

FALACIAS EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES EN POLÍTICA

Irma Adelman

Ninguna área de la economía ha experimentado cambios tan abruptos en su paradigma dominante desde la Segunda Guerra Mundial como lo ha hecho el desarrollo económico. Los altibajos en la economía del desarrollo han tenido profundas implicaciones para la política del desarrollo. Específicamente, el modelo de desarrollo dominante ha determinado prescripciones de política concernientes al papel deseable del gobierno en la economía, al grado de intervención gubernamental, la forma y la dirección de la intervención, y la naturaleza de las interacciones gobierno y mercado.

Cambios en la teoría y en las prescripciones de política surgen principalmente de las siguientes fuentes:

Aprendizaje. En tanto que nuestra base de conocimientos empíricos y teóricos se aumente, nuevas proposiciones teóricas, o nueva evidencia de sucesos resonantes del mundo real o fallas conspicuas del mundo real, se hacen aparentes. Éstas se nutren de nuevos paradigmas empíricos o teóricos.

Cambios en ideología. A medida que las diferentes élites de poder asciendan y decrezcan, sus ideologías ascienden y decrecen con ellas. Nuevas ideologías proveen nuevos prismas a través de los cuales se ven tanto las viejas teorías como las viejas prescripciones de política. Cuando las viejas ideas son inconsistentes con los nuevos valores fundamentales, ellas son reformuladas de modo que se logre congruencia.

Cambios en el entorno internacional. Innovaciones tecnológicas significativas, tales como la Revolución Industrial y la revolución de las comunicaciones, y transformaciones institucionales globales más grandes, tales como la arquitectura del sistema financiero global después de Bretton Woods, pueden tener implicaciones mayores para la teoría y la política. Ellas pueden levantar nuevos aspectos, abrir nuevas oportunidades, o cerrar viejas avenidas.

Cambios en las instituciones, restricciones y aspiraciones domésticas. La dinámica del desarrollo reestructura fundamentalmente las instituciones por sí misma, relaja algunas restricciones mientras hace tensión en otras, y trae nuevas aspiraciones al futuro.

Finalmente, la cultura de la disciplina, que actúa para estructurar el arte del discurso y la forma de argumentación, determina cómo éstas cuatro fuentes de cambio son incorporadas en las teorías y en los modelos.

Acá, me preocuparé primordialmente del impacto que la cultura de la economía, como una ciencia, ha tenido sobre la economía del desarrollo. Argumentaré que la disciplina de la economía ha guardado como reliquia el principio de "mantenga lo simple, estúpido" (KISS) como una doctrina haciendo un arco, impregnada en la escuela de graduados, que únicamente puede ser violado en peligro del violador. Este principio requiere explicaciones simples, y proposiciones válidas universalmente. Éste ha conducido a tres grandes falacias, con consecuencias significativamente nocivas para la teoría y para las políticas; las teorías de causa única del subdesarrollo, un criterio de mérito de figura simple para el desarrollo; y un retrato del desarrollo como un proceso no lineal. Cada una es abordada posteriormente. En esta discusión, no estoy argumentando por la complejidad de su propio bien, sino en lugar de ello, por teorías lo suficientemente ricas para retratar la realidad cambiante que es relevante para prescripciones de política correctas.

TRES FALACIAS

Falacia 1: El subdesarrollo tiene una sola causa

La razón fundamental para los muchos cambios repentinos en el paradigma dominante en la economía de desarrollo ha sido la búsqueda por una causa simple (desviada inherentemente), y en consecuencia un remedio simple, la teoría del desarrollo. La forma específica de argumentación ha sido estructurada por el principio KISS y ha permanecido fundamentalmente igual: el subdesarrollo es debido a la restricción X ; sin X el desarrollo será el resultado inevitable. La identificación del factor X ausente ha variado de manera significativa a través del tiempo, respondiendo al aprendizaje histórico-empírico de fallas y éxitos anteriores, como también de las demás fuentes del cambio de paradigma enumerados anteriormente. El remedio universal para el subdesarrollo, aunque es tanto necesario como suficiente para inducir el desarrollo económico autosostenido ha variado a través del tiempo, y también lo han hecho las recomendaciones de las interacciones óptimas del mercado-Estado y palancas primarias de política.

¡Ay, qué pena!, la búsqueda de un factor simple de "ábrete sésamo" ha sido desorientada fundamentalmente porque está basada en una visión simplista del mecanismo del desarrollo y del sistema en el cual tiene lugar. Por infortunio, para la teoría X , como se mostrará más adelante, la historia demuestra que el proceso de desarrollo económico es altamente no lineal y multifacético. No obstante, como la búsqueda fútil de los químicos por la piedra filosofal, la búsqueda ingenua por el factor X ha guiado la investigación teórica y empírica en el desarrollo económico durante la mitad

de siglo pasado. Como una disciplina, parecemos incapaces de admitir que el factor *X* no existe; que la política del desarrollo requiere un entendimiento más complejo de los sistemas sociales, combinando instituciones económicas, sociales, políticas y culturales y sus interacciones cambiantes a través del tiempo; que las intervenciones puedan haber sido de múltiples, que lo que sea bueno para una fase del proceso del desarrollo pueda ser malo para la siguiente fase; que existan ciertas irreversibilidades en el proceso de desarrollo que crean un patrón de dependencia; y, como resultado de todo esto, que las prescripciones de política para un país dado en un momento dado deban aferrarse a un entendimiento de su situación en aquel punto en el tiempo y de cómo obtenerlas, no sólo recientemente, sino sobre una escala histórica de tiempo¹. Además, aunque existen ciertas regularidades y secuencias de tiempo preferidas en el proceso del desarrollo, las prescripciones institucionales universales y de política son probablemente incorrectas.

Ahora procederé a la identificación de la secuencia de las *X*. El retrato de los cambios en los paradigmas que conducen al desarrollo será algo en descubierto. Como los países líderes en la economía mundial, los viejos paradigmas, aún después que son destronados, continúan persistiendo en una posición subsidiaria por algún tiempo antes de desaparecer del ámbito de discusión. No hay nada más claro que en las ediciones sucesivas de *Leading Issues in Development Economics*, de Gerald Meier, el contenido del cual varía drásticamente de edición en edición. Pero lo que no está en descubierto es la naturaleza monocausal de las explicaciones del subdesarrollo y las deficiencias en el desempeño del desarrollo.

No discuto que alguna de las teorías presentadas después esté completamente errada, en el sentido de no tener aplicabilidad en un país en algún momento. Por el contrario, cada una es aplicable a algunos países o algún grupo de países, en una coyuntura particular en su evolución. Lo que niego es que algunas de estas teorías ofrezcan las condiciones necesarias y suficientes para el subdesarrollo; que relajar algún *X* particular, automáticamente conduce al desarrollo en lugar de conducir al surgimiento de una serie de otras restricciones que lo rodean; y que hay una restricción única *X* que se aplica a todos los países en todos los puntos de su trayectoria.

No estoy diciendo que todos los economistas del desarrollo hayan sido culpables de monocausalismo. Los economistas clásicos, los historiadores de la economía comparativa, los teóricos de la dependencia y los teóricos de la modernización ofrecen excepciones importantes a la visión monocausal del desarrollo. Sin embargo, en el espíritu del principio KISS, el trabajo de todos esos autores fue ampliamente ignorado

1 David Landes (1998) presenta el caso convincente de que los actuales trabajos duros de la transición a la economía de mercado en Rusia tienen sus raíces en la estructura social prevalecte allí bajo los zares. La división de la sociedad en siervos oprimidos, de un lado y nobles derrochadores e incompetentes, del otro, imponen actitudes culturales que son antagónicas a las interacciones entre trabajo, administración y gobierno, basadas en la honestidad, falta de espíritu de lo público y trabajo fuerte.

por la corriente principal. Además, los economistas clásicos, desde Adam Smith pasando por Marx y Schumpeter, tenían una visión multidimensional de las grandes dinámicas que gobernaban el destino económico de las naciones. Desde luego, el esquema analítico general que usé en mi primer libro para presentar sus teorías como casos especiales (Adelman 1958) fue basado en una función de producción expandida, cuyos argumentos consistían en vectores que describían no sólo los recursos físicos empleados en la producción, sino también el conocimiento técnico aplicado en varios sectores y en varias estructuras institucionales y sociales en las cuales opera la economía. Los historiadores económicos, tales como Kuznets (1966), North (1973, 1990), Abramovitz (1986), y Landes (1969, 1998) tienen todos una visión multidimensional de las fuentes del progreso económico, que incluye instituciones, cultura y tecnología. También lo son Polanyi (1944), Myrdal (1968) y los teóricos de la dependencia como Baran (1957), Furtado (1963) y sus seguidores. Todos ellos vieron que el retardo económico no se debe a las restricciones de recursos sino a las estructuras domésticas antagónicas, instituciones internacionales adversas, y una trayectoria de dependencia. Finalmente, los teóricos de la modernización, tales como Lerner (1958), Hoselitz (1960), Black (1966), Inkeles y Smith (1966) y Adelman y Morris (1967), todos adoptaron una teoría de un indicador múltiple del desarrollo que incluyó transformaciones de las estructuras de producción, como también una modernización social, política y cultural. Ahora es el turno de dar un breve esquema de la secuencia de paradigmas teóricos de la corriente principal y sus implicaciones para el papel del gobierno.

X igual a capital físico (1940-1970)

Las raíces experimentales del desarrollo económico pueden encontrarse en la reconstrucción de Europa occidental después de terminada la Segunda Guerra Mundial. El Plan Marshall, que financió la reconstrucción de la infraestructura y del capital físico destruido por la guerra, condujo a una recuperación económica muy rápida. Por analogía, fue asumido de forma optimista que una inyección de financiamiento similar a las antiguas colonias que ahora eran independientes, las conduciría también a su rápido desarrollo económico. La proposición de que la deficiencia en el capital es la causa fundamental del subdesarrollo fue el principio básico que resaltaban las instituciones de Bretton Woods —El Banco Industrial para la Reconstrucción y el Fomento, BIRF (ahora parte del Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)—, como también los programas bilaterales de asistencia externa. Los estatutos de las instituciones financieras internacionales reflejaban esta filosofía, como también lo hacían sus actividades. Tanto los programas de ayuda multilateral como bilateral se concentraron en complementar, en términos de concesión, los pobres ahorros domésticos disponibles para la inversión doméstica. La ayuda financió, casi exclusi-

vamente, los grandes proyectos de infraestructura generadores de externalidades, en lugar de programas de asistencia. El análisis de proyectos basado en el equilibrio parcial fue la principal herramienta empleada para evaluar si un proyecto propuesto debería ser financiado. Las implicaciones macroeconómicas de la asistencia externa fueron casi totalmente ignoradas, como también lo fueron los requerimientos sociales e institucionales para la implementación de los proyectos.

Las raíces intelectuales del desarrollo económico pueden encontrarse en los escritos de los economistas clásicos anteriores a Marshall, desde Adam Smith en adelante y sus seguidores inmediatos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial —los teóricos clásicos del desarrollo eran Rosenstein-Rodan (1943), Prebisch (1950), Nurkse (1953), Lewis (1954), Leibenstein (1957) y Hirschman (1958).

Estos teóricos vieron el desarrollo económico como un proceso de crecimiento que requería la reasignación sistemática de los factores de producción de una baja productividad, principalmente productores del sector primario con tecnologías tradicionales y rendimientos decrecientes, a actividades a alta productividad, modernas, cuya mayoría era del sector industrial con rendimientos crecientes. Pero a diferencia de los últimos economistas neoclásicos del desarrollo, que asumieron que existían pequeños impedimentos institucionales y tecnológicos para la reasignación necesaria de los recursos, los economistas clásicos del desarrollo asumieron que el proceso de reasignación de los recursos estaba obstaculizado por rigideces que eran de naturaleza tecnológica e institucional. La indivisibilidad de la inversión, inadecuada infraestructura, la previsión imperfecta, y los mercados faltantes impedían las transferencias aisladas de recursos entre sectores en respuesta a la maximización de beneficios individual, y el reconocimiento de estas restricciones formó las bases para el clásico enfoque estructural del desarrollo económico.

La mayor parte del debate económico del período se centró en cómo aumentar la tasa de ahorro nacional por encima del umbral del 15% (*ver*, por ejemplo, Rostow 1960). Todos los economistas del desarrollo vieron los flujos externos de capital como una respuesta a la baja capacidad de ahorro de los países en desarrollo. En consecuencia, estuvo en favor de balanzas comerciales negativas, con la brecha entre importaciones y exportaciones empleada para financiar las diferencias entre el ahorro doméstico y la inversión doméstica. La mayoría de economistas clásicos del desarrollo estuvo a favor de esquemas levemente inflacionarios para movilizar el financiamiento necesario. La mayoría estimó a los gobiernos orientados al desarrollo como realizadores de un papel mayor en la provisión directa de financiamiento, el subsidio de la inversión y abordando directamente la inversión en infraestructura y en proyectos industriales “básicos”. Estas actividades gubernamentales fueron necesarias para generar economías externas y estimular la creciente reasignación de los recursos privados de la agricultura a la industria. Los economistas del desarrollo de ésta era entendieron que la inversión directa del gobierno y la provisión de capital

subsidiado implicaban déficit en el presupuesto del gobierno y podrían conducir a algún grado de inflación, no muy alta, y eventualmente decreciente en tanto que la producción que se ha financiado con esta inflación se corrija. Algunos economistas del desarrollo sostuvieron que un "gran empuje" da abordar simultáneamente inversiones que maximicen las economías externas creadas por inversión y que podrían generar e inducir un crecimiento autosostenido más rápido.

Los teóricos clásicos del desarrollo reconocieron que el crecimiento de largo plazo es un proceso altamente no lineal caracterizado por la existencia de múltiples equilibrios estables, uno de los cuales es una trampa de bajo nivel de ingreso (*ver*, por ejemplo, Leibenstein 1957). Vieron que los países en desarrollo estaban atrapados en esta trampa, que ocurre a bajos niveles de capital físico productivo y en infraestructura y es sostenido por bajos niveles de acumulación y por el crecimiento malthusiano de la población. El argumento de los teóricos clásicos del desarrollo, la producción industrial, es sujeto de indivisibilidades técnicas que incrementan las externalidades tecnológicas y pecuniarias. Sin embargo, las fallas de coordinación conducen a la realización de tasas de retorno de las inversiones basadas en (manteniendo lo demás constante) la maximización individual de beneficios que son sistemáticamente menores que aquellas que podrían realizarse a través de programas de inversión simultáneamente coordinados. Las inversiones sin coordinación no permiten la realización de los inherentes rendimientos crecientes a escala, y —en combinación con ingresos bajos, que restringen los niveles de ahorro y de demanda agregada, y con el crecimiento malthusiano de la población— puede atrapar una economía que empieza a bajos niveles de ingreso y de capital en una trampa de bajo nivel de ingreso. De ahí la necesidad de acción del gobierno para impulsar la economía de un equilibrio estático no coordinado de bajo ingreso y tampoco de largo plazo, a uno coordinado, dinámico y de ingreso alto. En su importante artículo "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", Rosenstein-Rodan (1943) postula la necesidad de una serie de inversiones interdependientes financiadas por el gobierno para aprovechar las economías externas y las economías de escala e impulsar a los países en desarrollo de la trampa de un nivel bajo de equilibrio sin crecimiento en el ingreso *per cápita*, a un patrón de equilibrio de alto nivel caracterizado por el crecimiento autosostenido. Como él dijo, las solas fuerzas del mercado no podrían inducir al desarrollo.

Los economistas clásicos del desarrollo no eran inconscientes del potencial del comercio internacional para estimular el crecimiento económico (*ver*, por ejemplo, Nurkse 1959). Si el comercio fuera suficiente para inducir el proceso de reasignación de los recursos, permitir la captura de economías de escala, y lanzar los países en un proceso de desarrollo autosostenido, no habría, por supuesto, la necesidad del financiamiento del gobierno de la inversión en infraestructura y en la industria por parte del gobierno. El libre comercio induce a los empresarios domésticos a llevar a

cabo las inversiones apropiadas sin una intervención especial del gobierno. Sin embargo, los economistas clásicos del desarrollo creían que el comercio internacional no podría, por sí solo, ser suficiente para inducir el desarrollo. Sus primeros argumentos en contra de la postura de que “el comercio hará el trabajo”, se basó en el pesimismo sobre la elasticidad de los términos de intercambio (Prebisch 1950). Otra razón para su escepticismo, sobre el potencial del libre comercio para inducir el desarrollo fue que antes de la Segunda Guerra Mundial el proceso de crecimiento estimulado por la Revolución Industrial europea en los territorios lejanos fue puramente cíclico y no fue acompañado por cambios estructurales favorables, excepto cuando los territorios de ultramar tuvieron la autonomía política suficiente para imponer barreras a las importaciones.

Además, quienes proponen la visión de que el “comercio no es suficiente” argumentaron que, aun si uno aceptara que el comercio podría expandir lo suficiente para ofrecer el estímulo necesario para el crecimiento, el comercio por sí mismo no puede ser suficiente para promover el desarrollo, porque (a) barreras distintas a los precios militan en contra de la transferencia suave de recursos entre sectores en respuesta a la maximización individual de beneficios; (b) en la ausencia de acción gubernamental, la divergencia entre las tasas de retorno de las inversiones coordinadas y las no coordinadas enreda a la economía en la trampa de ingreso bajo; (c) la necesidad de aprender haciendo implica la necesidad de alguna protección inicial de la industria naciente; y (d) se requieren no transables, en forma de infraestructura física y social, para permitir que surja la industria competitiva doméstica. Tanto la infraestructura física en forma de transporte y energía, como la social en forma de los derechos de propiedad requeridos, las instituciones de mercado, las estructuras sociales y políticas, y las culturas económicas y políticas son abultadas y por tanto son sujeto de rendimientos crecientes a escala. Ninguna forma de infraestructura emergerá espontáneamente como resultado de incentivos de mercado sin coordinación². En la posición de los economistas clásicos del desarrollo, la conjunción de estos factores quiere decir que la acción del gobierno era necesaria para iniciar el proceso de desarrollo económico. En la ausencia de una intervención gubernamental apropiada, el teorema de igualación de los precios de los factores de Heckscher-Ohlin no puede prevenir el surgimiento de una trampa de bajo nivel de ingreso de equilibrio.

X igual a espíritu empresarial (1958-65)

Alrededor de la mitad de los años 1960 los economistas del desarrollo y los diseñadores de políticas de desarrollo se dieron cuenta de que había serias restricciones en la

2 Bhagwati (1996) demuestra que con rendimientos crecientes en un sector intermedio de bienes no transables, la apertura de la economía al comercio internacional no será suficiente para inducir a los empresarios a invertir en el sector moderno y así obviar la necesidad de un “gran empuje”.

capacidad de absorción de la asistencia externa: más allá de cierto punto, la inyección de capital adicional llegó a ser sujeto de rendimientos decrecientes, repentinamente. Como resultado, la ayuda externa y los proyectos de inversión respaldados por el gobierno fallaron en inducir un crecimiento suficientemente rápido de la industria privada y la administrada por el sector privado. Esta falla fue atribuida a la ausencia de espíritu empresarial. Simplemente, no hubo los suficientes industriales potenciales que desearan y estuvieran en capacidad de abordar proyectos industriales, especialmente cuando las inversiones comerciales, las improductivas en finca raíz y las relacionadas con licencias de importación, proveyeron tasas de rendimiento tan altas en los entornos comerciales inflacionarios y protegidos, generados por el desarrollo acelerado respaldado por el gobierno. La escuela schumpeteriana de desarrollo económico que estudió los orígenes del surgimiento del espíritu empresarial, y una escuela sociocultural del desarrollo económico (Hagen 1962; McClelland 1961) buscaron analizar las barreras socioculturales y psicológicas a las actitudes empresariales y las diferencias en la durabilidad de las actitudes empresariales entre diferentes culturas.

Los clásicos de la teoría del desarrollo dieron varias respuestas de política al diagnóstico de "ausencia de espíritu empresarial". La mayoría argumentó que en ausencia de iniciativa empresarial privada, los gobiernos tendrían que desempeñar ese trabajo mientras que al mismo tiempo fomentaban el desarrollo de un grupo directivo de empresarios privados deseosos y en capacidad de tomar posesión de ellos. Los gobiernos podrían alentar el desarrollo de este grupo incrementando artificialmente, mediante subsidios directos del gobierno, las tasas de retorno de la inversión privada, al involucrarse en actividades comerciales conjuntas del gobierno y el sector privado, y subsidiando los programas de entrenamiento en administración. Otros economistas (principalmente Hirschman) argumentaron que lo que se necesitaba era economizar en las necesidades privadas de talentos empresariales realizando actividades en las cuales la inversión privada podría generar altos rendimientos, a través de un crecimiento no balanceado.

La comprensión de que el espíritu empresarial privado era escaso no desafió la necesidad de un papel del gobierno substancial continuado en el desarrollo. Más bien lo reforzó. Al reconocer que un factor complementario crítico en los esfuerzos del gobierno para promover el desarrollo estaba ausente, se enfatizó que la política gubernamental tendría que poner atención a estructurar sus propias actividades de manera que se incrementara la oferta de espíritu empresarial.

En el área de la ayuda externa, la escuela de la "ausencia de espíritu empresarial" guió el establecimiento de la Corporación Financiera Internacional (CFI) dentro del grupo del Banco Mundial para financiar la actividad empresarial privada en los países en desarrollo. Los programas de ayuda empezaron a filtrar recursos dentro de los proyectos de entrenamiento para la educación de un cuadro directivo de empresarios

potenciales y diseñadoras de políticas en los países en desarrollo. El Banco Mundial creó su Instituto de Desarrollo Económico (IDE, ahora Instituto del Banco Mundial) para enseñar economía y administración.

X igual a precios relativos incorrectos (1970-1980)

En los inicios de los años 70, varias misiones de la Organización Internacional del Trabajo analizaron la situación del empleo en los países en desarrollo (Emmerij 1986). Los informes concluyeron que a pesar de las altas tasas de crecimiento económico y de industrialización, el desempleo abierto y el subempleo eran muy altas, del orden del 20% de la fuerza laboral urbana. Además, el desempleo se ha incrementado y, en consecuencia, indujo un proceso desigual de crecimiento económico: Los propietarios del capital (los ricos) y los propietarios de las destrezas complementarias al desarrollo intensivo en capital respaldado por el gobierno (la clase media burócrata y profesional) estaban volviéndose más ricos, pero los propietarios del trabajo no calificado no se estaban beneficiando proporcionalmente. Los trabajadores calificados y semicalificados que han sido absorbidos en la industria moderna han sido parte de la clase media, mientras los trabajadores desempleados o subempleados en los sectores de baja productividad (agricultura y servicios no calificados) y en empresas de baja productividad (firmas de pequeña escala que usan tecnología tradicional) fueron quedándose atrás en una forma creciente.

Se dieron múltiples razones para esta falla del desarrollo. Algunos argumentaron que la principal causante fue la tecnología que era inapropiada porque era demasiado intensiva en capital (Streeten 1986). Otros sostienen que la falla principal recaía en la alta tasa de migración rural-urbana (Harris y Todaro 1970), y otros vieron la deficiencia que surge de los sesgos relativos hacia la industria formal de gran escala con su inherente intensidad del capital, y el correspondiente desplazamiento del sector informal, de pequeña escala, y más intensivos en trabajo.

Esencialmente, todas estas explicaciones recaen en la argumentación de que el proceso de desarrollo acelerado, respaldado por el gobierno, ha dado lugar a precios relativos incorrectos de los factores que no reflejan la fundamental escasez económica relativa. El subsidio del capital por parte del gobierno ha conducido a que el capital sea subvalorado en términos relativos a su verdadera escasez y a que el trabajo sea sobrevalorado en relación con el capital y en la abundancia verdadera de trabajo. Esto ha conducido a la adopción de la tecnología inapropiada, inducido no sólo por estos precios relativos incorrectos de los factores, sino también por el trasplante directo de la tecnología moderna de los países industriales donde la relación capital-trabajo era mucho menor que en los países en desarrollo. La explicación de la migración descansa, en parte, en el hecho de que los salarios no calificados en el sector urbano industrial estaban entre el doble y tres veces tan altos que los ingresos *per*

cápita rurales. Aún con el 20% de desempleo urbano, el salario esperado urbano excede de lejos el ingreso *per cápita* rural y, en consecuencia, la migración rural-urbana podría continuar, aumentando los niveles del desempleo y el subempleo urbano. La rápida migración rural-urbana también fue la consecuencia del proceso de industrialización que fue transfiriendo recursos de manera obligada de la agricultura a la industria, al bajar los términos de intercambio de la agricultura a través de las importaciones de granos financiadas con la asistencia externa, manteniendo así los ingresos rurales bajos. El sesgo de la política de desarrollo hacia los sectores industriales y urbanos significó que las empresas industriales de gran escala fueran subsidiadas, mientras los precios del capital se mantenían altos para las actividades del sector informal de pequeña escala. Los sectores desfavorecidos, por lo tanto, debían pagar salarios bajos y no podían expandir sus niveles de empleo lo suficiente para absorber toda la reserva del desempleo. Cualesquiera que sean las razones para la relativamente alta intensidad del capital del desarrollo, el remedio fue "lograr los precios correctos" reduciendo los subsidios directos e indirectos de la industrialización. Aumentando las tasas de interés sobre los créditos a la industria de gran escala y reduciendo las tarifas de protección a los intensivos en capital, las industrias de sustitución de importaciones fueron las políticas que remediaron el desempleo abierto urbano.

Quienes se enfocaron directamente sobre el problema de la distribución del ingreso concluyeron que lo que fue fundamentalmente errado no era que los precios relativos de los factores fueran incorrectos, sino que la intensidad del trabajo en el crecimiento fue demasiado baja (Adelman y Robinson 1978). Ellos afirmaron que la forma más efectiva de remediar esta gran deficiencia fue cambiar los precios relativos indirectamente, escogiendo sectores más intensivos en trabajo para la promoción del gobierno y las exportaciones promovidas por el gobierno. El resultado podrá ser un patrón de crecimiento que puede combinar altas tasas de crecimiento del ingreso *per cápita* con altas tasas de la razón capital-trabajo y con la expansión del empleo no calificado y semicalificado altamente productivo. El fin resultaría ser la combinación del crecimiento acelerado y una no deteriorada distribución del ingreso. Streeten y Stewart (1976) argumentaron que se requerían varias labores como reformas simultáneas de las instituciones, los mercados y la tecnología para rectificar los problemas del desempleo y la distribución del ingreso; las intervenciones aisladas sólo empeorarían las cosas.

Aunque los economistas clásicos del desarrollo sólo se dieron cuenta de esto de manera imperfecta al tiempo, el debate marcó el comienzo de la ascendencia de la escuela neoclásica del desarrollo económico. En lugar de abogar por las diferentes formas de intervención del gobierno, la escuela de "lograr los precios correctos" abrió la puerta al argumento de que la intervención del gobierno debería ser restringida, desde que ésta era obviamente contraproducente. La escuela de la distribución del ingreso continuó argumentando un papel directo del gobierno en la economía,

pero solicitó un cambio en el enfoque fuera de las industrias básicas intensivas en capital por industrias sostenibles intensivas en mano de obra de bienes de consumo para la producción doméstica y para la exportación. El asunto se llevó, sin embargo por la escuela de "lograr los precios correctos".

X igual a comercio internacional (1980-)

Aunque la explicación del comercio internacional es una continuación de la línea de pensamiento de "lograr los precios correctos", sus argumentos en contra de la intervención del gobierno en la arena económica son suficientemente diferentes para ser un paradigma especial. Los miembros de esta escuela argumentaron que el proceso de industrialización promovido por el gobierno basado en la protección y los subsidios durante las décadas pasadas ha conducido a un crecimiento ineficiente generando distorsiones en la industria y manteniendo la industria ineficiente y no competitiva. El proceso de industrialización respaldado por el gobierno fue demasiado costoso y también alejado de las ventajas comparativas de los países involucrados. En lugar de exigir a los gobiernos para que adoptaran diferentes políticas, el mejor remedio habría sido dar un vistazo diferente al *deus ex machina* del gobierno para estimular el desarrollo, y esto fue encontrado en el comercio internacional.

Los teóricos neoclásicos del comercio (Krueger 1979, 1983; Bhagwati 1985) vinieron a dominar el campo del desarrollo económico. El comercio internacional podía dar un sustituto para la baja demanda agregada doméstica, según ellos. La principal cosa que un gobierno necesitaba para posicionar una economía sobre una senda de crecimiento sostenido autónoma fue remover las barreras al comercio internacional de mercancías³. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, "el comercio es suficiente", el rápido crecimiento económico basado en las exportaciones pudo ser el resultado inevitable. Las ventajas comparativas combinadas con el *teorema de Heckscher-Ohlin*, en consecuencia, pueden hacer el resto. Los gobiernos también deben suprimir las distorsiones de precios en los factores domésticos y en los mercados de bienes ("lograr los precios correctos") para inducir el movimiento adecuado de factores entre sectores, estimular la adopción de la tecnología apropiada e incrementar la acumulación de capital. De esta manera, los programas internacionales y domésticos de liberalización pueden ser suficientes para producir el crecimiento económico sostenido y el cambio estructural.

3 Los modelos de Basu (1997) y Murphy, Shleifer y Vishny (1989), los cuales producen trampas de equilibrio de bajo nivel de ingreso en una economía cerrada, pierden la trampa en una economía abierta, aunque Murphy y otros claman que su modelo no lo hace. En contraste, en Bhagwati (1996) la trampa de bajo nivel de equilibrio persiste cuando la economía es abierta, y se mantiene la necesidad de un gran empuje.

En la magnitud que la insuficiente demanda agregada conduzca a una trampa de bajo nivel de equilibrio, el comercio internacional puede, desde luego, proveer un sustituto para esta insuficiencia. Sin embargo, el momento en el que uno admite que los insumos intermedios no transables; tales como el transporte y el poder, son necesarios para la producción doméstica eficiente en la manufactura moderna, el comercio internacional parece ser inadecuado. Esto no puede dar un sustituto perfecto para un programa de inversión en infraestructura e inversiones industriales interrelacionadas promovidas por el gobierno. Un "gran empuje" es aún necesario para sacar a la economía fuera de su trampa de equilibrio.

Los economistas clásicos del desarrollo argumentaron que en una economía abierta, el desarrollo debería proceder más rápido y más eficientemente. Pero para ellos y para sus seguidores, la apertura no quiere decir libre comercio. Estaban a favor de las políticas mercantilistas de comercio, y creían que la sustitución inicial de importaciones para proteger a las industrias nacientes, combinada con la promoción selectiva de las exportaciones, era necesaria para dar inicio al desarrollo.

X igual a gobierno hiperactivo (1980-96)

El "gobierno malvado" representa la culminación de la contrarrevolución neoclásica en el desarrollo económico que se inició con las escuelas de "lograr los precios correctos" y "el comercio es suficiente". De manera no coincidental, ello tomó vida en la era neoliberal de Reagan y Thatcher. De acuerdo con esta posición, la solución no es la solución al subdesarrollo, sino el problema (Krueger 1974). Las intervenciones del gobierno no eran necesarias, en la medida en que la liberalización comercial puede inducir el desarrollo, logrando economías de escala, y haciendo a las industrias más competitivas internacionalmente. Un incremento en el mercado doméstico de bienes y servicios, incluyendo bienes públicos, puede hacer un desarrollo más eficiente y efectivo en costos. Los gobiernos están inflados; son corruptos; aceptan sobornos por los privilegios económicos generados por la intervención gubernamental en el mercado; operan distorsionando los incentivos de mercado en la mayoría de formas improductivas, irracionales y derrochadoras. Además, sus intervenciones discrecionales en los mercados, a través de la regulación, tarifas, subsidios y cuotas, dan el ambiente propicio para las actividades extractoras de rentas de los empresarios privados que absorben una fracción grande del producto nacional bruto (PNB) y conducen a ineficiencias económicas significativas. Al reducir el papel del gobierno en la economía, puede conducir a un desarrollo más rápido y más eficiente. La mejor acción que un gobierno puede abordar para promover el desarrollo es minimizar su propio papel económico.

Las prescripciones de política requieren liberalizar los mercados domésticos e internacionales, tanto de factores como de productos y promover la extensión de los

mercados y la regla de incentivos de mercado para mejorar la eficiencia de la economía. Tales acciones son tomadas por los gobiernos como una indicación de virtud económica, merecedora de apoyo financiero por las agencias internacionales. Un corolario es que hacer pasar hambre de recursos al sector público es una gestión meritoria, en y por sí misma.

El período del “gobierno malvado” fue uno de una disminución general en la economía mundial. Fue marcado por las recesiones en el Japón, Europa y los Estados Unidos; un cambio de políticas de promoción del crecimiento a unas de lucha contra la inflación en los países industrializados; una disminución del crecimiento del comercio mundial y un incremento en las restricciones al comercio en las naciones industrializadas; un aumento en las tasas de interés mundiales y una devaluación efectiva de las monedas contra el dólar; el segundo *shock* del petróleo; y una severa crisis de la deuda en los países en desarrollo. Sobrevino una década de un drástico decline económico de los países en desarrollo. Durante los años 1980 las tasas de promedio de crecimiento económico o cayeron o se estancaron, las restricciones sobre la balanza de pagos se volvieron crecientemente obligatorias, y las prioridades cambiaron de lograr el desarrollo económico a lograr el balance externo, principalmente a través de políticas macroeconómicas restrictivas. La mayoría de los países en desarrollo experimentó inflaciones rampantes, salidas de capital, bajas tasas de inversión, grandes caídas en los estándares de vida, incrementos en la desigualdad, e incrementos substanciales en la pobreza rural y urbana. El país en desarrollo promedio transfirió anualmente más de la totalidad de su producto interno bruto (PIB) hacia fuera por el servicio de la deuda, pero la deuda de ellos continuaba incrementándose, en la medida en que dos terceras partes de estos países no lograron un superávit en la balanza corriente suficiente para el servicio de sus deudas.

La crisis de la deuda surgió como resultado de la incapacidad de México, Brasil y Turquía para responder a sus obligaciones del servicio de la deuda, con lo cual los bancos comerciales de los países industrializados dejaron de estar prestos a extender futuros créditos a algunos países en desarrollo. Los países en desarrollo se volvieron completamente dependientes de las instituciones internacionales de Washington, el FMI y el Banco Mundial, para su supervivencia económica, y estas instituciones usaron la oportunidad de presionar su filosofía de “gobierno malvado” sobre los países en desarrollo a través de condiciones sobre los créditos. Políticas de “liberalice, deje al mercado, y ajuste su cinturón”, el Consenso de Washington —dominaron las políticas de desarrollo durante este período—. Como resultado, se crearon muchas de las instituciones económicas y políticas que formaban el centro para el desarrollo capitalista en un número significativo de países en desarrollo.

Es curioso cómo la teoría neoclásica del desarrollo vino a dominar completamente la agenda de política durante este período, considerando sus numerosas deficiencias teóricas:

- La economía neoclásica del desarrollo ignoró el hecho de que la economía neoclásica marshaliana nunca quiso ser una teoría del crecimiento, solamente una teoría estática de la asignación de los recursos. Ésta debe ser complementada por una teoría de la acumulación y del crecimiento para ser una teoría del desarrollo completa. Los mercados pueden ser eficientes para la asignación de recursos estática pero al mismo tiempo ser un ineficiente vehículo para la acumulación y el crecimiento; desde luego, esto es lo que los teóricos clásicos del desarrollo pueden afirmar.
- La teoría neoclásica del desarrollo ignoró el hecho de que los postulados de la economía neoclásica, necesarios para asegurar la eficiencia del equilibrio neoclásico del mercado, no son aplicables a países en desarrollo. Los países en desarrollo son difícilmente caracterizados por una libre movilidad de los factores, un completo y buen funcionamiento de los mercados, una información comprehensiva y una perfecta previsión. Las bases institucionales para una economía neoclásica están ausentes en la mayoría de países en desarrollo y no pueden ser creadas de la noche a la mañana. Pero la ausencia de alguna de esas características implica que el equilibrio de mercado no puede probar ser un óptimo de Pareto y aún ser eficiente estáticamente.
- El equilibrio de mercado depende de la distribución inicial de la riqueza. Si esta distribución no es óptima, la optimalidad de Pareto de una economía neoclásica no maximizará estáticamente el bienestar social todavía.
- Los que están a favor del desarrollo neoclásico ignoran la teoría del segundo-mejor. Desde que es imposible suprimir todas las restricciones regulatorias sobre los mercados, es bastante posible que aun cuando todos los postulados neoclásicos se mantengan, añadir restricciones adicionales mejorará la eficiencia del mercado en lugar de reducirla.
- Finalmente todas las objeciones a la teoría del "comercio es suficiente" también aplican a la teoría del desarrollo de "el gobierno malvado".

X igual capital humano (1988-)

Una teoría diferente más reciente del subdesarrollo, asociada con la escuela de Chicago (Romer 1986; Lucas 1988), identifica las bajas dotaciones en capital humano como el principal obstáculo para la realización de las economías de escala inherentes en la industrialización de los países en desarrollo. Las productividades de trabajo bruto y del capital son asumidas para ser amplificadas por un factor, $A(k)^a$, que refleja los niveles de capital humano y de conocimiento, k . Varias sendas potenciales de crecimiento dinámico son abiertas a los países. En un extremo, identificado con bajos niveles de capital humano y conocimiento, el crecimiento económico se caracteriza por un bajo grado de economías de escala, y el correspondiente patrón de crecimien-

to es de productividad baja de los factores, un bajo crecimiento que tiende a un Estado estacionario caracterizado por bajos niveles de ingreso *per cápita*. En el otro extremo, identificado con altos niveles de capital humano y de conocimiento, el crecimiento económico es sujeto de rendimientos crecientes a escala, y el patrón correspondiente de crecimiento es uno de alta productividad de los factores, un alto crecimiento que tiende a ser de Estado estacionario caracterizado por altos niveles de ingreso *per cápita*. Según esta visión, todo lo que los gobiernos necesitan hacer para propulsar a los países en desarrollo de una trayectoria de bajo crecimiento a una de alto crecimiento es invertir en capital humano y en conocimiento.

La teoría del desarrollo del “capital humano es suficiente” está abierta a objeciones que son análogas a las formuladas en contra de la teoría del desarrollo del “comercio es suficiente”:

- Barreras distintas a las del mercado militan en contra de la suave transferencia de recursos entre sectores que es necesaria para aprovechar las economías de escala potenciales de la economía.
- Mercados faltantes, especialmente para el capital, están impidiendo probablemente a los individuos privados abordar las inversiones necesarias para aprovechar las economías de escala potenciales.
- Se requiere una política comercial apropiada para causar la realización de las inherentes economías a escala potenciales de la industrialización. La necesidad de aprender haciendo implica la necesidad de alguna protección inicial a la industria naciente, mientras la baja demanda agregada generada por los bajos niveles de ingreso implican la necesidad de un crecimiento orientado a las exportaciones.
- Las infraestructuras física e institucional son requeridas para permitir el surgimiento de la industria competitiva doméstica. La modernización de los gobiernos debe proveer ambas formas de infraestructura si las economías de escala postuladas por la función de producción de la escuela de Chicago se materializan.

X igual a gobierno inefectivo (1997-)

Muchas fuerzas se combinaron para conducir a una reevaluación del papel óptimo del gobierno en el desarrollo económico. Primero, los economistas vinieron a darse cuenta de que aunque la mayoría de los países en desarrollo tuvo un desempeño pobre durante los años 80, los países del Sudeste asiático en los cuales los gobiernos continúan teniendo un papel activo, lo han hecho bastante bien. A pesar de un ambiente internacional desfavorable, estos países fueron capaces de mantener y aun de mejorar sus momentos previos al desarrollo. En lugar de adoptar un gasto público deflacionista y de tomar políticas macroeconómicas que restringieran las importaciones y prácticas salariales, el éxito de los países asiáticos exportó su salida de la crisis.

Sus gobiernos cambiaron los regímenes de sustitución de importaciones a regímenes de promoción de exportaciones, devaluaron sus monedas para promover el cambio del gasto entre importaciones y bienes domésticos, abordaron un conjunto de reformas de política e institucionales en pro del mercado, continuaron invirtiendo en infraestructura y en capital humano, y se involucraron en la promoción directa e indirecta de industrias seleccionadas (World Bank 1993a; Stiglitz 1996).

Segundo, hubo una reacción negativa en los países industriales contra de la filosofía neoliberal de los años 80, que condujo a un alto crecimiento y a un alto desempleo, y hacia una permanencia más activista del gobierno. Los demócratas reemplazaron a los republicanos en los Estados Unidos, los gobiernos laboristas reemplazaron a los conservadores en la mayoría de los países europeos, y la influencia internacional de Japón, cuyo gobierno siempre había jugado un papel económico activo, se incrementó.

Tercero, el éxito mezclado de las reformas a los mercados de los países en desarrollo durante los años 80 (Nogués y Gulati 1994) llevó a las instituciones internacionales a entender que tenían la capacidad los gobiernos comprometidos de promover y administrar una reforma exitosa (World Bank 1997). Sin gobiernos capacitados, aun los esfuerzos de reformas orientadas al mercado titubearán y se desviarán o serán capturados por los intereses de grupos especiales de perder bajo las reformas actuales o potenciales. Una "escuela "revisionista" del desarrollo económico, apodó el "Postconsenso de Washington", aparece en construcción. Esta escuela trabaja por una mezcla dinámica de cambiantes interacciones entre el Estado y el mercado en la cual los gobiernos desarrollistas desempeñan un papel significativo en la inversión y en su financiamiento, en la formación de capital humano, la adquisición de tecnología, la construcción de instituciones, y en la promoción de políticas y reformas institucionales. La economía del desarrollo está retornando al círculo de la visión de los economistas clásicos del desarrollo para quienes el gobierno tiene un papel crítico en el desarrollo económico.

Falacia 2: Un criterio simple basta para evaluar el desempeño del desarrollo

No me extenderé mucho en esta falacia, ya que ésta se halla bien valorada en la literatura. Las deficiencias del PNB *per cápita* como un criterio de desempeño han sido analizadas extensivamente, por ejemplo, por Sen (1988). Muy pronto, el PNB solamente indicará *potencial* nacional para mejorar el bienestar de la mayoría de la población —no en la medida en que la sociedad cumple este potencial—. Para lograr una apreciación mínima del desempeño del desarrollo nacional actual, en lugar del potencial, lo que se requiere es un criterio más multidimensional, tal como el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, varios años) que tenga en cuenta otras dimensiones del

bienestar humano diferentes al ingreso, complementado por una medida agregada de ingreso sensible a la distribución. Preferiría que un conjunto de indicadores de desempeño desagregados, tal como el que propusieron originalmente Adelman y Morris (1967) o el defendido actualmente por Wolfensohn (1998) y Stiglitz (1998), sean usados como indicadores del estado actual del bienestar nacional y su probable evolución futura. Una base estadística más multidimensional para monitorear el desarrollo podría permitir una más rápida identificación de las deficiencias de las políticas de desarrollo orientadas al crecimiento durante 1950 y 1960, como también una temprana apreciación de los inmensos costos humanos de las políticas de ajuste estructural en Latinoamérica durante los años 80. Las estrategias mejoradas de desarrollo y las mejores respuestas a las crisis financieras y macroeconómicas también podrían involucrar a las primeras, y podría evitarse mucho sufrimiento humano.

Falacia 3: El desarrollo es un proceso log-lineal

Siguiendo a Solow (1957), se asume que una función de producción sencilla caracteriza a todos los países. Esta función única –se presume– es una función de ofertas de insumos, capital, trabajo y recursos naturales. Las desviaciones de los países de esta función de producción son tomadas como representaciones de las diferencias en productividad, la fuente de la cual es dejada sin definir. Según esto, la tasa de crecimiento del producto total se convierte en una función de la tasa de cambio de los insumos físicos, y la tasa de crecimiento del producto *per cápita* (idénticamente igual al ingreso *per cápita*) se convierte en una función de la tasa de cambio de la razón capital-trabajo; la tasa de cambio de las dotaciones de recursos naturales *per cápita* (usualmente asumidas igual a cero), y la tasa de cambio del residuo. Recientemente, los estudios empíricos de corte transversal entre países sobre la tasa de crecimiento del PNB *per cápita* “explican” la tasa de crecimiento del residuo asumiendo que es una función del factor-*X* del día –la apertura económica (Krueger 1979, Bhagwati 1985, Balassa 1989); el grado de desarrollo de las instituciones capitalistas (World Bank 1993a; De Melo, Denizer y Gelb 1996); la disponibilidad de capital humano (Lucas 1988 y sus seguidores); el grado de democracia (Barro 1996 y sus seguidores); el grado de corrupción (Mauro 1995); o el grado de desarrollo de las instituciones políticas (Campos y Nugent 1999).

El enfoque de la función de producción única conduce a múltiples implicaciones erróneas. Ello sugiere que (a) no importan las condiciones iniciales; (b) los niveles no importan; (c) no hay un patrón de dependencia; y desde luego (d) las prescripciones universales de política aplican a todos los países en todo momento, independientemente de su estado actual de desarrollo económico y socioinstitucional, la estructura política y los objetivos de política. Tanto el Banco Mundial como el FMI caen presas de su postulado de universalidad y usan un enfoque de moldes en sus prescripciones

de políticas. Ellos descartan como súplicas especiales los intentos de los países en desarrollo de argumentar que no se aplican a sus países las condiciones particularmente necesarias para la efectividad de alguna prescripción política.

Infortunadamente, tanto los análisis econométricos como los estudios de caso a evidencian ampliamente que la postura del desarrollo económico, log-lineal, de patrón sencillo, de un factor simple es tanto descontextualizada como errónea. Las siguientes proposiciones (presentadas con evidencia que las soporta para cada caso) invalidan la visión del desarrollo como un proceso lineal.

Proposición 1: El proceso de desarrollo es altamente no lineal

1. En sus estudios originales sobre desarrollo entre países, Chenery (1960) y Chenery y Syrquin (1975) descubrieron que lo mejor es que los logaritmos sean *no lineales*. Chenery relaciona las diferencias entre países en el PNB con los logaritmos de los niveles del PNB *per cápita* y la población y los logaritmos de sus cuadrados.
2. Como se trabajará en la siguiente sección, los patrones de interacción entre las instituciones políticas, económicas y sociales, varían de acuerdo con el nivel de desarrollo socioeconómico. Los modelos de cambio difieren entonces en una moda sistemática en la medida en que los países logran mayores niveles de desarrollo económico.
3. De manera más contundente, no sólo los modelos de desarrollo político y socioeconómico alteran la forma como se desenvuelven los países, sino incluso las mismas instituciones y las políticas sectoriales son transformadas en formas predecibles así como procede el desarrollo (Morris y Adelman 1988; Adelman y Morris 1989). Las funciones del gobierno, la agricultura, el comercio internacional y las políticas alteran la manera como avanzan las economías.

En un principio, las funciones primarias del gobierno consistían en el desarrollo social, la creación de las instituciones políticas y económicas y la construcción de la infraestructura. Los gobiernos europeos, de los últimos en allegarse en el siglo XIX, introdujeron primero los cambios institucionales requeridos para fortalecer la responsabilidad de los incentivos de mercado durante las primeras fases de la Revolución Industrial. Unificaron sus países y sus mercados (Italia y Alemania), y eliminaron las barreras al comercio y a la movilización de los factores (la emancipación de los siervos en Rusia), crearon instituciones crediticias y promovieron las compañías de capital conjunto (Alemania), y facilitaron las transacciones (Italia y España).

Una vez se establecieron los esquemas institucionales y físicos, la función primordial del gobierno consistió en fomentar la industrialización mientras incrementaba la productividad en la agricultura. Durante los siglos XIX y XX, se requería un gobierno activista que promoviera la adquisición de las ventajas comparativas que cambiaban

de manera dinámica para alcanzar las etapas sucesivas de la industrialización. Sobre este punto, el gobierno empleó las financiaciones y los subsidios para promover las inversiones sofisticadas, interdependientes, que generaban externalidades y también abordó tales inversiones por sí mismo. Se introdujeron los regímenes de política necesarios para incrementar la posibilidad de obtener beneficios de la inversión privada, a través de subsidios y protección, y sustituidos por mercados inadecuados o faltantes, factores, financiamiento, tecnología y destrezas. Escalar la ladera de la ventaja comparativa se convirtió en la principal embestida de la política económica del gobierno. Esto requirió políticas cambiantes de comercio internacional como también reorientar las finanzas, la inversión y los incentivos del gobierno. En cada fase de industrialización, se acordó la protección de la industria naciente para los sectores clave. Una vez las industrias se habían establecido, las metas de las políticas industriales con respecto a aquellos sectores tenían que modificarse para crear una industria exportadora competitiva; a tal punto, que la protección a la industria naciente tenía que ser gradualmente retirada y reemplazada por presiones e incentivos a las exportaciones. El gobierno también tenía que mantener cierto grado de estabilidad macroeconómica; no sólo promover selectivamente la competencia externa sino doméstica; ayudar a actualizar los recursos y las destrezas humanos y fomentar el desarrollo social.

De manera similar, la principal función de la agricultura tuvo que alterarse con el desarrollo. Como aprendimos de Lewis, la tarea primaria del sector agrícola inicialmente fue ofrecer los recursos para la industrialización –soltar la mano de obra, acumular y transferir capital, y ganar del comercio externo–. Los grandes Estados, laboraban con trabajo no muy calificado, y bajos términos de intercambio de la agricultura, que eran los más apropiados para esta fase. Posteriormente, para permitir que la industrialización se expandiera más allá de un pequeño enclave, la agricultura debía ser capaz de proveer abundante alimento para el creciente sector urbano y suplir los mercados de manufacturas urbanas. En esta fase, la estructura institucional de la agricultura debió cambiarse para generar los incentivos para las mejoras en productividad de la agricultura de alimentos. Para aumentar el tamaño del mercado doméstico para las manufacturas producidas individualmente, el excedente agrícola ahora debe llegar a ser distribuido ampliamente para permitir el crecimiento generalizado del ingreso de los productores agrícolas. La granjas manejadas por sus propietarios, que son lo suficientemente grandes y productivas para generar un excedente comercializable, son las más apropiadas en esta etapa. Además, tanto históricamente como en nuestros estudios contemporáneos, encontramos que a bajos niveles de desarrollo los Estados más grandes están asociados con un crecimiento más rápido y una industrialización, mientras las posteriores etapas de fincas cultivadas por su propietario están relacionadas con un desarrollo más rápido.

Con respecto al comercio internacional la historia es similar. No sólo deberían cambiar las principales funciones del gobierno y la naturaleza de las instituciones

agrícolas en la medida en que el desarrollo procede, sino que las políticas comerciales que apoyan la industrialización también deben hacerlo. Primero, el comercio debe abrir las posibilidades para el cambio estructural en los patrones de producción de la economía. Para este fin, se deben generar los incentivos domésticos suficientes para inducir la inversión en las inicialmente ineficientes industrias nacientes. Al mismo tiempo, el comercio debe permitir a la economía beneficiarse del comercio externo y comprar la maquinaria y las materias primas requeridas para la industrialización. En tal fase, la sustitución de importaciones, promovida por subsidios modestos, tarifas y cuotas, es la política comercial a escoger. Luego, las políticas comerciales y de inversión del gobierno deben ser estructuradas en tanto que fomenten la adquisición continua de las ventajas comparativas en las industrias tecnológicamente más sofisticadas y de alto valor agregado. La política de tasa de cambio es crítica en esta fase. La política comercial debería llegar a ser selectiva. Un retiro gradual de la protección de las industrias jóvenes, la unificación y reducción de las tasas tarifarias, y la abolición de cuotas sobre las viejas nacientes para obligarlas a incrementar su competitividad debería combinarse con una protección temporal selectiva de las nuevas industrias nacientes. Solamente cuando la economía ha adquirido una completa panoplia de industrias características de los países industrializados debería cambiarse completamente al libre comercio para generar la competitividad creciente de la industria doméstica. Al comercio ahora debe permitírsele actuar como una fuente de competencia y un promotor de economías de escala al exponer la industria doméstica a la competencia externa y aumentando los mercados para la industria doméstica.

Estas lecciones concernientes a los requerimientos de política comercial cambiantes dinámicamente, son aparentes tanto desde la Revolución Industrial como desde las políticas más exitosas adoptadas por los países industriales del Este asiático en la actualidad. Todos los industriales del final del siglo XIX practicaron la sustitución de importaciones antes de cambiar a la promoción de exportaciones. Aun los primeros industriales, que no tuvieron competencia internacional al tiempo, emplearon políticas mercantilistas durante el período que precedió la Revolución Industrial. Por el mismo indicio, tanto la República de Corea como Taiwán (China), las economías más rápidamente industrializadas del mundo, practicaron la sustitución de importaciones en un corto período inicial. Ellos luego cambiaron a la orientación a las exportaciones, en lugar del libre comercio, y combinaron la protección selectiva en industrias sucesivamente más grandes con una liberalización selectiva en las primeras especialidades industriales.

Finalmente, se requirieron transformaciones políticas para permitir el desarrollo exitoso. Al comienzo, como aprendimos del siglo XIX de los territorios alejados, el establecimiento de la estabilidad política y el apoyo político para la promulgación de leyes que fomentaron el desarrollo del mercado, fueron suficientes para promover la

rápida expansión de las exportaciones primarias. Las políticas dependientes fueron suficientes para esta etapa. Pero a menos que las instituciones políticas fueran adoptadas posteriormente a fin de proveer el soporte para las necesidades económicas de las crecientes clases industriales y comerciales domésticas (como ocurrió en Nueva Zelanda, Australia y Canadá), la traslación del ímpetu inicial de las exportaciones en desarrollo económico de largo plazo llegaron a bloquearse, como en Argentina y en Brasil. Sobre este punto, llegó a ser necesario un cierto grado de autonomía política doméstica.

Proposición 2: Los patrones de desarrollo no son únicos

Punto A. Los países desarrollados actuales han seguido patrones alternativos de desarrollo. Podemos distinguir al menos tres patrones distintos perseguidos por un grupo de países bien definidos durante la Revolución Industrial (Morris y Adelman 1988).

1. La inmensa industrialización de las primeras personas en llegar a la Revolución Industrial (Gran Bretaña y Estados Unidos). Virtualmente, no hubo inversión directa del gobierno en empresas productivas y un muy pequeño financiamiento directo de la inversión en industria y la agricultura en estos países. La empresa privada financió un monto considerable de la inversión en infraestructura, facilitado por los grandes subsidios a la inversión privada. Por ejemplo, en los Estados Unidos la inversión privada en canales y carrileras fue subsidiada a través de concesiones de tierra a los empresarios privados junto con los derechos de vía.

Sin embargo, aún en estos países los gobiernos tenían la función esencial al promover la Revolución Industrial. Antes de 1870 en los Estados Unidos y antes de 1850 en Gran Bretaña, todas las restricciones premodernas sobre los mercados se suprimieron, las principales barreras legales a la movilidad nacional del trabajo (tales como los esclavos en los Estados Unidos) habían sido eliminadas, y las transacciones de la tierra habían sido comercializadas. Los gobiernos habían creado compañías limitadas de deuda y habían eliminado las barreras a la inversión externa directa. Anterior a la Revolución Industrial, el gobierno británico había defendido a sus empresarios de la competencia externa a través de tarifas significativas de protección y reglas discriminatorias de transporte. De manera subsiguiente, la industrialización británica y la competitividad fueron promovidas por un cambio al libre comercio que permitiera materiales brutos baratos y las importaciones de alimentos provinieran de los países de la Commonwealth. Además, a través del siglo XIX el gobierno británico abrió sus colonias a la industria británica imponiendo libre comercio sobre sus colonias e invirtiendo en el transporte terrestre en las colonias (por ejemplo, las carrileras en la India). Ello también generó externalidades para las empresas riesgosas británicas en

los territorios alejados al pagar una porción importante de los costos de seguridad y los costos administrativos de las colonias y desarrollando los mercados de capital que permitieron la exportación de grandes montos de capital.

2. El proceso de industrialización dejado al gobierno de los últimos en llegar a la Revolución Industrial tales como Francia, Italia, Alemania, Japón, Rusia y España. Para los últimos en llegar del siglo XIX, a diferencia de los patrones parcialmente autónomos de los primeros industrializados, la promoción de la industrialización del gobierno fue substancial y positivamente, aunque no perfectamente, correlacionada con la magnitud de la brecha de desarrollo entre Gran Bretaña y el país en cuestión. El gobierno fue especialmente activo en los países que se estaban industrializando, que fueran moderadamente atrasados, pero que tenían gobiernos administrativamente capacitados.

Los gobiernos de los últimos en llegar respondieron a los desafíos militares, políticos y económicos puestos por la Revolución Industrial británica usando una gran variedad de instrumentos para promover la industrialización: subsidios generales y focalizados, tarifas, incentivos, concesiones a los monopolios, restricciones cuantitativas, licencias, privilegios tributarios, a aún la obligada asignación de trabajo (Landes 1998: 235). Desafiados por la industrialización británica, los gobiernos aumentaron los tamaños de sus mercados domésticos al proveer apoyo para la integración económica de las redes del comercio rural-urbano, a pesar de la pérdida inicial de integración política efectiva y el dualismo económico significativo (entre el norte y el sur de Alemania, por ejemplo); invirtiendo en el transporte terrestre; aboliendo las obligaciones aduaneras, y aranceles para estimular la evolución de los mercados nacionales; unificando políticamente sus países; fortaleciendo sus asideros en las colonias de ultramar, e involucrándose en las guerras que expanden su territorio. Ellos también adicionaron la demanda por manufacturas del gobierno (por ejemplo, uniformes militares en Rusia) a la inadecuada demanda privada. Gobiernos sustituidos por los factores domésticos faltantes a través de medidas diseñadas para agrandar la oferta de financiamiento y de mano de obra calificada. Para incrementar la oferta de trabajo calificado, invirtieron en educación, importaron técnicos calificados (especialmente en Rusia) y, donde era necesario, quitaban las restricciones a la movilidad de la mano de obra (aboliendo la esclavitud y la servidumbre) y aprobaban las leyes de inmigración favoreciendo el influjo de mano de obra no calificada. Si el país era demasiado pobre para apoyar los bancos requeridos para financiar la industria, el Estado promovía el establecimiento de intermediarios financieros invertía directamente en las empresas industriales o participaba en las inversiones privadas junto con el sector privado. Además, los gobiernos de los países seguidores comprometidos en numerosas actividades empresariales para alinearse con la Gran Bretaña, en un esfuerzo para reducir su poder político, militar y económico.

3. El gobierno asistido, la economía abierta, el proceso de desarrollo equilibrado de los pequeños países con un alto capital social (Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Suiza). El papel del gobierno en la actividad económica fue menos marcado en este grupo que en los últimos en llegar a la industrialización pero más significativo que los primeros industriales. Los gobiernos fueron críticos en el temprano desarrollo de la democracia y las instituciones de mercado; en la provisión de financiamiento para el transporte interregional, la infraestructura agrícola y los recursos humanos; y en evitar el capitalismo inescrupuloso estableciendo un esquema regulatorio relativamente extenso para la empresa privada. Pero la provisión de financiamiento del gobierno al sector privado y la administración directa de los sistemas de transporte fueron menos importantes que en los últimos en llegar. El pequeño tamaño de estos países condujo a una pesada dependencia de las exportaciones y al énfasis sobre las mejoras en productividad tanto en la agricultura como en la industria, en la medida en que los países cambiaron de la agricultura extensiva a la producción intensiva de cosechas de alto valor. Además, la escasez de los recursos naturales condujo a la especialización en la industrialización intensiva en recurso humano. Los resultados no sólo fueron el crecimiento económico y el desarrollo, sino también mejoras ampliamente compartidas en los estándares de vida.

Punto B. Los fines de los países han diferido entre los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). No sólo las trayectorias históricas de los países miembros de la OECD difieren durante el siglo XIX, sino que también exhiben distintos estilos de los sistemas capitalistas desarrollados. Canadá, Francia, Alemania, Japón, los países escandinavos, el Reino Unido y los Estados Unidos, tienen todos sistemas capitalistas maduros, pero sus formas específicas de capitalismo son diferentes (Maddison 1982, 1991; Artis y Lee 1994). Cada patrón de capitalismo es caracterizado por un estilo especial de interacción entre el gobierno y el sector de negocios; por una extensión particular de la propiedad gubernamental de las empresas productivas y de infraestructura; por una relación específica del gobierno a las uniones laborales; por métodos diferentes de regulación del gobierno, control y monitoreo del sistema financiero; por las distintas estructuras de sus sistemas financieros, organizaciones de negocios y de las uniones laborales; y por un disparatado grado de descentralización política. Las relaciones entre las uniones laborales y los negocios y las uniones laborales y la política también han diferido. Finalmente, mientras todas son democracias, las formas particulares de democracia (parlamentaria o presidencial), la importancia relativa de los grupos de presión (negociantes, trabajadores, granjeros y burocracias), y el papel de los partidos políticos al formar las políticas han variado entre ellos. Las diferencias en los estilos capitalistas son debidos a los diferentes patrones de desarrollo que los países han perseguido y a las diferencias

iniciales en sus culturas y valores. La diversidad de fines, en consecuencia, no sólo refuerza la no unicidad sino que también indica la dependencia de un patrón. Los distintos patrones de desarrollo y los distintos fines de desarrollo han conducido a diferentes resultados nacionales de desigualdad, estados de bienestar, y las evoluciones a través del tiempo en los países de la OECD.

Punto C. Los países en desarrollo actuales también han seguido patrones alternativos de desarrollo.

1. Los estudios pioneros de industrialización abordados por Chenery (1960) y Chenery y Syrquin (1975) encontraron diferencias sistemáticas en los patrones de industrialización perseguidos por los países en desarrollo. Usando la desviación de los países del proceso promedio, distinguieron cuatro estrategias diferentes de los países: desarrollo orientado al sector primario, sustitución de importaciones, crecimiento equilibrado y una estrategia de industrialización. La variedad contemporánea en las estrategias de los países en desarrollo no es similar a las que fueron evidentes durante el siglo XIX, cuando son incluidos los miembros actuales de la OECD y sus territorios de ultramar.
2. El papel del gobierno en el desarrollo económico muestra contrastes significativos entre países. En algunos países del Este asiático el gobierno ha desempeñado un exitoso papel empresarial, de la misma manera que los últimos en llegar a la Revolución Industrial (Amsden 1989; Wade 1990). Los gobiernos en el Este asiático conformaron sus políticas comerciales, financieras y de inversión para que promovieran la trepada de las pendientes de la ventaja comparativa. Reestructuraron las instituciones para conformar sus metas de política, cambiando las viejas instituciones introduciendo nuevas en cualquier momento que ellas se embarcaban en nuevas iniciativas políticas. Ellos exhibieron altos grados de compromiso del gobierno para el desarrollo y disfrutaron grandes niveles de autonomía de las presiones de los comerciantes o los trabajadores. Aunque al comienzo de cada fase de política, sus incentivos distorsionaron los incentivos del mercado, el tamaño de las distorsiones del mercado fue limitado atando los subsidios al desempeño exportador de las firmas. El gobierno cambió las políticas que conforman el mercado y liberó el comercio promoviendo la competitividad, en tanto que las industrias alcanzaran ciertos niveles de destreza. En contraste, los gobiernos latinoamericanos disfrutaron de una menor autonomía, ejercitaron una menor dirección y tuvieron un menor compromiso por el desarrollo económico de sus países (McGuire, 1997). Su principal lucha fue sobre la reforma social en lugar del desarrollo económico. Los gobiernos, que empezaron como esclavos de las élites de hacendados feudales y los intereses externos a los cuales estaban aliados (Furtado 1963), perfilaron las instituciones hechas a la medida, especialmente de posesión de la tierra, a favor de los intereses de estas élites. Para beneficiar estos intereses cuando los intere-

- ses de la clase media urbana llegaron a ser importantes, se embarcaron en políticas de sustitución de importaciones y se mantuvieron con ellas hasta los años 80.
3. No sólo las funciones del gobierno sino también los patrones de acumulaciones difieren entre los países en desarrollo. Mientras todos los países en desarrollo habían acentuado la acumulación como esencial para el desarrollo, los países han diferido abruptamente en la magnitud con la cual ellos enfatizaron la acumulación de capital humano, distinto al capital físico. Algunos países, primariamente en el Este de Asia, acentuaron la acumulación de capital humano antes de embarcarse en industrializaciones serias, con efectos favorables sobre la distribución del ingreso, crecimiento, la industrialización y productividad. Otros, especialmente en África, importaron los recursos humanos necesarios para la industrialización y desarrollaron destrezas indígenas únicamente de manera subsiguiente. Esta estrategia de acumulación resultó en una base angosta, un esquema dualista del desarrollo; pequeña industrialización de baja productividad; exportaciones basadas en los recursos naturales; crecimiento variando cíclicamente, que respondieron a cambios en la demanda mundial por insumos materiales en bruto; y el cambio social superficial. Aún otros países en desarrollo, principalmente en Latinoamérica, se embarcaron en la acumulación de capital físico en la etapa inicial de su desarrollo, ampliando la desigualdad y desarrollando un mercado doméstico insuficiente para el producto de las manufacturas. Ellos persiguieron una industrialización de productividad baja al involucrarse en la industrialización por sustitución de importaciones, empezando con los bienes de consumo y expandiendo posteriormente para abarcar los insumos industriales. Además, los diferentes patrones de acumulación perseguidos por los países en desarrollo en los años 50 y 60 condujeron a su logro posterior de las ventajas comparativas en las exportaciones intensivas en trabajo como en capital (Balassa 1979), con diferentes consecuencias para la desigualdad, la estructura industrial, los niveles de precios domésticos, la competitividad y la óptima política comercial. La dependencia de la ventaja comparativa actual sobre los patrones prioritarios de acumulación no sólo contradice la hipótesis del "patrón único" sino también indica dependencia patrón.
 4. La secuencia de industrialización y de las políticas comerciales diverge entre países. Algunos países en desarrollo, primariamente en Latinoamérica, dieron el empuje a la segunda fase de sustitución de importaciones en capital y en bienes intensivos en mano de obra calificada, después de completar la primera fase de concentración de bienes de consumo intensivos en trabajo. Aunque ellos fueron exitosos en promover cambios estructurales significativos, éste fue el costo del crecimiento lento, la pérdida de competitividad y el empeoramiento de la distribución del ingreso (Krueger 1983). Otros países en desarrollo, principalmente en el Este de Asia, cambiaron inmediatamente a un crecimiento orientado a las exportaciones en bie-

nes de consumo intensivos en trabajo después de un corto período de sustitución de importaciones (Kuo, Ranis y Fei 1981; Wade 1990). Estos países experimentaron un crecimiento igualitario, una competitividad incrementada y un rápido crecimiento económico.

5. Los patrones de ajuste de la crisis de la deuda de los años 80 han variado significativamente entre países (Balassa, 1989). Algunos países en desarrollo, la mayoría en América Latina y África, adoptaron regímenes restrictivos a las importaciones y políticas macroeconómicas deflacionarias. Ellos también restringieron los salarios, redujeron subsidios, y liberalizaron sus mercados domésticos para reducir sus déficit en cuenta corriente, bajar la inflación, e incrementar la competitividad. Los países que siguieron este patrón experimentaron una década perdida de desarrollo de incrementos substanciales en la pobreza y la desigualdad y un bajo crecimiento del cual empezaron a surgir únicamente en los años 90. En contraste, unos pocos países, tanto en el Este de Asia como también en Latinoamérica (Brasil y Chile), hicieron frente al problema de ajuste exportando su manera de salir de la crisis. Cambiaron de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones, devaluaron sus monedas para promover el cambio del gasto de importaciones y bienes domésticos, e incrementaron las tasas de interés para aumentar los flujos netos de capital. Después de un corto período acortado de tasas de crecimiento, eso repercutió marcadamente rápido y los países exitosamente acrecentaron su salida de la crisis.
6. Los patrones de interacción entre las instituciones económicas, sociales y políticas, que son importantes para el crecimiento económico, han diferido sistemáticamente a niveles diferentes de desarrollo socioeconómico. Esto es aparente del análisis estadístico de las fuentes de las diferencias entre países en las tasas de crecimiento del PNB *per cápita* entre 1950 y 1965 por Adelman y Morris (1967). En los países en desarrollo en los niveles más bajos de desarrollo socioeconómico (África subsahariana y unos muy pocos países de ingreso bajo en Latinoamérica y Asia), las variables explicativas primarias para las diferencias en el crecimiento económico fueron las diferencias entre países en el grado de desarrollo social. Luego, a un nivel característico de desarrollo de los países más desarrollados pero aún en transición, las interacciones significativas fueron entre el crecimiento económico, de un lado, y del otro, la inversión en infraestructura y el grado de desarrollo de las instituciones económicas, particularmente los sistemas financieros. Finalmente, en la mayoría de países desarrollados socioeconómicamente en el grupo en desarrollo, el cual ha superado las barreras primarias al desarrollo social, las interacciones significativas que están explicando las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre países fueron entre tasas de crecimiento de un lado y del otro, la efectividad de las instituciones económicas y un conjunto de variables indicando la extensión de la movilización nacional por el desarrollo eco-

nómico. Este *cluster* combinó la extensión del liderazgo comprometido con el desarrollo, la tasa de inversión, la tasa de industrialización y el grado de modernización económica en la agricultura y en la industria.

7. Desde 1980 los patrones desarrollo de los países en desarrollo han diferido sistemáticamente, no sólo de acuerdo con sus condiciones iniciales sino también dado el mismo nivel de desarrollo socioeconómico (Adelman 1999). Además, durante 1980-94 algunos países del Subsahara cambiaron a un enfoque ampliamente basado en el desarrollo rural, mientras otros continuaron su orientación comercial inicial, patrones limitados de industrialización de un crecimiento económico con escaso margen. Algunos países en un nivel intermedio de desarrollo social han continuado su crecimiento previamente dualista, orientado a las exportaciones, mientras otros se han concentrado en desarrollar las bases institucionales para el posterior desarrollo ampliamente basado sin, sin embargo, en lograr mucho crecimiento durante este período de cambio estructural.

Proposición 3: Las condiciones iniciales forman el desarrollo posterior

1. Abramovitz (1986) encontró que los niveles iniciales de capacidad social explican las diferencias entre países en las trayectorias perseguidas por los diferentes industriales europeos durante el siglo XIX. Sus resultados fueron confirmados por Temple y Johnson (1998) para los países en desarrollo actuales. Usando el índice de desarrollo socioeconómico de Adelman-Morris en 1960, como un indicador de los niveles de capacidad social, encontraron que las tasas de crecimiento en el ingreso *per cápita* y en la productividad total de los factores están fuertemente relacionadas con el tamaño del nivel inicial de capacidad social de un país. En consecuencia, rechazan el modelo de Solow, en el cual la tecnología es la misma entre países, a favor de un modelo en el cual la tecnología difiere y los factores sociales preexistentes juegan un papel en la velocidad de alineamiento.
2. La historia económica y el desarrollo contemporáneo sugieren que la buena disposición para el crecimiento económico capitalista es clave para el desarrollo económico, ofreciendo las condiciones que permiten el progreso técnico y la expansión de las exportaciones para inducir el crecimiento económico diseminado (Adelman y Morris 1967; North 1973, 1990). Los países europeos que habían logrado un crecimiento económico diseminado a finales del siglo XIX empezaron con instituciones mejor equipadas para el cambio técnico que los últimos en llegar en Europa o los países en desarrollo de los años 50 (Kuznets 1968; Morris y Adelman 1988). Ellos ya tenían grandes sectores preindustriales bien dotados con mano de obra y empresarios entrenados; gobiernos que protegen la propiedad privada, contratos privados fortalecidos, y obraron para liberar los mercados domésticos de bienes y del trabajo; y liderazgos sensibles a los intereses capitalistas que adoptaron el

comercio, transporte y las políticas educativas que fomentaron el progreso tecnológico tanto en la industria (los primeros industriales) como en la agricultura (los países de crecimiento equilibrado).

De manera similar, aquellos países en desarrollo en los años 50, que eran institucionalmente más avanzados, fueron los que más se beneficiaron del ímpetu del crecimiento impartido por la demanda de importaciones de los países de la OECD durante la era de oro del desarrollo económico. Su tasa promedio de crecimiento económico fue 50% mayor que la de un país no petrolero promedio con el siguiente nivel más alto con un desarrollo institucional intermedio (Adelman y Morris 1967). Además, en 1973 la abrumadora mayoría de países que eran institucionalmente más desarrollados en 1950, se convirtió en nuevos países industrializados (NPI) o en países industrializados, mientras ninguno de los países de bajos niveles de desarrollo socioeconómico se volvió NPI. Finalmente, actualizar las instituciones financieras y tributarias fue un elemento importante para explicar las diferencias entre países en las tasas de crecimiento económico a todos los niveles de desarrollo económico en los países en desarrollo contemporáneos.

3. La extensión de la abundancia inicial de recursos naturales fue importante para el desarrollo potencial. Durante el siglo XIX, algunos territorios de ultramar con abundante tierra, que habían sido establecidos por los europeos posteriormente se volvieron desarrollados. En contraste, las antiguas colonias densamente pobladas y con escasez de tierra están aún subdesarrolladas actualmente (por ejemplo, Egipto, la India y Myanmar).
4. El grado inicial de autonomía política del gobierno y la distribución inicial de activos determina los intereses que el sistema político representa y por tanto las instituciones y políticas que el Estado adopta (Morris y Adelman 1998). Las colonias fuertemente dependientes económicamente, que no tenían autonomía en fijar sus políticas comerciales, de inmigración y de inversión durante el siglo XIX, no estaban en capacidad de perseguir el desarrollo económico tan distinto como el crecimiento cíclico de enclave orientado a las exportaciones. No fue hasta que se descolonizaron que pudieron perseguir el desarrollo, y aún están pugnando hoy día por desarrollarse. En contraste, algunos de los países de la Commonwealth menos dependientes (tales como Canadá y Australia) pudieron fijar sus políticas económicas para beneficiarse de su propia industrialización y convertirse en países de la OECD después de la Segunda Guerra Mundial.

En la misma línea, durante el siglo XIX los países en desarrollo que eran suficientemente autónomos por sus gobernadores coloniales fueron capaces de trasladar los impulsos del crecimiento de la expansión de las exportaciones a un desarrollo económico diseminado y poner sus propias políticas económicas, de manera que se bene-

ficiaran de la industrialización doméstica. Los países que eran política y económicamente tan dependientes del centro que no tenían control sobre sus políticas económicas domésticas (la India y Myanmar) lograron solamente un crecimiento dualista, de enclave y esporádico (Morris y Adelman 1988; cap. 6).

Proposición 4: La trayectoria del desarrollo de los países no sólo no es única sino también maleable

1. El desarrollo es sensible a la política. En los países en desarrollo y en los países industrializados, los resultados económicos han sido influenciados por las metas de la política económica. Cuando en el período de 1950-73, los países de la OECD se enfocaron en el crecimiento económico, lo lograron. De manera similar, después de 1973, cuando se propusieron la estabilidad económica, sacrificando deliberadamente el crecimiento económico y el empleo, también la obtuvieron (Maddison 1991). Cuando, en los años 70, los países en desarrollo escogieron no reprimir su momento del desarrollo sino que prefirieron perseguir el crecimiento conducido por la deuda, ellos tuvieron éxito al incrementar sus tasas de crecimiento mucho más allá de las de los países industrializados. (Esto no quiere decir que fue una sabia elección –solamente que trabajó por un tiempo–). Cuando tuvieron que cambiar a políticas de ajuste y hacer reembolsos de la deuda como su principal objetivo, tuvieron éxito en reducir de manera obligada sus estándares domésticos de vida y sus tasas de crecimiento. (Esto no quiere decir que fuera la mejor estrategia de ajuste –únicamente que aquellos gobiernos que escogieron perseguirlas tuvieron un efecto sobre sus resultados económicos).
 2. Como se discutió en la sección anterior, nuestro estudio histórico ha indicado que las instituciones y políticas que fueron buenas para iniciar el crecimiento económico, generalmente, no fueron apropiadas para su continuidad. Por ejemplo, en los países con abundancia de tierra fuera de Europa, las instituciones políticas dominadas externamente fueron una fuerza poderosa para el cambio institucional orientado al mercado que inició una fuerte expansión de las exportaciones primarias (Morris y Adelman 1988). Las instituciones que fueron buenas para el crecimiento exportador, sin embargo, no adelantaron mejoras sistemáticas en la agricultura ni subieron los estándares de vida. El desarrollo exitoso requirió definitivamente que las instituciones económicas se transformaran, tanto que el crecimiento ampliamente compartido podría acontecer y podría surgir un mercado doméstico para las manufacturas.
 3. Los países que lograron adherir a una fase dada de su estructura institucional o de su orientación de política, no se pudieron desarrollar más allá de cierto punto. En los países europeos atrasados, los flujos de recursos del gobierno o internaciona-
-

les podrían sustituirse inicialmente por los requerimientos institucionales faltantes para el crecimiento económico (Gerschenkron 1962). Al principio, la demanda del gobierno por las manufacturas domésticas podía sustituir exitosamente los deficientes mercados de los hogares; el financiamiento del gobierno y los flujos de capital externo podían sustituir los inadecuados ahorros privados domésticos y las instituciones financieras subdesarrolladas; y las importaciones de trabajadores calificados y de tecnología podrían sustituir el de los pobres recursos humanos domésticos. Pero después de cierto punto, estas sustituciones se volvieron inadecuadas. Para generar desarrollo, las instituciones económicas y las políticas tienen que cambiar para así permitir la provisión privada de capital doméstico y las destrezas y una expansión ampliamente basada de los mercados domésticos. Por ejemplo, los países que fueran incapaces de cambiar selectivamente de una fase de sustitución de importaciones a su industrialización, continuaban teniendo una industria de altos costos y esclava de burocracias. De manera similar, las naciones que fueran incapaces de transformar sus instituciones agrícolas de forma adaptable de extensivas plantaciones agrícolas, han sido incapaces de progresar más allá de una industrialización de crecimiento relativamente lento y un crecimiento económico inequitativo.

En consecuencia, los gobiernos deben mantener un cierto grado de autonomía de las presiones domésticas e internacionales para que éstas les permitan cambiar las políticas e instituciones apropiadas para las primeras fases de su desarrollo económico que han sobrevivido a sus usos primarios. Si los gobiernos tienen o no tienen esta capacidad depende de los intereses que el sistema político represente; cómo son de fortalecidas, egoístas y miopes, las perspectivas de estos intereses; y qué instituciones existen para la participación de la sociedad civil en la formación de políticas. Una ilustración de este punto está en las divergencias en las trayectorias de dos países con condiciones iniciales muy similares hacia el tercer cuarto del siglo XIX: Argentina, cuyas políticas representaban las élites de los terratenientes feudales y Australia, donde los trabajadores urbanos habían capturado la política. Otro ejemplo es el contraste que existe hoy en día, en países como Colombia y México, que sólo pudieron cambiar su sustitución de importaciones bajo presión externa y los países que tempranamente fueron capaces de cambiar hacia la promoción de exportaciones como Brasil, Corea y Taiwán (China). Finalmente, el contraste entre cómo manejaron sus recientes crisis financieras Indonesia y Corea ilustra la importancia fundamental de tener la suficiente autonomía política de los gobiernos para abordar una substancial reestructuración institucional. Indonesia, que se enlodó en un capitalismo compinche, ha sido incapaz de reestructurar sus organizaciones industriales y comerciales hacia una mayor competitividad y justicia, mientras Corea, donde el gobierno tiene la suficiente autonomía y credibilidad, es exitoso montando un programa vigoroso para dismantelar y racionalizar los *chaebols*.

CONCLUSIONES

El desarrollo económico es altamente multifacético y no lineal; depende de un patrón, un proceso dinámico que involucra patrones de interacción sistemáticamente cambiantes entre diferentes aspectos del desarrollo y, en consecuencia, requiere cambios predecibles en las instituciones y en las políticas a lo largo del tiempo. Al insistir en las teorías simplistas y sobre los modelos de crecimiento simples, que especifican erradamente el proceso de desarrollo económico, los economistas del desarrollo y las agencias de ayuda envían prescripciones de políticas a los gobiernos de los países en desarrollo que en su mayoría son defectuosas y que, para la mayoría de países, son parcial o totalmente incorrectas. El Banco Mundial y el FMI deben aprender a aceptar que el desarrollo es un proceso complejo, no lineal, ni único, que depende de las condiciones iniciales de los países y de sus historias económicas, políticas, institucionales y socioculturales. Las instituciones de ayuda internacional deben empezar enviando un mensaje diferencial más específico a cada Estado, a cada uno de sus clientes, tan difícil como puede ser. El enfoque de políticas de molde es probablemente incorrecto o irrelevante al menos tan a menudo como es correcto.

REFERENCIAS

- Abramovitz, Moses. 1986. "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History* 46 (2, junio): 385-406.
- Adelman, Irma. 1958. *Theories of Economic Growth and Development*. Stanford, California: Stanford University Press.
- _____. 1999. "Society, Politics and Economic Development, Thirty Years After". En John Adams y Francesco Pigliaru, eds., *Economic Growth and Change*. Aldrich, Reino Unido: Edward Elgar.
- _____. y Cynthia Taft Morris. 1967. *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- _____. 1989. "Nineteenth-Century Development Experience and Lessons for Today". *World Development* 17 (9): 1417-32.
- _____. y Sherman Robinson. 1978. *Income Distribution Policy in Developing Countries: A Case Study of Korea*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant*. Next Giant. Nueva York: Oxford University Press.
- Artis, M. J. y N. Lee. 1994. *The Economies of the European Union*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Balassa, Bela. 1979. "A Stages Approach to Comparative Advantage". En I. Adelman, ed., *Proceedings of the Fifth World Congress of the International Economic Association*, 121-56. Londres: Macmillan.
- _____. 1989. "Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock". En Bela Balassa, ed., *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, 323-37. Londres: Harvester, Wheatsheaf.

- Baran, Paul A. 1957. *The Political Economy of Growth*. Nueva York: Modern Reader Paperbacks.
- Barro, Robert J. 1996. "Democracy and Economic Growth". *Journal of Economic Growth* 1: 1-27.
- Basu, Kaushik. 1997. *Analytical Development Economics: The Less Developed Economy Revisited*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bhagwati, Jagdish. 1985. *Essays on Development Economics*, vol. 1. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____. 1999. "The 'Miracle' that Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective". *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*. Erik Thorbecke y Henry Wan, Jr., eds. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Black, Cyril E. 1996. *The Dynamics of Modernization: A Study of Comparative History*. Nueva York: Harper and Row.
- Campos, Nauro y Jeffrey Nugent. 1999. "Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America". *World Development* 27 (3, marzo): 439-52.
- Chenery, Hollis. 1960. "Patterns of Industrial Growth". *American Economic Review* 50 (4, septiembre): 624-54.
- _____. y Moises Syrquin. 1975. *Patterns of Development. 1950-1970*. Londres; Oxford University Press.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer y Alan Gelb. 1996. "Patterns of Transition from Plan to Market". *World Bank Economic Review* 10 (3, septiembre): 397-424.
- Emmerij, Louis. 1986. "Alternative Development Strategies Based on the Experience of the World Development Program". En Irma Adelman y Edward J. Taylor, eds., *The Design of Development Strategies*. Rohtak, India: Jan Tinbergen Institute of Development Planning.
- Furtado, Celso. 1963. *The Economic Growth of Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Gerschenkron, Alexander, 1962, *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hagen, Everett E. 1962. *On the Theory of Social Change*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review* 60 (1, marzo): 126-42.
- Hirschman, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hoselitz, Bernard. 1960. *Sociological Aspects of Economic Development*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Inkeles, Alex y David Horton Smith. 1966. *Becoming Modern*. Londres: Heinemann.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* 64 (3, junio): 291-303.
- _____. 1979. *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. 1983. *Trade and Employment in Developing Countries: Synthesis and Conclusions*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

- Kuo, Shirley, Gustav Ranis y J. H. Fei. 1981. *The Taiwan Success Story*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kuznets, Simon. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- _____. 1968. *Toward a Theory of Economic Growth: With Reflections on the Economic Growth of Modern Nations*. Nueva York: Norton.
- Landes, David S. 1969. *The Unbound Prometheus*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. Nueva York: W. W. Norton.
- Leibenstein, Harvey. 1957. *Economic Backwardness and Economic Growth*. Nueva York: Wiley.
- Lerner, Daniel. 1958. *The Passing of Traditional Society*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Lewis, W. Arthur. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". *Manchester School of Economic and Social Studies* 22: 139-91.
- Lucas, Robert E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 22 (1, julio): 3-42.
- Maddison, Angus: 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- _____. 1991. *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Mauro, Paulo. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economic* 110 (3, agosto): 681-712.
- McClelland, David C. 1961. *The Achieving Society*. Nueva York: Free Press.
- McGuire, James W. 1997. *Rethinking Development in East Asia and Latin America*. Los Angeles, Calif.: Pacific Council on International Policy.
- Meier, Gerald M. Varias ediciones, 1964-2000. *Leading Issues in Development Economics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Morris, Cynthia Taft e Irma Adelman. 1988. *Comparative Patterns of Economic Development: 1850-1914*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- Myrdal, Gunnar. 1968. *The Asian Drama*. Hammondsworth, Reino Unido: Penguin Books.
- Nogués, Julio y Sunil Gulati. 1994. "Economic Policies and Performance under Alternative Trade Regimes: Latin America during the 1980s". *World Economy* 17 (julio): 467-96.
- North, Douglass C. 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Nurkse, Ragnar. 1952. "Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries". Cairo. No se menciona la editorial.
- _____. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries and Patterns of Trade and Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. Boston, Mass.: Beacon Press.
-

- Prebisch, Raúl. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas, Cepal.
- Romer, Paul M. 1986. "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy* 94 (5, octubre): 1002-37.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53: 202-11.
- Rostow, Walt W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya. 1988. "The Concept of Development". En Hollis Chenery y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Solow, Robert M. 1957. "Technical Change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39: 312-20.
- Stiglitz, Joseph E. 1996. "Some Lessons from the Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 151-77.
- _____. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus". Wider Annual Lecture, Helsinki, enero 7. También se encuentra disponible en <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/1js-010798/wider.htm>.
- _____. y otros. 1989. *The Economic Role of the State*, editado por Arnold Heertje. Londres: Basil Blackwell.
- Streeten, Paul P. 1986. "Basic Needs: The Lessons". En Irma Adelman y Edward J. Taylor, eds., *The Design of Development Strategies*. Rohtak, India: Jan Tinbergen Institute of Development Planning.
- _____. y Frances Stewart. 1976. "New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth". *Oxford Economic Papers* 28: 113-28.
- Temple, Jonathan y Paul A. Johnson. 1998. "Social Capability and Economic Development". *Quarterly Journal of Economics* 113 (3, agosto): 965-90.
- UNDP (United Nations Development Program). Varios años. *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in the East Asian Industrialization*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Wolfensohn, James D. 1998. "The Other Crisis". Address to the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund, Washington, D. C., octubre 6.
- World Bank. 1993a. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University press.

Cincuenta años después de la Segunda Guerra Mundial, ha habido muchos cambios para poder promoverse el desarrollo. “Ninguna área de la economía –dijo Irma Adelman– ha experimentado tantos cambios en la conducción en sus paradigmas”.

Adelman proyecta estos cambios de una manera ejemplar. Posteriormente ella hace dos fuertes afirmaciones acerca de ellos. La primera de éstas es histórica: que en estos cincuenta años, las economías del desarrollo han producido un solo desfile de inadecuadas y muy simples “causas únicas” teorías de desarrollo económico. La segunda afirmación es teórica: este lamentable estado de negocios es la falta de “cultura de economía”. La disciplina de la economía ha hecho permanecer el principio “hazlo fácil, estúpido” (KISS) como un algo, que puede ser violado sólo a riesgo del violador.

Este principio demanda explicaciones simples y proposiciones válidas universalmente. La adherencia a este principio por los economistas ha sido la causa de los “ires y venires” desde un punto de vista a otro y la causa de las equivocaciones que se han visto en cada cambio.

Al presentar estos puntos de vista, Adelman nos hizo un gran servicio. Ésos son naturalmente opiniones que están deprimiendo a la misma Adelman. En un espíritu de varias desilusiones y desaciertos, ella concluye que las economías de desarrollo no han conformado aún un cuerpo de teorías de desarrollo que es “la riqueza suficiente para retratar la realidad cambiante que es relevante para la prescripción de políticas correctas”. Ésta es una de las tristes conclusiones de *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach* (Adelman y Morris 1967) que ha aportado a nuestro conocimiento del desarrollo y fue una de las primeras de la época¹. La segunda mitad de su capítulo está dirigida a lo que ella ve como un balance correcto: mostrando –con base en su propio trabajo– algunas cosas de la complejidad y la sutileza que una buena teoría de desarrollo necesita incluir.

¿Están las cosas así de mal? En respuesta, yo también deseo hacer dos comentarios importantes en un espíritu de gran optimismo.

Mi primer postulado, histórico, es que ha habido sólo tres grandes fases y dos cambios importantes en el transcurso de las teorías de desarrollo. Y yo argumentaría que hemos aprendido mucho de ambos cambios. Hoy en día, increíblemente, sabe-

1 Recuerdo vívidamente mi exaltación leyendo este libro como un estudiante de pregrado.

mos de desarrollo mucho más de lo que sabían nuestros antepasados. Y lo que sabemos ahora no tiene la forma de una teoría de una "causa única".

Mi segundo postulado, teórico, es que, aunque estoy de acuerdo en que la teoría económica ha sido conducida por el principio KISS y de acuerdo con que estos efectos han sido dañinos al mismo tiempo, pienso que la adherencia a este principio es necesaria, puede ser benéfica y es en efecto utilizada de una manera benéfica.

Pienso que éstos son postulados, con los cuales Adelman está de acuerdo. Éstos sugieren que la teoría del desarrollo ha evolucionado y actualmente está evolucionando en la dirección que a ella le gustaría. En efecto, su capítulo ayuda a mostrar una tendencia futura.

UNA HISTORIA ALTERNATIVA DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

No creo que sea verdad que la economía del desarrollo haya tenido cambios más abruptos en sus paradigmas dominantes que otras ramas de la economía. En mi mayor campo, la macroeconomía, ha habido sólo tres grandes paradigmas y dos grandes cambios de paradigma en los últimos cincuenta años. Estos paradigmas pueden ser descritos en un nivel, como la visión del manejo fiscalizador de la demanda de los años 50 y 60, el monetarismo de los años 70 y 80, y ahora el objetivo de la inflación del Banco Central en los años 1990. Pero a un nivel más profundo, éstos fueron períodos en los cuales los paradigmas dominantes fueron el intervencionismo de los años 50 y 60, el *laissez-faire* de los 70 y 80, y el énfasis en el diseño institucional que caracteriza el mejor trabajo de los años 90.

Desde mi punto de vista de que exactamente estas mismas tres fases –ni más ni menos– pueden ser encontradas en la teoría del desarrollo. En la fase 1 (en los años 50 y 60), fijó su atención en la creencia de la efectividad de la intervención del gobierno; en la fase 2 (en los 70 y 80) hubo una creencia creciente en el poder de los mercados libres; y en la fase 3 (de los 90 hasta el presente) ha habido un crecimiento del énfasis en la importancia del diseño institucional.

La fase 1 fue dominada por las ideas que Krugman (1990) ha llamado "teoría del alto desarrollo". Ésta consistió en la premisa de que el desarrollo es un círculo virtuoso conducido por las economías externas –que la modernización crea modernización–. Algunos países, acorde con este punto de vista, continuaron subdesarrollados porque fallaron en adaptar este círculo virtuoso y, por lo tanto, quedaron estancados en un nivel bajo como resultado de una coordinación fallida. Consecuentemente hubo un grandioso caso para el activismo gubernamental con el propósito de escapar de este estancamiento².

2 Krugman (1999): 1. Este párrafo es tomado, con adaptación, del trabajo de Krugman.

Hubo disputas, ahora famosas, sobre la naturaleza de las políticas que deberían ser requeridas para salir de la trampa del bajo nivel. Rosenstein-Rodan y otros (por ejemplo, Nurkse 1952) defendieron un programa basado en la inversión. Hirschman (en 1958) estuvo en desacuerdo, argumentando que una política que promoviera pocos sectores clave con fuertes vínculos, luego trasladarla a otros sectores para corregir el desequilibrio generado por estas inversiones y así sucesivamente, era la aproximación correcta, pero casi todos argumentaban que algunas intervenciones gubernamentales deberían esencialmente sacarlas del estancamiento. “La mayoría de economistas clásicos del desarrollo... consideró a los gobiernos orientados hacia el desarrollo de tener un papel más grande en la provisión directa de financiamiento, el subsidio de la inversión y abordar la inversión en proyectos básicos de infraestructura industrial” (Adelman p. 107).

Se percibe que hay una ambigüedad significativa en la descripción de la teoría de desarrollo de Adelman en la fase que yo llamo fase 1. Ella da un largo y cuidadoso recuento de los puntos de vista de los economistas contemporáneos del desarrollo sobre las intervenciones que se deben requerir para resolver el problema. Pero ella lo hace a medida que describe otras opiniones y puntos de vista, de los cuales afirma que prevalecieron durante la fase 1: que la acumulación del capital físico es la única condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Su propia discusión sugiere, por lo tanto, que muchas personas no acogieron la teoría de “causa única” que ella desacredita. En su lugar, éstas aparecen para sostener las clases de puntos de vista ricos y complejos que ella admira. La acumulación de capital parece ser la causa más aproximada del desarrollo en su conjunto variado de puntos de vista. El intervencionismo requerido para inducir a la acumulación de capital, debe ser la última causa del desarrollo. En mi opinión, la preocupación central en este mismo tiempo fue la búsqueda de formas de intervencionismo que, si son tomadas conjuntamente, podrían ser necesarias y suficientes para promover la acumulación de capital, el cual podría ser necesario y suficiente para la búsqueda del desarrollo³.

En la *fase 2*, de los años 70 y 80, se dio una reacción en contra de las políticas intervencionistas. Se tuvo que plantear un razonamiento acerca de las bases analíticas de estas políticas de intervencionismo —un problema que preocupó a muchos en la profesión económica a comienzos de los años 60. (Retomaré este punto en la siguiente sección). Más importante aún, el período se caracterizó por grandes choques macroeconómicos. La primera crisis de energía y, por consiguiente, la recesión

3 En la lectura del trabajo de Adelman, las personas que sostuvieron estas posturas amplias durante el período que he nombrado fase 1 fueron “los teóricos clásicos del desarrollo”. Ellos no son culpables de la visión de una causa única que ella critica; tales posturas sólo fueron sostenidas por los “teóricos neoclásicos del desarrollo”. Pero, en esta lectura, para que el argumento de esta sección del trabajo tenga éxito, ella podría establecer que estos “chicos buenos” fueron en algo negados de la influencia apropiada como un resultado de la influencia indebida de las personas “malas” de la causa única”. Ella no lo hace.

global; la segunda alza en los precios del petróleo ocurrida en el tiempo de la revolución iraní; la recesión global resultante que impactó en la crisis de la deuda de los países latinoamericanos; y, por consiguiente, el período de muy bajos precios de las *mercancías* a mediados de los años 80. Dicha inestabilidad fue en realidad el fin del régimen de Bretton Woods, que fue seguido por un período de 15 años de profundas incoherencias en el sistema de políticas macroeconómicas globales. El efecto de estas incoherencias sobre los países desarrollados fue el requerimiento de grandes cambios en las políticas macroeconómicas, y también substanciales cambios en las políticas microeconómicas, así como los ajustes macro necesitaron la eliminación de distorsiones y sistemas con políticas rígidas —en particular, las sobrevaluadas tasas de cambio y el desmantelamiento de resoluciones paraestatales—. La principal atención de los países desarrollados fue la eliminación de las rigideces macro y microeconómicas. Los años 80 se convirtieron en “la década de los ajustes”. Al final y posiblemente lo más importante, todo esto ocurrió cuando la ideología de la época se estaba enfocando hacia los mercados libres⁴. En los 80, Ronald Reagan, Margaret Thatcher y Helmut Kohl, fueron elegidos líderes de los tres países intelectualmente más influyentes del mundo entero⁵.

Aparte de que esto cambió el clima intelectual, creció el “Consenso Washington”⁶. Su consejo a los países desarrollados fue promover el dinero sano, el libre comercio, el libre mercado doméstico, y promover los diseñadores de política para que vayan temprano a casa y paren de intervenir”. La parte central de este consenso consistió en promover la apertura y la liberalización para permitir el crecimiento⁷. Las implicaciones intelectuales del Consenso de Washington fueron grandes. Adelman discute esto cuidadosamente en las páginas 1102-104 de su capítulo.

La *fase 3*, en la que estamos ahora, introduce una reacción en contra de esta agenda neoliberal. El argumento es que no sólo deben darse los precios correctos y la apertura con precios correctos externos. Las instituciones también son importantes

4 Además, por ejemplo, los macroeconomistas abordaron un cambio de paradigma similar.

5 Por supuesto, esto no estaba desconectado con el hecho de que las inestabilidades de los años 70, de otro lado, los cambios de políticas que fueron claramente necesarios, estaban conectados en la mente del público, largamente exitosa, con la intervención de la era anterior.

6 John Williamson ha retornado recientemente a la extraña historia de este término, el cual inventó en Williamson (1990). Como él anota, “encontré que el término ha sido investido con un significado que es significativamente diferente del que le di y ahora es usado como un sinónimo de lo que es llamado a menudo en Latinoamérica neoliberalismo, o lo que George Soros (1998) ha llamado ‘fundamentalismo del mercado’” (Williamson 2000: 251-252).

7 Balassa (1989) es un ejemplo de la literatura de los años 80. Un apoyo más reciente para esta postura es presentado en Dollar (1992) y Edwards (1993). Una reformulación reciente del argumento básico puede encontrarse en Krueger (1998). Rodrik (1999) revisa y luego critica la literatura empírica que clama por apoyar la conexión entre liberalización comercial y crecimiento.

para el crecimiento. La manera en que este argumento es sustentado, es apoyándose en variantes de la teoría del crecimiento endógeno.

Una manera de construir el argumento es notar que la prestación de servicios básicos, como salud y educación, es de vital importancia para el crecimiento. Un segundo argumento es que la solución de las fallas de coordinación, a través de los subsidios gubernamentales y otra clase de intervenciones más directas, fueron cruciales para el milagro asiático (Rodrik 1996; Stiglitz 1996). Finalmente, la eficacia de lo que ocurre cuando la liberalización económica es perseguida sin la atención adecuada de las estructuras institucionales, ha tenido serios cuestionamientos como resultado de la crisis financiera de Asia y la brutal experiencia con la liberalización en las economías de transición (Stiglitz 2000).

Las experiencias menos satisfactorias con la liberalización, en generar crecimiento en Latinoamérica y África, y la creciente preocupación por el aumento de la inequidad y la creciente volatilidad proveniente del estancamiento del comercio y la tecnología, también forman parte de la base de muchas de las reformulaciones que están ocurriendo.

Otros tipos de evidencia suministran buenas bases para sustentar este tipo de argumentos. Una versión fue propuesta más adelante por Rodrik (1999), quien argumenta que en un mundo volátil, el éxito de mantener un crecimiento consiste en que se tenga la capacidad de saber ajustarlo. Lo que explica cuáles son los países que tienen la capacidad de ajuste. Rodrik atribuye esa capacidad de ajuste a los países capaces de mantener un cambio distributivo. Su trabajo empírico sobre este tema pone en tela de juicio la teoría de la correlación entre la apertura y el crecimiento de Sachs y Warner (1995) (ver Rodrik 1998, 1999: cap. 4). Él reconstruye los datos de Sachs y Warner y afirma que la apertura mide la estabilidad de la macroeconomía o más bien (que era más relevante para su argumento) se aproxima a los mecanismos para el manejo de las dificultades distributivas que son necesarias para el ajuste.

Entonces, la literatura profesional y analítica han estado involucrada en formas muy interesantes a lo largo de las décadas pasadas. Volviendo atrás, es posible ahora ver cómo la contingencia fue el progreso estable, hecho por los países que liberalizaron en los años 60, 70 y 80. La construcción, con la asistencia gubernamental, de instituciones industriales que facilitaron el crecimiento, el manejo de la volatilidad externa, y la inclusión de conflictos distributivos internos –todas estas cosas fueron el núcleo fundamental del éxito de este período⁸. El entendimiento de estos puntos es crucial para el papel de los sistemas institucionales en el manejo de los procesos de crecimiento.

8 Aunque el crecimiento del comercio mundial estuvo lejos de ser estacionario en los años 70 y a comienzos de los 80, los países en desarrollo que liberalizaron no fueron expuestos luego a la volatilidad de los flujos de capital a los cuales ahora son expuestos tales países.

¿Con qué convicciones hemos llegado a la nueva fase 3? No, claramente, a través de algunos procesos lineales de desarrollo intelectual. En cambio, he identificado dos grandes cambios que se han presentado. Estos virajes, he argumentado, deben mucho a lo que pasó en los países industriales y quizá muy poco a lo que realmente pasó en el terreno de los países en desarrollo. Las fases teóricas en la corriente principal de la economía occidental se difundieron e influyeron en lo que se había escrito sobre teoría del desarrollo, como mis observaciones sobre el paralelo entre la economía del desarrollo y la macroeconomía quisieron enfatizar. También lo que pasó en la teoría del desarrollo tuvo mucho que ver con el clima ideológico en Occidente. Como resultado, los desarrollos teóricos y el clima ideológico en los países industriales fuertemente influenciados por las recomendaciones de política dadas a los países en desarrollo. Este punto se ve claramente en la historia del Banco Mundial (Kapur, Lewis y Webb 1997; Kanbur y Vines, en preparación).

La nueva creencia de la fase 3 apunta en diferentes direcciones. Ellos dicen que las instituciones pueden tener múltiples formas de manejar el proceso de crecimiento (Rodrik 1999). Un corolario natural es la aceptación de un pluralismo de opiniones. Tal posición es un cambio completo del punto de vista de "lograr los precios correctos lo es todo", de la escuela neoliberalista que aguantó al tiempo del Consenso de Washington. Esto está mejor argumentado en la segunda mitad del capítulo de Adelman.

"KISS Y DECIR":

EL PAPEL DE LA TEORÍA EN LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

¿Cuál debería ser el papel de la teoría en la construcción de la teoría del desarrollo durante la fase 3 —la fase en la que estamos viviendo?

Opinión aparente de Adelman: "Decir"

Al dar lectura al capítulo de Adelman, lo que se puede apreciar es que los economistas están muy influenciados por el principio KISS, para darnos una correcta teoría. Esta lectura sugiere que los economistas neoclásicos tienen poco que decirnos, porque los postulados económicos neoclásicos "no son aplicables a los países en desarrollo... Falta bases institucionales para la economía neoclásica... [y como resultado] el equilibrio del mercado no puede probarse... ser eficiente... Si [la distribución del ingreso] no es óptima [aun con resultados eficientes del mercado] no se maximizará... el bienestar social". Además los aportes basados en el desarrollo neoclásico [economía] ignoran el segundo mejor (pp. 104-105).

¿Cuál es la alternativa para esto? Adelman piensa claramente que la economía del desarrollo es un proceso rico y complejo que está sucediendo en un mundo muy diferente al mundo descrito por "los postulados de los economistas neoclásicos". Por

esto, una parte importante de la teoría del desarrollo puede ser resumida en “contarlo en la forma en que es”. La segunda mitad del capítulo de Adelman puede ser leída como un indicio de que ésta es su forma preferida de hacer las teorías de desarrollo: analítica pero informal, análisis histórico que preste mucha atención a los detalles institucionales.

Como una aproximación coherente estaría bien ver los grandes efectos de su trabajo empírico. Primero, usted hace un análisis histórico, después se trabaja con grandes series de datos transversales, por ejemplo los usados en *Society, Politics and Economic Development*. Usa éstos para ver las regularidades empíricas que soportan las afirmaciones históricas. Dos ejemplos de estas regularidades, tomados aleatoriamente de la parte final del capítulo de Adelman, son los postulados acerca de cómo necesita cambiar el papel del gobierno en la promoción de las necesidades agrícolas como a un proceso de desarrollo y los cambios de políticas en el progreso de industrialización. Usted estudia el tamaño de cuáles regularidades son generales. Si son generales, entonces tiene una teoría. Los modelos matemáticos de las economías modernas parecen poco importantes para este proceso, especialmente si ellas traen un bagaje de suposiciones incluidas.

En mi punto de vista, ésta es una actitud errónea que se asume en las teorías económicas. Si éste es realmente el punto de vista de Adelman –la pregunta que formulé anteriormente– entonces estaría en desacuerdo con ella.

Mi opinión: “kiss y decir”

En mi punto de vista, el problema con los economistas de la fase 2 de teorías de desarrollo no fue el uso del principio kiss. El problema fue que los economistas pensaron que el principio kiss implicaba el Consenso de Washington. “Sólo liberalice, y ya está” fue su sugerencia a los diseñadores de políticas –simple sugerencia–. Y éste fue el modelo tan simple que utilizaron para basar todos sus supuestos.

Pero los mejores economistas neoclásicos no hicieron más teorías como ésta, gracias a la revolución de la organización industrial de los años 80 y gracias a la regulación económica que generaron. Las fallas del mercado son el objeto de estudio de esta nueva economía; la intervención debe ser necesaria por eficiencia, y son necesarias las reglas institucionales. La segunda mejor solución es la permanencia de la profesión. “La economía neoclásica” de Adelman es historia.

Los economistas neoclásicos modernos están muy interesados en la clase de historias que Adelman cuenta en la segunda mitad de su capítulo: ella sugiere temas de trabajo. Sin embargo, esos economistas desearán seguir el principio kiss. Él o ella desearán construir un simple modelo formal. ¿Por qué? Para encontrar exactamente qué intervención es necesaria y suficiente para resolver las fallas del mercado que la historia ha identificado.

Considerar la pregunta que preocupó a los economistas en la fase 1 de la economía del desarrollo, discutida anteriormente —una pregunta que es aún relevante para muchos países y en muchas circunstancias— (más ahora que estamos en la fase 3 de teorías de desarrollo). ¿Cuándo será necesaria la intervención del gobierno para resolver los problemas de coordinación de industrialización? ¿Será siempre necesaria? ¿Será siempre suficiente? ¿Nunca será suficiente?

“En muchas versiones de esta teoría”, escribe Krugman (1999), el estancamiento del desarrollo viene de:

... una interacción entre economías de escala, a nivel de productores individuales y el tamaño del mercado. Cruciales para esta interacción son algunas formas de dualismo económico, en los cuales la producción “tradicional” pagaba bajos salarios y/o participaba menos en el mercado comparado con los sectores modernos. La historia cuenta algo así: Los métodos de producción modernos son potencialmente más productivos que los tradicionales, pero su margen de productividad es lo suficientemente alto para compensar el pago de salarios altos, sólo si el mercado es lo suficientemente grande. Pero el tamaño del mercado depende en gran parte de las modernas técnicas adoptadas, porque los trabajadores del sector moderno, ganan salarios más altos y/o participan más de la economía del mercado que los trabajadores tradicionales. Así, si la modernización puede ser emprendida a una gran escala, ésta será autosostenible, pero es posible que una economía que esté estancada, nunca la pueda emprender.

Alguien con poco conocimiento de teoría de juegos, sabrá de qué está hablando en la pregunta: ¿Exactamente bajo qué circunstancias habrá múltiples equilibrios de *Nash* en los juegos de modernización? O en otras palabras, ¿exactamente en qué circunstancias hay un problema que necesite intervención para ser resuelto?

Desafío a mis lectores a responder esta pregunta, a menos que hayan trabajado con el documento de Murphy, Shleifer y Vishny (1989), o al menos con la versión de éste de Krugman (1999). Desde luego, no podrían hacerlo a menos que hayan hecho la misma crítica que Adelman y hayan producido una teoría “única causa” de desarrollo. Realmente es relevante enfatizar que Adelman discute la necesidad de la intervención en gran parte de la primera mitad de su capítulo y todavía es imposible dar respuesta a la pregunta de su explicación.

Hay una explicación de cómo uno puede responder la pregunta que plantea Krugman (1999) y muestra exactamente que el papel de la teoría KISS puede ser respondido por ésta. La respuesta precisa a esta pregunta depende, en parte, de si ésta vale la pena para productores individuales modernizar y no para otros productores. Esto en cambio depende de si el efecto en los costos de los salarios altos en los sectores modernos domina el efecto de los costos de los *altos costos fijos / bajos costos marginales*, método moderno de producción a un *bajo* nivel de ventas que prevalecería en otros productores modernizados. La respuesta también depende, de si, para un productor individual, vale la pena modernizar si todos los otros lo han hecho. Esto, en

comparación con la prueba anterior, depende de si el efecto de los costos de los salarios altos en el sector moderno domina el efecto de los costos de método de producción moderno de *altos costos fijos / bajo costo marginal*, a un *alto* nivel de rendimiento que prevalezca cuando todos los otros productores se hayan modernizado.

Esta explicación me permite ver que una política industrial que dio seguridad a inversionistas individuales que otros inversionistas también estarán invirtiendo, conduciría a inversionistas colectivamente a sacar sus inversiones de donde no se justifique tenerlas *ex post*. Pero esto también muestra las circunstancias en las cuales una aproximación a la política industrial podría no ser suficiente. Puede ser que el mercado sea muy pequeño, y que un plan coordinado de inversión no pudiera generar los ingresos extras al mercado para satisfacer el mínimo esfuerzo crítico. La discusión muestra también las circunstancias en las cuales un plan coordinado puede ser innecesario. Podría ser posible para dar un modesto subsidio de inversión que no fuera lo suficientemente grande para hacer una única inversión rentable. Esto podría resolver el problema a través de una simple intervención marginal. Una vez la modernización ha sido emprendida, con varias firmas pagando altos salarios, el subsidio podría ser retirado. O es posible también que la modernización ocurra sin intervención alguna, porque el mercado es lo suficientemente grande para soportar los productores modernizados así haya otros productores que no han modernizado.

Aquí está Krugman (1999) en por qué esta clase de enfoque es útil:

Producto de la observación, puedo decir que hasta que Murphy *et al.* publicaron su formalización de Rosenstein-Rodan sus conclusiones no fueron obvias para mucha gente, aun aquellos que se habían especializado en desarrollo. Los economistas tendieron a considerar la historia del "Gran Empuje" como esencialmente neoclásica —si la tecnología moderna es mejor, las firmas racionales simplemente la adoptarían (ellos olvidaron la interacción entre las economías de escala y el tamaño del mercado)—. Los no economistas tendieron a pensar que las historias del "Gran Empuje" necesariamente involucraban algunas preocupaciones de la riqueza, olvidando el punto fundamental. En otras palabras, los economistas se quedaron atrapados en sus modelos tradicionales, los no-economistas fueron perdiendo sus resultados al no tener un modelo explícito para todo.

En segunda medida, las versiones más modernas del problema relacionado, de crucial importancia para las políticas gubernamentales modernas, fase 3, economía del desarrollo. ¿Existe la necesidad de una intervención gubernamental concertada para resolver un problema de coordinación de inversión en un programa de industrialización externo? Aquí, el tamaño del mercado es enorme: el mundo. Entonces, la coordinación de la inversión puede ser no necesaria para crear demanda. Ésta ha sido una gran crítica de la teoría del "Gran Empuje"⁹. Pero la intervención podría ser todavía necesaria para

9 Estoy agradecido con Katie Low por aclararme esto.

resolver los problemas del lado de la oferta. Rodrik (1996) discute el caso en el cual la exitosa industrialización externa requiere una crítica fuerza de intermediación (podríamos pensar, si así quisiéramos que es la fuerza laboral). Examinamos qué pasaría si este insumo es permitido sólo si suficientes inversionistas invierten al mismo tiempo. ¿Bajo qué circunstancias será necesaria la intervención en la provisión de infraestructuras básicas? ¿Bajo qué circunstancias será suficiente? ¿Puede esto ser mejor logrado por la provisión pública coordinada o por un subsidio para los productores? Éstas son preguntas que resultarían de una simple teoría. Ciertamente, Bhagwati (1996) ha escrito un documento acerca de este tema, el cual cita admirablemente Adelman.

El propósito de los trabajos teóricos en tales circunstancias es mostrar si una intervención particular propuesta para atacar el problema identificado es necesaria o suficiente. Uno debería decir un argumento para identificar las fallas del mercado y luego construir un modelo simple para ver si la solución propuesta es necesaria o suficiente para resolver el problema. Éste es el papel de la teoría KISS. No podemos prescindir de ella.

¿La verdadera opinión de Adelman? “No sólo la teoría KISS”

No creo que Adelman estuviera en desacuerdo actualmente con nada de esto. En su capítulo y en otros trabajos publicados muestra gran respeto por el uso de teorías para encontrar respuestas a preguntas formuladas, como del ejemplo que describí. Tomé su posición para mostrar que las respuestas a las preguntas en este simple modelo no son suficientes. Uno se sale del simple modelo para obtener la estructura de los principios. Pero —ella está diciendo fuertemente— que uno no debe hacer políticas sobre la base de las intuiciones obtenidas de este simple modelo. Los modelos dicen en qué pensar, pero ellos no proveen las respuestas a los cuestionamientos actuales de políticas. Como resultado, la crítica de Adelman no va dirigida mucho a los teóricos económicos de “estúpido, hazlo fácil”. Más bien, ella se opone a quienes tratan de aplicar resultados obtenidos de modelos simples a las políticas actuales, sin antes haber pensado en su aplicabilidad.

Podemos imaginar el entusiasmo del joven graduado en electrónica, con la frescura del colegio, armado con la claridad de las ecuaciones de Maxwell, listo para entrar a la Boeing a fabricar aviones. Dirían rápidamente: “Hazlo realidad, Sonny —adquiere alguna experiencia”. Ésa es la exhortación que viene de Adelman: “Obtenga buenas teorías formales, seguro. Pero también obtenga sabiduría. Especialmente si usted es un asesor de políticas viniendo del Banco o del Fondo”.

REFERENCIAS

- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris. 1967. *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Balassa, Bela. 1989. "Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock". En Bela Balassa, ed., *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, 323-37. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Bhagwati, Jagdish. 1999. "The 'Miracle' that Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective". *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*. Erik Thorbecke y Henry Wan, Jr., eds. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dollar, David. 1992. "Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85". *Economic Development and Cultural Change* 40 (abril): 523-44.
- Edwards, Sebastian. 1993. "Trade Orientation, Distortions, and Growth in Developing Countries". *Journal of Economic Literature* 31 (3, septiembre): 1358-93.
- Hirschman, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis y Richard Webb. 1997. *The World Bank: Its First Half Century*. vol. 1: *History*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Kanbur, Ravi y David Vines. "The World Bank and Poverty Reduction: Past, Present, and Future". En Christopher L. Gilbert y David Vines, eds., *The World Bank: Structure and Policies*, cap. 5. Nueva York: Cambridge University Press. En preparación.
- Krueger, Anne O. 1998. "Why Trade Liberalization Is Good for Growth". *Economic Journal* 108 (septiembre): 1513-22.
- Krugman, Paul. 1999. "The Fall and Rise of Development Economics". Disponible en <http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97 (5, octubre): 1003-26.
- Nurkse, Ragnar. 1952. "Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries". Cairo. No se menciona la editorial.
- Rodrik, Dani. 1996. "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe". *Journal of International Economics* 40 (1-2, febrero): 1-22.
- _____. 1998. "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia". En Yujiro Hayami y Masahiko Aoki, eds., *The Institutional Foundations of Economic Development in East Asia*. Londres: Macmillan.
- _____. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay 24. Washington, D. C.: Overseas Development Council.
- Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Economic Integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-95.
- Soros, George. 1998. *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. Londres: Little Brown.
- Stiglitz, Joseph E. 1996. "Some Lessons of the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 151-77.
- _____. 2000. "Whither Reform? Ten Years of the Transition". En Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*. Washington, D. C.: World Bank.

Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform". En John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D. C.: Institute for International Economics.

_____. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *World Bank, Research Observer* 15 (2, agosto): 251-64. Multicopiado.

COMENTARIO DE SIR HANS SINGER

El capítulo de Irma Adelman es brillante como se esperaba y provocador de pensamiento. Pocos estarán en desacuerdo con sus conclusiones acerca del proceso multifacético que conlleva el desarrollo, en el cual interactúan muchos factores de una manera compleja y con que las explicaciones de un factor sencillo que reclaman una validez universal deben ser sospechosas. De manera similar, este comentarista también puede estar de acuerdo con su amonestación de cierre –dirigida al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) pero presumiblemente válida para todos los donantes, así como también los analistas–, que deben ser más “específicos de cada Estado” y “diferenciados” al dar consejos a los encargados de la política en la multitud de países en desarrollo con sus diferentes historias, instituciones, políticas y objetivos. En cuanto a que el Banco y el FMI estén preocupados, podría agregar que su capítulo también provee un caso para un esquema más amplio en las discusiones de ajuste estructural que el estrecho esquema actual, con los miembros del BM y del FMI a un lado de la mesa y los ministros de finanzas y los representantes del Banco Central en el otro.

Pero tengo algunas dudas sobre el tratamiento resumido de varios de los paradigmas de los factores simples. Muchas de las falacias de los factores simples que ella presenta –capital físico, espíritu empresarial, precios relativos, comercio internacional, capital humano y gobiernos hiperactivos o ineficientes– no fueron propuestas como candidatos de una explicación suficiente del desarrollo, sino que en vez ello, como factores previos descuidados que eran importantes en combinación con otros factores. Esto es, de hecho, aparente de la propia exposición y discusión de los varios “factores-X” de Irma Adelman, cuando, otros factores entran en la discusión de manera repetida. Algunos de estos factores son complejos y multifacéticos por sí mismos. El concepto de capital humano, por ejemplo, que ella asocia con la escuela de Chicago (Lucas y Romer), pero con el cual algunos de nosotros lo asociamos con los *Informes de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es claramente multifacético: un capital humano bajo puede ser el resultado de un ingreso bajo, educación pobre, salud pobre, capacitación pobre, falta de oportunidades de empleo y así sucesivamente. Las prescripciones de política para crear y actualizar el capital humano deben ser las correspondientes al “Estado específico y diferenciado” y dependen de la historia y las instituciones.

Otra reserva atañe a la clara distinción hecha a lo largo del capítulo entre sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones. En la práctica, la distinción

es bastante complicada. ¿Se ha convertido la misma Adelman en una víctima del principio KISS acá? Por supuesto, una devaluación promueve simultáneamente la sustitución de importaciones y las exportaciones. La República de Corea ha sido cuidadosa al evitar una sobredevaluación de la moneda durante largos períodos, ha promovido a menudo las exportaciones en un sector al mismo tiempo que la sustitución de importaciones en otro, y ha promovido la producción en casa de los insumos necesarios para sus industrias exportadoras a fin de incrementar el (inicialmente a menudo muy bajo) valor agregado neto de sus exportaciones. ¿Debería esta sustitución de importaciones de insumos necesarios para las exportaciones ser clasificada como sustitución de importaciones o promoción de exportaciones? Parece ser el caso de un vaso de agua que está la mitad lleno o la mitad vacío. Tales complicaciones deben arrojar dudas sobre una distinción clara, bastante aparte de la distinción hecha a través del capítulo entre la sustitución de importaciones de los nuevos interesados en tratar de alinearse cuando es apropiado (y desde luego inevitable) y por las economías maduras, para las cuales es más probable que sea inapropiada como una política orientadora.

En cuanto a la dependencia de un patrón y la discusión entre equilibrio de nivel bajo (trampa de pobreza) y patrones conducentes a un desarrollo dinámico autosostenido, el capítulo es particularmente impresionante. Quizá le agregaría un reconocimiento a Keynes, cuya demostración de la posibilidad de un equilibrio con desempleo fue un claro predecesor de la trampa de pobreza. De hecho, su defensa de la economía dual (diferentes políticas para condiciones de desempleo y de pleno empleo) fomentaron el nacimiento de la economía del desarrollo (diferentes políticas para países ricos y países pobres). Pero uno debe estar de acuerdo con Adelman en que la idea "dual" puede ser mal interpretada si sugiere una política "simple" buena para todos los países ricos y otra política "sencilla" buena para los países pobres. "Solo vs. Orquestal" sería una metáfora mejor que "simple vs. dual".

Existen otros detalles que uno podría debatir —por ejemplo, que la ayuda alimenticia es un instrumento para "mantener los ingresos rurales bajos"; la Revolución Verde en el Punjab ocurrió al mismo tiempo que la masiva ayuda de Estados Unidos bajo la Ley Pública 480. Pero aunque es una tarea del comentarista cuestionar y levantar dudas, en frente de una contribución tan original y tan significativa sería errado concluir sobre una nota de la duda marginal en lugar de aclamarlo entusiasta. En particular, Adelman muestra de manera convincente que la historia no es, como dijo Henry Ford, "tontería", sino que está hoy con nosotros y da forma al futuro.