en una medida importante será por medio

de una compañía o sociedad industrial. En nuestro mundo de aquí abajo, ya sea India, Estados Unidos, Gran Bretaña o la Unión Soviética, donde se necesita realizar una tarea productiva, la empresa es ubicua e ineludible.

La razón es muy sencilla: la actividad productiva moderna, como, por ejemplo, la fabricación de acero, aluminio, fertilizantes, camiones de carga o herramientas mecánicas, exige una compleja mezcla de habilidades y técnicas en un mosaico no menos complejo de tareas y funciones. Estas técnicas y habilidades no son de por sí raras, extrañas ni excepcionales. Si se requiriese ser un genio para ejercer la actividad económica, nos veríamos en grave apuro, porque el genio siempre escasea y no se puede pronosticar cómo va a ser distribuido. El rasgo peculiar de la empresa industrial es que combina las capacidades de que se dispone corrientemente para ejecutar lo que el individuo aislado posiblemente no podría llevar a cabo. Se trata de una personalidad sintética, formada por muchas personalidades reales, y los resultados que produce exceden en mucho de la suma de las contribuciones individuales aisladas que pudiera haber en cualquier caso.

En la producción en pequeña escala, como es la de la agricultura en general, no es indispensable la personalidad corporativa. No se necesita ésta para la mayoría de las funciones de gobierno: administración de justicia, recaudación de impuestos o sistema de educación pública. Pueden realizarse estas funciones sujetándose a reglas amplias y fijas. Pero el rasgo más característico de la industria moderna está en las grandes proporciones de sus unidades, en la complejidad de su tecnología y en las también complejas exigencias a que le obliga el mercado moderno. En este campo no puede haber reglas predeterminadas para cada contingencia. Debe haber, en cambio, una adaptación a las circunstancias siempre cambiantes, y el éxito de la adaptación dependerá de la mezcla de una variedad de conocimiento técnico y de la experiencia poseída por un número considerable de individuos. Esta mezcla se realiza en la empresa. Para la ejecución de tareas complejas es esta una personalidad competente y adaptable, por muy sintética o artificial que sea.

El ver la corporación o empresa como una personalidad nos suministra la guía principal para su administración. La personalidad individual o natural se hace realidad sólo en condiciones de libertad. El someter la conducta de un individuo a la minuciosa vigilancia de otro no da como resultado otra cosa que relajamiento y un comportamiento inferior en la labor ejecutada. La realización individual se logra en la mejor forma cuando el individuo tiene un conjunto claro de objetivos

y medios, incluyendo, por supuesto, el conocimiento de cómo alcanzar esos objetivos, bajo el estímulo de su voluntad. Eso que sucede con la personalidad individual es aplicable también a la personalidad corporativa. Esta última necesita también de autonomía, de independencia para alcanzar objetivos específicos. Es asimismo importante la claridad de tales objetivos específicos. Estos últimos, en verdad, son más que importantes, puesto que su concertación es la única iniciativa administrativa que da verdadera efectividad a la personalidad corporativa.

2

Más concretamente, la personalidad sintética que denominamos empresa o compañía, entraña un intrincado problema de cooperación y coordinación entre sus componentes. Gran parte de esta cooperación y coordinación se realiza automáticamente, es el fruto de la familiaridad y la confianza entre los participantes. Un técnico complementa su saber recurriendo a otro; él sabe muy bien a quién dirigirse y cuánta confianza puede depositar en el conocimiento y el juicio de la persona a quien pregunta. El obrero especializado, igualmente, busca ayuda cuando su trabajo le hace llegar más allá de su peculiar pericia. Y también esto lo hace por propia voluntad. El gerente debe saber cuándo y cómo ayudar; pero no hay gerente alguno que administre o dirija creyendo que es a él a quien toca decidir en todo caso.

En las empresas que trabajan con buenos resultados, la facultad de decidir corresponde y es inherente al propio ser corporativo.

Existen también numerosos e intrincados problemas de coordinación en las empresas industriales en lo tocante al factor tiempo. Los modernos procesos industriales están en una estrecha interdependencia; la demora en un lugar seguramente originará otra demora, con efecto acumulativo, en otra parte. Por lo tanto, las decisiones oportunas son altamente remuneradoras. Tal vez sea el requisito más característico del establecimiento industrial, si lo comparamos con el tradicional organismo gubernamental, lo mucho que depende de una decisión hecha a tiempo. En la empresa industrial, una mala decisión tomada a tiempo probablemente no será tan costosa como una buena decisión demasiado tardía. La decisión mala puede rectificarse, con frecuencia, sin gran costo. El tiempo perdido esperando una buena decisión nunca se recuperará.

Con estas características se relacionan directamente la necesidad de autonomía y la peculiar susceptibilidad de la empresa a la influen-

cia externa. Si una intervención externa afecta a alguien, ello deteriorará o alterará la serie compleja y sutil de relaciones en que se basa la coordinación efectiva. Por ejemplo, el arbitrio retiro de un hombre ya conocido y bien probado y su sustitución por otro de capacidad o confianza ignoradas ocasiona de inmediato incertidumbre acerca de cómo ha de compartirse la facultad de decidir, o de la confianza que hay que tener en la decisión en que el recién llegado participe. De aquí que se produzca incertidumbre e indecisión. Una forma bastante común de intervención externa consiste en revisar cierta clase de decisiones —sobre compras, diseño del producto, técnicas de producción precios, o cosas semejantes. Inevitablemente, esta revisión requiere tiempo. El pararse a evitar decisiones deficientes trae consigo demoras y, por ende, otras decisiones más costosas.

Debo hacer hincapié en que la personalidad corporativa se menoscaba tanto por la intervención bien intencionada como por la mal intencionada. Poco es lo que hay que escoger entre las dos.

3

En la moderna organización, tanto norteamericana como soviética, han sabido amoldarse en alto grado a las exigencias de autonomía de la personalidad corporativa. La empresa moderna norteamericana es casi completamente independiente de sus accionistas, fuente principal de intromisión externa. Aunque, de labios afuera, se elogie siempre el control democrático por los propietarios de un negocio, en la práctica es reconocido que toda amplia y efectiva interferencia de los accionistas en la administración sería extremadamente perturbadora (Está ahora pendiente un juicio contra el principal propietario de una de las grandes compañías aéreas de Estados Unidos, para evitar que se inmiscuya en la administración de una compañía que es suya). De suerte que toda la autoridad efectiva, en lo que respecta a decidir sobre la producción, reside en el seno de la empresa. Esta autoridad es también celosamente defendida contra el Estado.

No me inspira igual confianza la economía de tipo soviético. Pero hay que reconocer que ningún asunto ha recibido últimamente en la URSS más atención que la necesidad de conceder a los administradores la independencia y autonomía que les permite cumplir su cometido. Los gerentes de fábricas soviéticos, un grupo de impresionante capacidad, como el que visita el país, advierte firmemente la importancia de tal autonomía para el eficaz desempeño de sus funciones.

En el país que está en fase de desarrollo, sin embargo, la autonomía de la personalidad corporativa tropieza aún con algún obstáculo peculiar. Esto se debe en parte a que todavía no se habrá demostrado allí la urgencia de proteger a la personalidad corporativa. Pero más concretamente obedece al hecho de que la selección y las circunstancias exigen que no pocas corporaciones de esos países operen bajo la dirección del Estado y, si son democracias, bajo la vigilancia del Poder Legislativo.

4

En una democracia parlamentaria, la empresa pública es de propiedad estatal por alguna razón. Una razón obvia es, por ejemplo, el ejercicio de cierto control democrático sobre la empresa, a fin de garantizar que los procedimientos y decisiones de la misma sirvan el interés público, es decir, que sus decisiones serán atinadas y sensatas y convenientes para el bien general. Si no se realizan esfuerzos para ejercer este control, alguien dirá, en el mejor de los casos, que no tiene sentido la propiedad pública. Pero por muy plausible y bien intencionado que esto nos parezca, especialmente cuando intercalamos en la discusión la mágica frase del control democrático, se ve que hay aquí una grave y, a veces, insospechada contradicción. Si los individuos que pertenecen a una organización corporativa sirven a una fuerza ajena a esa empresa, ya no pensarán automáticamente en los objetivos de la organización. Se verán solicitados, cuando menos, por dos obligaciones, una hacia la empresa y otra para con la autoridad externa. Es decir, tendrán un ojo puesto en la organización y el otro en el parlamento o en otra autoridad pública. La multitud de decisiones no se armonizará automáticamente a las necesidades de la empresa. En resumen, la obligación doble es incompatible con las exigencias de la personalidad corporativa, que requiere la implícita entrega de muchas personas al propósito común.

La autoridad externa produce un efecto todavía más perjudicial en la facultad de decidir sobre el factor tiempo. Yo he hecho hincapié en la importancia de la oportunidad, que es comparable a la precisión en las decisiones industriales. Pero el hombre que debe responder a una comisión parlamentaria o recibir órdenes de un ministro, siempre se reservará el derecho de revisar las decisiones que más tarde deberá defender. Además, los departamentos ejecutivos y los Parlamentos se preocupan convenientemente de las decisiones erróneas y no de las tardías. La buena o mala decisión es la que califica, ante esas autoridades, a un administrador de empresa. Consecuencia de ello es que la decisión

se centralice, con la natural demora. Y la demora trae consigo el derroche. Y esto va en daño de la personalidad corporativa, que debe repartir la facultad de decidir hasta el nivel en que pueda ser ejercida con la óptima combinación de exactitud y diligencia. Aun cuando se critiquen las decisiones lentas, lo cierto es que no será fácil corregirlas. Persistirá la idea de protegerse contra la decisión equivocada antes que contra la extemporánea, aun cuando la última tal vez sea intrínsecamente la más perjudicial.

El problema, repito, no es el de una intervención bien o mal motivada, sino el de algo que interfiere o altera y destruye la personalidad corporativa, es decir, a la empresa. Esto es materia de suma importancia, ya que la influencia externa y el menoscabo de la economía siempre serán defendidos alegándose la prudencia o sinceridad de su motivación. Pero eso no constituye una defensa.

5

He hecho notar que la persona moral o corporativa, lo mismo que la individual, únicamente es efectiva si está en libertad de buscar objetivos específicos. Esto permite el pleno desarrollo de su personalidad. El segundo gran problema de la corporación pública en la democracia parlamentaria se refiere a las metas económicas que se quieren alcanzar. Paradójicamente, si bien existe el grave peligro de que el poder legislativo u otra autoridad pública circunscriba el proceso del ejercicio de la decisión y, por ende, menoscabe la personalidad de la empresa, hay que temer también que esta no sea suficientemente resuelta y firme en la especificación de las metas. Por donde las normas de ejecución de la empresa de propiedad pública resultarían insuficientemente claras.

En los Estados Unidos o en Europa Occidental los objetivos de la corporación industrial moderna son razonablemente precisos: hablando en términos generales, la empresa de mayor éxito es la que obtiene buenas utilidades y logra una tasa de expansión superior a la de sus rivales. (El ser director de una empresa productiva es indudable fuente de estimación en los Estados Unidos, pero son más elevados los honores que se conceden a la empresa de alguna importancia que pueda presumir de un aumento en su tasa de crecimiento). La fijación de metas para la producción y los rendimientos, y los esfuerzos por alcanzar y aun exceder tales objetivos, son una característica representativa de la planeación soviética.

Las metas de la empresa pública en los países insuficientemente desarrollados rara vez han sido tan claras. El obtener un máximo de beneficios parece tan sospechoso como si fuera un rasgo de capitalismo

ya pasado de moda, y muchos de los nuevos países lo rechazan. La obligación de lograr el crecimiento y la expansión rápidamente ha sido definitiva y firme. Los fines subjetivos, como el de prestar un buen servicio a la comunidad o preocuparse por los trabajadores, han predominado. Tienen tales fines el inconveniente de su subjetividad, ya que cualquiera puede discutir si se han cumplido bien o no. Los que tienen la responsabilidad suelen encontrar ventajoso, en lo particular, el desperdiciar más tiempo haciendo valer su buen trabajo que en asegurar la ejecución del mismo.

6

No haré abrigar ninguna duda respecto a cómo considero yo la solución. La empresa industrial, llámese como se llame, es inevitable cuando se quiere conseguir un desarrollo fabril. Tiene esa empresa una personalidad exigente; y lo que más exige es una autonomía para tomar decisiones, cotidianamente, que es casi absoluta. Esa autonomía abarca el derecho de cometer errores, porque una equivocación será a menudo el precio, y bien pequeño, de la diligencia. Grande es también la necesidad de autonomía en la dirección de operaciones militares, y en este caso se concede como la cosa más natural del mundo. Tampoco puede negarse que los generales han ejercido plenamente su privilegio de incurrir en equivocaciones. En la teoría militar, la demora por evitar el error es una equivocación imperdonable. En los Estados Unidos, hace pocos años, una de las mayores empresas automovilísticas produjo un automóvil que constituía un grave error. Cuantiosos gastos se hicieron por creerse que el público lo que quería era un vehículo amplio que tuviera en cierto modo la fisonomía de una rana asombrada. Resultó que el público no se tomó el menor interés por tal vehículo. De haberse tratado de una empresa de propiedad pública, habría habido vivas críticas. Indudablemente, ello traería consigo la necesidad de que todo cambio en el diseño de un coche se sometiera en lo sucesivo a un comité de inspectores públicos. Tal vez se hubieran evitado así errores de tal género. Pero cabe imaginar otro resultado, que implicaría la repetición de las equivocaciones y, en definitiva, demoras mucho más costosas, mientras el comité resolvía los problemas de la estética automovilística. La necesidad de esta autonomía no es peculiar de nuestro sistema económico ni de ningún otro. La exige la naturaleza misma de la empresa, en todos los sistemas.

La autonomía debe permitir, con sujeción únicamente a las normas impuestas para evitar abusos, la contratación y el despido de personal. La flexibilidad es lo que hace aquí posible complementar una habilidad con otra, el conocimiento de un hombre con otro, y lo que permite que

la personalidad sintética que llamamos empresa haga lo que ningún individuo puede hacer. La intromisión de la política y el patronazgo en la empresa pública subvierte profundamente las sutiles relaciones en que se funda el desarrollo efectivo de esta personalidad sintética. Pero el mismo efecto tendría el aplicar por fuerza los métodos y rutinas de la burocracia civil. Pueden éstos convenir admirablemente cuando se quiere garantizar la igualdad de trato para todos los empleados. Pero su efecto puede ser el de destruir los fáciles ajustes interpersonales y la coordinación automática que son indispensables para un trabajo eficaz. El mundo está lleno de elecciones desdichadas, y en el industrialismo moderno una de ellas es la que se inclina hacia las reglas de una perfección acabada y desdeña una ejecución del trabajo razonablemente satisfactorio.

7

Ahora bien, si debe protegerse la personalidad de la empresa, de la intromisión de una autoridad externa en sus decisiones, la autoridad externa debe asumir una firmeza absoluta en lo tocante a lo que desea obtener de la empresa. Sus propósitos deben ser claros y absolutamente explícitos. El éxito, en todas las compañías, es en gran parte la remuneración que obtienen, pero nunca debe haber la menor duda acerca de lo que se considera como éxito.

Si quisiera yo establecer una medida para la labor de una empresa de propiedad pública en los países insuficientemente desarrollados, señalaría los ingresos que le permiten poner en marcha su propia expansión. Tal expansión, en un campo dado, o con él relacionado, y dentro de la estructura del plan, debería ser considerada como el primer objetivo de las empresas del sector público. El mejor éxito corresponderá a la empresa que por su eficiencia y esfuerzo consiga los ingresos que le permitan un mayor crecimiento. Quizá haya otras metas en qué hacer hincapié. Pero lo fundamental es que el objetivo, cualquiera que pueda ser, sea específico, mensurable, conocido de todos y firmemente acometido.

Aunque la sociedad debe mostrarse plenamente tolerante ante errores que no impidan alcanzar el éxito, no debe guardar la menor tolerancia con las fallas que imposibiliten alcanzar los fines específicos. El verdadero fracaso no lo representa la equivocación individual sino la falta del logro de los objetivos. La autonomía no equivale a responsabilidad pública disminuida. Por el contrario, quiere decir que esa responsabilidad es mayor. Pero no hay que tomarla en cuenta por el método ni por el procedimiento ni por la acción individual, sino por los resultados.