

A U T O R : PAUL STREETEN

T I T U L O : CRECIMIENTO EQUILIBRADO VERSUS CRECIMIENTO
DESEQUILIBRADO

(Sacado de la Revista Desarrollo Económico)
(Octubre-diciembre 1963)

C E N D E S

C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas: mayo de 1965
odl/.

(Sólo para distribución interna)



CRECIMIENTO EQUILIBRADO VERSUS CRECIMIENTO DESEQUILIBRADO *

Paul Streeten**

En este artículo trataremos de demostrar que los problemas planteados por la controversia crecimiento equilibrado versus crecimiento desequilibrado no han resultado muy útiles, aun cuando cada teoría contiene algunos elementos valiosos. Antes de entrar a considerar los méritos y las imperfecciones de las teorías del crecimiento equilibrado (CE) y del crecimiento desequilibrado (CD), es necesario que aclaremos dos interrogantes que no han recibido respuestas concretas y satisfactorias de parte de los participantes en este debate. El primero de ellos, que resulta muy pertinente dado el contexto en que se desarrolla nuestra exposición, se refiere a la función del planeamiento; el segundo trata de las limitaciones e inelasticidades de la oferta.

LA FUNCION DEL PLANEAMIENTO

En el debate que nos ocupa no se ha definido claramente la función del planeamiento estatal (o también privado). En particular, no siempre está claro si el punto en consideración se refiere al planeamiento o a una tentativa de explicación del desarrollo que tiene lugar sin planeamiento, o con solamente un impulso inicial de planeamiento en forma de un proyecto de inversión, permitiendo luego que los hechos sigan un curso propio, a la vez que las fuerzas del mercado responden a la oferta y la demanda.

Según Nurkse, el CE es especialmente pertinente para una economía de libre empresa, ya que la inversión privada necesita el aliciente del mercado. De acuerdo con su teoría, la elección entre inversión privada o pública y entre control directo o mecanismo de mercado no pasa de ser primordialmente una cuestión de conveniencia administrativa.¹ Pero Nurkse no parece estar en lo cierto en este punto. Las indivisibilidades supuestas en el CE implican la necesidad de coordinación, esto es, de planeamiento, aunque en principio esta

(*) Versión castellana de Beatriz Valeiras

(**) Balliol College, Oxford University.

(1) R. Nurkse, *Equilibrium and Growth in the World Economy*, pp. 249-250 y pág. 280.-

coordinación podría ser pública o privada.

El CD propuesto por Hirschman es compatible con el planeamiento inicial y continuado, si bien no lo requiere especialmente. Sus coordinadores estatales deben -o deberían- estar sujetos al mismo tipo de presiones que los empresarios privados. El papel del estado es tanto inducir como reparar desequilibrios. De este modo, la acción del gobierno se convierte en una variable dependiente como así también independiente.² Pero si examinamos el problema más detenidamente parecería que el CD, para ser realmente efectivo, requiere planeamiento y en especial planeamiento estatal, ya que ninguna empresa privada querría o podría cargar con el excedente de capacidad productiva o las pérdidas corrientes y porque el punto de vista del sector privado es demasiado estrecho.

COMPLEMENTARIEDADES E INDIVISIBILIDADES

No debería sorprender el hecho de que ambos, el CE y el CD deberían presuponer cada uno de ellos un tipo diferente de planeamiento para ser mas efectivos, ya que ambos están ligados a inversiones en bloque y complementariedades. La coordinación es necesaria tanto para no descuidar ningún aspecto como para sacar provecho de las ventajas de las complementariedades. Las fuerzas del mercado juegan mejor luego de que se han hecho ciertos ajustes que solamente pueden materializarse en etapas infinitesimales. De ahí que el concepto "marginal" desempeñe un papel tan importante en la teoría económica neoclásica occidental. Constituye también una de las diferencias más importantes entre países desarrollados y subdesarrollados. En los primeros, un nuevo proyecto de inversión ventajoso es normalmente pequeño en comparación con el volumen de bienes de capital existente (como quiera que se lo estime), con relación a las nuevas inversiones y al hinterland de instalaciones de que pueda servirse. En los países subdesarrollados, las indivisibilidades son más importantes y los ajustes marginales menos frecuentes debido por lo menos a cuatro razones:

1º) Tanto el stock de equipo existente como los agregados que se le hagan resultan pequeños en comparación con los de países avanzados con una po-

(2) A.O. Hirschman, The Strategy of Economic Development, pp. 65, 202

blación similar. Considerando que la planta y el equipo tienen que ser a menudo de dimensiones mínimas por razones técnicas, la adición de una planta o de una máquina constituye una diferencia proporcionalmente mayor tanto con relación al stock de capital como a la inversión total.

2º) El desarrollo económico generalmente está enderezado a desplazar gente de la agricultura a la industria, lo que normalmente trae aparejado un incremento en el número de unidades indivisibles.

3º) El capital social básico necesario y la estructura básica de la industria (energía, acero, transporte, vivienda, edificios públicos) se componen de grandes unidades indivisibles.

4º) Es probable que las complementariedades entre las empresas y actividades sean más importantes en las magras economías de los países no desarrollados, de manera que una inversión determinada esté más sujeta a requerir inversiones complementarias y suplementarias. Tanto el CE como el CD dan origen a economías externas. Si A incurre en un gasto le está dando a B la oportunidad de obtener ganancias. Si de inmediato se toman medidas para aprovechar esta oportunidad sin demora y en un solo tipo de secuencia (CE), los resultados serán diferentes que si se trata de sacar ventaja de ella posteriormente y en otro tipo de secuencia (CD). Pero no se puede asegurar que A será inducido por las fuerzas del mercado a incurrir en esos gastos, en realidad es de suponer que no lo será.

LAS LIMITACIONES DE LA OFERTA

Nuestro próximo paso será ocuparnos de las limitaciones e inelasticidades de la oferta. Nurkse limitó explícitamente su análisis al lado de la demanda. Suponía que las ofertas estaban disponibles y se preguntaba cómo deberían ser las inversiones que las justificaran. Expresaba que:

"No hay aquí razones para creer que, cuidando solamente el aspecto de la demanda, un país pueda, en la situación en que se encuentre, levantarse 'por los cordones de sus zapatos'. Hemos considerado una faceta en particular de nuestro problema. Las dificultades más fundamentales que surgen del lado de la oferta han sido dejadas de lado momentáneamente para que la exposición resulte más ordenada". 3

(3) Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, pp. 30-31

Sin embargo, el lugar que este capítulo ocupa en el libro de Nurkse y el énfasis que se le ha dado han conducido a interpretaciones erróneas. Los partidarios del CE sostienen que la estrechez del mercado constituye el principal inconveniente para el crecimiento. Por otra parte Hirschman en su versión del CD, pone énfasis en la capacidad para tomar decisiones. Lo que Hirschman quiere decir es que las ofertas surgirán con relativa facilidad siempre que pueda superarse el problema de las decisiones. Esto merece ser tenido especialmente en cuenta, ya que implica dar mayor importancia a una actitud que generalmente se supone constante o de ajuste automático al nivel requerido. Se ha acusado a Hirschman de preocuparse demasiado de las decisiones de inversión.⁴ En realidad, gran parte de su libro está dedicada a este problema, pero resulta claro que su concepto es más amplio, como lo demuestra el uso que hizo de los términos "decisiones de desarrollo" y "actividades dirigidas al desarrollo".⁵

USO DESCUIDADO DE CONCEPTOS OCCIDENTALES

En la medida en que el CE se preocupa por la creación de mercados a través de proyectos de inversión complementarios y con incentivos para la inversión por medio de mercados complementarios para productos finales, acentúa un problema que rara vez es grave en los países de la región. A menudo los mercados de bienes finales pueden crearse fácilmente sin recurrir al CE, por medio de restricciones en el régimen de importaciones o también, aunque menos fácilmente, por medio de la expansión de las exportaciones.

Por otra parte, aunque los partidarios del CD tienen razón en señalar la escasez de capacidad para la decisión que existe en algunos países,⁶

(4) Hirschman, por otra parte, puede encontrar más difícil de defender su tesis acerca de que la estrategia del desarrollo debería estar dirigida a las decisiones de maximización de la inversión (que iguala al desarrollo), como resultado de la experiencia en Birmania. La aptitud para tomar decisiones constituyó en efecto un factor crítico en esta experiencia. Pero las decisiones más necesarias y más escasas no eran las de inversión sino las administrativas, gerenciales y de política". Louis J. Walinsky, Economic Development in Burma 1951-1960, A. Twentieth Century Fund Study, New York 1962, p. 593.

(5) Stratery, p.25

(6) Aunque no en todos: hay demasiado espíritu de empresa, por ejemplo, en Malaya.

este hecho no debería ser contrapuesto sino combinado con un incremento de la oferta. El contraste puesto de manifiesto por el CD entre la escasez de recursos físicos y la capacidad de decisión puede resultar engañoso. Los que conceden mayor importancia a la existencia de recursos sostienen que las decisiones se tomarán tan pronto como se disponga de los recursos necesarios; los que destacan la importancia de la adopción de decisiones afirman que los recursos surgirán fácilmente si se logra inducir adecuadamente las decisiones. El primer grupo de expertos sale en misiones y aboga por impuestos elevados a fin de "liberar recursos" y el último recomienda impuestos bajos para "alentar el espíritu de empresa".

Ambos puntos de vista reflejan agregación inapropiada y aislamiento injustificado, dos tipos de deformación nacidos del uso negligente de conceptos y modelos occidentales. Ninguna fórmula general servirá a este propósito, ya que a menudo la división correcta atraviesa estas dos categorías. El problema radica en qué combinación de política de recursos, reforma de actitudes (incluyendo los "incentivos") y de instituciones legales, sociales y culturales es necesaria en una situación particular.

PROBLEMAS TOTALMENTE DIFERENTES

Además, la tendencia existente en ambos enfoques del crecimiento, el CE y el CD, de subestimar las limitaciones de la oferta, desvía la atención del hecho de que el planeamiento debe estar dirigido tanto a restringir la oferta en ciertas direcciones como a expandirla en otras. El conjunto de medidas de política económica presupone una elección en la asignación de los suministros de disponibilidad limitada, a saber, los suministros que crecen a una tasa limitada y en respuesta a ciertos estímulos, a los usos más importantes, combinada con incentivos para decisiones de todo tipo (no solamente decisiones de inversión). Estas limitaciones de oferta son considerablemente menos importantes en los países ya altamente industrializados y fueron menos importantes en la primera etapa del desarrollo de muchos de los países actualmente avanzados como Suecia o las regiones de reciente colonización. Estos países tenían un acceso casi ilimitado a capitales de bajo interés, una reserva de mano de obra especializada y abundantes recursos naturales. Más aún, ciertas regiones subdesarrolladas de países avanzados (Italia Meridional, el Sur de los Estados Unidos) pueden obtener recursos pero carecen de la aptitud

para tomar decisiones de desarrollo.

Los modelos desarrollados en la controversia sobre el CE y el CD parecen haberse apoyado en este tipo de experiencia proveniente de las "economías sin techo" que es pertinente para América del Sur pero no para Asia Meridional, dada la naturaleza totalmente diferente de sus problemas. Las dos diferencias importantes entre , por una parte, los países desarrollados y los que se encuentran en proceso de desarrollo y, por la otra, los países subdesarrollados del sur de Asia son:

1) que en los países avanzados las inversiones pueden ser tratadas más frecuentemente como marginales que en los países subdesarrollados, y

2) que los países desarrollados cuenta y contaban con una oferta altamente elástica y sus reacciones e instituciones ya se han adaptado al proceso de crecimiento económico.

LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

Ambas doctrinas presentan ciertas deficiencias. El problema al abogar por el CD radica en que para los países que se encuentran en proceso de desarrollo, el desequilibrio es inevitable, lo quieran o no, y los gobiernos y los planificadores no necesitan de las admoniciones de los teóricos. En este tipo de economías de bajas elasticidades toda inversión ocasiona desequilibrios a causa de las rigideces, indivisibilidades y lentitud de reacción tanto de la oferta como de la demanda, como también a causa de errores en los cálculos.⁷ De todas maneras habrá gran cantidad de dificultades para satisfacer muchos de los requerimientos más urgentes, ya sea de trabajadores, técnicos, gerentes, maquinaria, bienes intermedios, materias primas, energía y transporte, y para encontrar mercados que permitan asegurar una utilización plena del equipo. Las fuerzas del mercado serán demasiado débiles o impoten-

(7) Por cierto existe el peligro de que los planificadores conviertan la necesidad en una virtud como se desprende del siguiente pasaje eufemístico del Segundo Plan Quinquenal de la India: "No puede existir un equilibrio perfecto entre las actividades de cada plan quinquenal; hasta cierto punto, un determinado grado de desequilibrio -aparente expansión excesiva en algunos sectores y en otros una expansión insuficiente- puede facilitar un desarrollo más rápido y equilibrado durante un tiempo. Consideraciones de este tipo cociernen especialmente a sectores tales como el desarrollo de la energía, transporte e industrias básicas, en las que las inversiones deben realizarse en bloque". Second Five Year Plan, 1956, Planning Commission, Government of India, p.17

tes para lograr los reajustes necesarios y a menos que el planeamiento coordinado que se efectúe abarque mucho más que la inversión, los proyectos de inversión resultarán antieconómicos y serán por lo tanto abandonados.

Si el desequilibrio logra inducir realmente las actitudes deseables, la cuestión crucial no es si se crea el desequilibrio, sino cuál es el grado óptimo de desequilibrio; dónde se lo debe provocar y en qué medida para acelerar el crecimiento; cuáles son los "puntos de crecimiento", dónde deberían romperse las primeras lanzas, qué inclinación debe tener la pendiente que convierta bolas de nieve en avalanchas? Aunque nadie haya dicho justamente que deba crearse cualquier tipo de desequilibrio, no se ha prestado suficiente atención a su composición precisa, dirección y distribución en el tiempo.⁸

El segundo punto débil de la teoría del CD es que se concentra sobre los estímulos a la expansión y tiende a descuidar o minimizar las resistencias que se originan en el proceso de CD. Los partidarios del CD sostienen que los sectores activos arrastran a los otros consigo, mientras que los defensores del CE afirman que los sectores pasivos retienen a los activos. Mientras que la primera afirmación es pertinente con relación a América del Sur, la segunda lo es para Asia Meridional. No hay duda de que habría sido mejor, como le habría agradado a Nurkse, que todos los sectores fueran activos, y este deseo pudo haber sido el origen del pensamiento último subyacente en estos modelos. El problema es cómo activarlos. Las medidas tendientes a lograr su activación deben asumir la forma tanto de inducciones positivas como de resistencias a resistencias.

El modelo de CD según lo presenta Hirschmen tiene el gran mérito, en comparación con muchos otros modelos, de incluir actitudes e instituciones, y en particular alicientes para la inversión, los que normalmente se supone que responden a las necesidades, así como también tiene la ventaja de conver-

(8) Esto explica afirmaciones como la siguiente:

"Para aquellos que no se dejan atraer de inmediato por lo paradójico, la estrategia de Hirschmen puede parecerles similar a este tipo de argumentos: 'El modo más eficiente de caminar sobre una cuerda floja es el de avanzar, balanceándose peligrosamente primero hacia un lado y luego al otro' o 'La mejor manera de enseñar a un niño evitar el peligro que significa cruzar una calle muy transitada, es la de hacerle atravesar Times Square sin respetar las señales de los semáforos' - Louis J. Walinsky, Economic Development in Burma 1951-60, A Twentieth Century Fund Study, New York 1962, p.594.

tirlos de variables independientes o constantes en variables dependientes. La exposición de Hirschman sobre eslabonamiento hacia atrás y adelante es particularmente estimulante y fructífera. Pone en evidencia los efectos anteriormente descuidados de una inversión sobre otra en etapas primitivas o avanzadas de la producción. Pero esta teoría subestima los obstáculos y resistencias (también en las actitudes) originados por el desequilibrio.⁹ Como consecuencia de la escasez nacen los intereses creados, que a su vez hacen posibles las ganancias de los monopolios; la gente puede quemarse los dedos con inversiones fallidas, así como puede asustarse por el aumento de la competencia. Las actitudes e instituciones que evolucionan al mismo tiempo que el desarrollo provocan hostilidad y oposición. Algunas de estas resistencias podrán superarse únicamente por medio de la intervención estatal, pero los gobiernos que se oponen a este tipo de medidas no se muestran dispuestos a utilizar la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza. Nuevamente, la ausencia de este tipo de reacción en los modelos propuestos es a la vez apropiada para los países occidentales y oportuna para los planificadores del sur de Asia, pero también introduce deformaciones sistemáticas y descuida algunos de los aspectos más importantes.

LA FALTA DE MERCADOS NO ES EL OBSTACULO PRINCIPAL

Volviendo ahora al CE, hemos visto que su principal debilidad la constituye el hecho de que está ligado a la creación de mercados domésticos complementarios para alentar la inversión, siendo así que los mercados del área de los países considerados generalmente ,pueden crearse por medio de restricciones en las importaciones y, en caso de ser posible, por medio de una expansión de las exportaciones. Esto es aplicable a los productos acabados y principalmente a los bienes de consumo. Con respecto a los mercados de bienes intermedios, Nurkse se declaró a favor del CD (desequilibrio vertical) en su segunda conferencia de Estambul.¹⁰ Las inversiones en capital social fijo dan lugar a las condiciones e incentivos necesarios para que se originen las consiguientes inversiones productivas directas. En cuanto al equilibrio

(9) También mi exposición anterior participaba de estos defectos. Cf. Economic Integration, Chapter 5

(10) R. Nurkse, Equilibrium and Growth in the World Economy, pp. 259-276

horizontal, opinaba que el argumento a su favor "radica en la necesidad de una dieta balanceada".¹¹ Pero posteriormente trazó una distinción entre el CE como método y como resultado u objetivo.¹² Lo que resta de esta teoría es el énfasis que pone en la complementariedad de los mercados para bienes finales como objetivo último para los alicientes de inversión. Pero normalmente la falta de mercados no sólo no es un obstáculo importante para el desarrollo, sino aún en los casos en que constituye un inconveniente serio no es, con todo, el obstáculo principal. De todos modos, el crecimiento equilibrado no siempre logra obviarlo.

El CE está acertado en su énfasis sobre la carta de inversiones, la necesidad de coordinación y la estructura de un complejo de inversiones. Pero la inversión no es el único componente de este conjunto: se insiste demasiado en la complementariedad de los mercados de demanda final. Sería necesario un conjunto de medidas de política económica que incluya:

- a) inversiones complementarias;
- b) acción tendiente a reformar actitudes e instituciones, que hagan al deseo de invertir, como también a la capacidad y voluntad de trabajar (lo que puede involucrar un aumento del consumo), de organizar y, en particular, de administrar políticamente;
- c) tabulación cronológica cuidadosamente elaborada que muestre la secuencia de las distintas medidas que serían determinadas por factores técnicos, políticos y sociológicos;
- d) controles que restrinjan inversiones indeseables o poco deseables; y
- e) políticas destinadas a debilitar o eliminar los obstáculos e inhibiciones para el desarrollo, que abarquen las resistencias provocadas por

(11) "La dificultad causada por la estrechez del mercado se relaciona con los incentivos individuales para invertir en cualquier sector aislado de la producción. Por lo menos en principio, la dificultad desaparece en el caso de una aplicación mas o menos sincronizada del capital a una gama amplia de industrias diferentes. Aquí tenemos una forma de superar el estancamiento; el resultado es una expansión general del mercado. Las gentes que trabajan con más y mejores herramientas en un número de proyectos complementarios se convierten en clientes entre ellos mismos. La mayoría de las industrias que abastecen el consumo de masas son complementarias en el sentido de que crean mercados para ellas mismas y así se apoyan unas a otras. En último análisis esta complementariedad básica surge de la diversidad de las necesidades humanas. El argumento a favor del 'crecimiento equilibrado' radica en la necesidad de una 'dieta balanceada'". Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, pp.11ss.

(12) Op. cit. p. 279

las medidas (a) a (d).

ASPECTOS RELACIONADOS

El debate entre CE y CD está ligado a un dilema más amplio y de carácter fundamental, que es el siguiente: Si se estipula la realización de varias cosas a la vez (por ejm: una serie de proyectos de inversión interdependientes, dispersión en una región amplia, estímulo a la empresa en pequeña escala) puede que cada una de ellas sea tan pequeña por sí misma y sus efectos tan insignificantes, que el resultado total sea despreciable o que no se haga prácticamente nada. Por otra parte, si se concentran los esfuerzos en un sector "dominante", en una región en crecimiento o en un proyecto en gran escala, la ausencia de otros proyectos que lo apoyen puede significar un derroche o, en el mejor de los casos, la expansión ulterior de un enclave¹³.

(13) J.K. Galbraith en una nota mimeografiada y sin fecha sobre el Proyecto del Segundo Plan Quinquenal de Pakistán pp. 17 ss., se manifiesta contrario a "la inclusión de todas las cosas buenas en el Plan" y da un ejemplo de la utilidad de la concentración: "A fines del siglo XVIII y principios del XIX, la zona agrícola accesible a los Estados Unidos -la que se extiende entre la meseta de los Apalaches y el mar- era relativamente pequeña y ocasionalmente escaseaba en ella la comida, en el sentido de que el grano tenía que importarse de Europa. Este inconveniente se solucionaba con la apertura de un canal para facilitar el acceso a las ricas y abundantes tierras del valle de Ohio. Ningún otro modo de incrementar la producción era tan importante; obviamente valía la pena concentrarse solamente en ello. En efecto, fué esto lo que se hizo. Una vez que se abrió el Canal Erie alrededor de 1820 los alimentos fueron abundantes y baratos a lo largo de la costa oriental. Si a principios del siglo XIX esta región hubiera sido visitada por una misión moderna que tuviera como meta aumentar la producción de alimentos, de acuerdo con las técnicas modernas, habría recomendado la instalación de estaciones experimentales, juntamente con otras medidas tendientes a lograr un servicio de extensión, adopción de nuevas variedades de grano, control de créditos, mayor atención a los servicios de comercialización y, con toda seguridad, habría aprovechado la oportunidad para destacar la importancia de comenzar la tarea a nivel de la economía doméstica, administración de granjas, sanidad rural y sociología rural. El canal habría sido solamente uno de los muchos buenos proyectos y probablemente no se habría abierto. Y como todo el resto sería de mucho menor efecto inmediato, las importaciones de alimentos habrían continuado. En una etapa mas avanzada de desarrollo y en un país como los Estados Unidos, valdría la pena dedicarse al estudio de los medios mediante los cuales se podría aumentar la producción., Pero esto puede hacerse luego de que se han explotado las oportunidades principales. No es un patrón cuya aplicación sea conveniente en países donde la concentración en lo esencial constituye aún la necesidad más urgente".

La conclusión que podemos extraer de Galbraith puede no ser aplicable al sur de Asia. Aun cuando se acometieran grandes proyectos similares, sus efectos de dispersión no serían los mismos que históricamente se produjeron en los Estados Unidos, donde el gobierno, al mismo tiempo, llevaba a cabo otros proyectos, incluyendo algunos de los mencionados por Galbraith.