



TRANSCRIPCIONES

## Dos lecciones sobre los problemas de desarrollo

Paul Narcyz Rosenstein-Rodan

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 4, No. 1-2-3-4 (1960): 1° 2° 3° y 4° Trimestres, pp.217-248.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3482>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

### Cómo citar este documento:

Rosenstein-Rodan, P. (1960). Dos lecciones sobre los problemas de desarrollo. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 4, No. 1-2-3-4: 1° 2° 3° y 4° Trimestres, pp. 217-248.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3482>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO (\*) (\*\*) (1)

El porvenir de nuestro mundo no se decidirá en Berlín durante los meses que atravesamos, sino en Nueva Delhi dentro de pocos años, tal vez poquísimos. Si los países subdesarrollados (y la India es un símbolo de ellos) no alcanzaran a resolver sus problemas con métodos no totalitarios, ellos serían impulsados a seguir el ejemplo chino. En efecto. No se pueden negar los resultados que consigue actualmente China, con métodos extraordinarios, pero con éxito también extraordinario. Si la limitación de la libertad pareciera a 1.400 millones de asiáticos como inevitable, para que ellos puedan crear nuevas centrales eléctricas y plantas industriales, el mundo de Asia se encontraría en la alternativa de tener que elegir

---

(\*) De la Revista "L'Industria", de Economía Política (pág. 422).  
Nº. 4-1959.

(\*\*) Traducción hecha por el Sr. Alceo Brunazzi, del Instituto de Matemáticas y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Licenciado en Física-Matemáticas en el Real Instituto Técnico Leardi, de Casale Monferrato (Italia), año 1915.

(1) Aquí está reproducido el texto de dos conferencias dadas en la Escuela de Estudios Superiores de Hidrocarburos de la E.N.I. en San Donato Milanés el 14 y el 15 de Mayo de 1959, por el prof. Paul N. Rosenstein Rodan, Profesor de Economía Política del Instituto de Tecnología de Massachusetts (M.I.T.) de Cambridge, U.S.A., Asesor de las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas para la América Latina, el Asia y el Extremo Oriente. La redacción del texto ha estado a cargo del doctor G. Bocchino.

La revista agradece enormemente a la Escuela de Estudios Superiores de Hidrocarburos por haber permitido la reproducción de este texto.

entre un mejor nivel de vida y la democracia y la elección se decidiría a favor del primero.

El mejoramiento de la situación económica de los países subdesarrollados no es solamente un problema de estos países, sino que es el problema fundamental que se plantea a la actual generación de nuestro mundo. No tengo ninguna duda que la opinión que en el año 2000 dará un historiador acerca de nuestra época dependerá del hecho de que nuestra generación haya alcanzado o no a resolver el problema de los países subdesarrollados.

#### UN INFORME DE CINCO EXPERTOS DE LA O.N.U

En 1951 un grupo de cinco expertos de las Naciones Unidas ha publicado un informe que ha provocado desconcierto tanto en el mundo político como en el económico. En el informe se dice que si se quisiera aumentar la renta "per capita" de todos los países subdesarrollados en un 2 % por año, se necesitarían transferencias de capitales de los países ricos a los países pobres de un orden de magnitud completamente distinto del actual. A título indicativo el informe determinaba con exactitud que el volumen de las inversiones tendría que estar entre los 10 y los 14 mil millones de dólares anuales.

Este informe provocó como se ha dicho hace un instante, un doble desconcierto. En el mundo político se pensó que si ese debía ser el monto de las ayudas para los países subdesarrollados, mejor sería no hablar más de ello. Pero también en el mundo económico, y precisamente entre los economistas que siguen las teorías económicas clásicas, el informe causó sorpresa y suscitó numerosas críticas, al punto que el estudio fue considerado falto de sentido desde el punto de vista económico.

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

Veamos ahora cuáles eran los argumentos presentados en apoyo de sus tesis por los redactores del informe y cuáles los de sus opositores. Los expertos de las Naciones Unidas calcularon que la renta nacional del año base elegido por ellos, o sea, 1949, era de cien millones de dólares. Por cuanto el aumento de la población es aproximadamente del  $1\frac{1}{2}$  % anual en promedio, para incrementar la renta "per capita" en un 2 % anual es necesario aumentar la renta nacional de todos los países subdesarrollados en un  $3\frac{1}{2}$  % anual, de los cuales el  $1\frac{1}{2}$  % sería para afrontar el aumento demográfico. Como la renta nacional de los países subdesarrollados ascendía en 1949 a cien millones de dólares sería menester un aumento anual de renta igual a 3,5 mil millones de dólares con respecto al año base. A continuación de un posterior y más profundo análisis, los cinco expertos llegaron a la conclusión que para producir 3,5 mil millones de dólares de renta nacional son necesarios 19 mil millones de dólares en inversiones. Ello significa que para unidad de renta adicional producida serían necesarias 5,8 unidades de inversión.

### CRITICAS AL INFORME

A esta conclusión los economistas adictos a los clásicos opusieron el hecho de que en todos los países desarrollados, como los Estados Unidos, Inglaterra y los otros países de Europa continental etc., la relación capital-rédito es de 3 a 1 y lo es desde hace muchos años. Aunque se extendieran las investigaciones sobre un mayor número de años: 50, 60, 70, 80 años, esa relación no supera nunca el valor 4 y oscila siempre entre los valores 4 y 3. Esto sucede en los países ricos donde los salarios son altos. En ellos, existe, con respecto a los países subdesarrollados, abundancia de capital más bien que de mano de obra; además en los países industrializados hay

una alta proporción de industrias pesadas que típicamente requieren fuertes inversiones. A pesar de los altos salarios y de la mayor proporción de industrias pesadas, en los países industrializados la relación capital-rédito es de 3 a 1. En los países subdesarrollados hay escasez de capitales y abundancia de mano de obra y por consiguiente son bajos los salarios; con los salarios bajos la relación capital-rédito debía pues ser más baja y no más alta que la de los países ricos, desarrollados. Además, en los países subdesarrollados escasean las industrias pesadas que, como es notorio, requieren un elevado capital por unidad de rédito producido. También por esta razón por consiguiente, la relación capital-rédito debe ser menor que la existente en los países desarrollados. Estas, brevemente, son las críticas hechas por los economistas adictos a lo clásicos, al informe de los cinco expertos de las Naciones Unidas.

#### ¿QUIEN TIENE RAZON?

¿Quién tiene razón, los expertos de las Naciones Unidas o sus críticos? Es oportuno recordar en este punto que los economistas clásicos nos han enseñado mucho, pero también es innegable que algunas de sus teorías fundamentales, como se ve hoy, han resultado fundamentalmente equivocadas. Los clásicos como Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill y otros, han enseñado que si hubiera un largo período de paz, de orden y de regular comercio internacional todos podrían enriquecerse y, además, deberían disminuir las desigualdades en la distribución de los réditos entre los distintos países. Su razonamiento era tan convincente que por muchos años ninguno se ocupó de examinarlos a fondo.

Se dijo: ¿qué son países subdesarrollados? Son países caracterizados por abundancia de mano de obra y salarios bajos;

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

y por cuanto los salarios bajos constituyen un incentivo para invertir en estos países, el capital se moverá hacia los países subdesarrollados para beneficiarse con la mano de obra más barata. Luego del afluir de capitales extranjeros los salarios aumentarán y, por consiguiente, también las rentas, por lo que, después de un cierto tiempo, las disparidades de rentas entre países desarrollados y subdesarrollados resultarán muy atenuadas.

Este razonamiento sin embargo era errado. El siglo que corre desde el Congreso de Viena hasta el comienzo de la primera guerra mundial ha sido un período excepcional en la historia de la humanidad; ha sido un siglo de paz, de orden, del máximo desarrollo del comercio internacional, progreso técnico, de movilidad de los capitales. A pesar de ello, no hay ninguna duda que el desarrollo económico se ha realizado 180° en la dirección exactamente opuesta a la pronosticada por los economistas clásicos. La diferencia de las rentas "per capita" entre países ricos y países pobres ha aumentado, en lugar de disminuir en ese período.

¿Por cuáles razones no se obtuvieron beneficios con los salarios bajos existentes en los países subdesarrollados? Las consideraciones hechas con respecto a los salarios son acertadas únicamente en parte y aquí se ve cómo son peligrosas las verdades parciales. Un industrial inglés que a mediados del siglo XIX instalaba una industria textil en el Lancashire en lugar de la India, seguramente no estaba impulsado a elegir a su país para dicha inversión por impedimentos de divisas, por cuanto la India al formar parte de la administración inglesa, no presentaba problemas en el balance de pagos o por transferencias de divisas, o por licencias de importación que entonces eran desconocidas. Más bien hay que hacer notar que en Inglaterra el industrial, aun pagando salarios bajos, habría pagado tres veces más la mano de obra que en Bombay. Y es

cierta una cosa, que el industrial no invertía en Inglaterra por patriotismo.

¿Por qué razones pues invertía en Inglaterra? Es verdad que los salarios de la India estaban entre un cuarto y un tercio del de los ingleses; también es verdad que los fletes por el transporte de equipos y de maquinaria en la India eran muy bajos, es verdad finalmente que no existían obstáculos aduaneros a la importación. Pero el estudio del proyecto de una fábrica en la India demostraba al industrial que para realizar esa fábrica era menester ejecutar localmente muchas obras, mejorar el equipamiento portuario, construir 50 kilómetros de caminos, etc., es decir crear las infraestructuras que faltaban: en otras palabras, el industrial constataba que el costo mayor para inversiones de capitales superaba grandemente las utilidades obtenibles por el menor costo de salarios. Es decir, que en la City de Londres se le aplicaba lo que nosotros llamamos hoy el enfoque del proyecto singular (*single project approach*).

Al haber estudiado siempre un proyecto por vez, es lógico que no haya surgido el problema de la construcción de las infraestructuras y que por consiguiente el desarrollo económico no pudo realizarse según las previsiones de los clásicos.

#### LA FALTA DE INFRAESTRUCTURAS Y DE VIVIENDAS.

Los clásicos eran economistas que, más bien que estudiar la economía de modo completo, estudiaban un pequeño sector de ella, el de las inversiones privadas, que ya en esa época no representaban más del 20-25 % del volumen total de las inversiones. Los otros tres cuartos de las inversiones estaban cubiertos por caminos, ferrocarriles y por otras infraestructuras hechas tanto por el Gobierno central cuanto por las entidades públicas locales, los llamados *local governments*.

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

Los clásicos como si estuvieran hipnotizados, dijeron que las infraestructuras sociales formaban parte del problema y no hablaban más de ello olvidando así los tres cuartos del fenómeno de las inversiones.

Si se construyeran las infraestructuras, no solamente un proyecto, sino cien proyectos, serían realizables. El lema de la teoría económica del desarrollo debería ser *natura facit saltus*, en contraste absoluto con el famoso lema de los *Principles* de Marshall. O se construye una infraestructura que sostenga cien industrias, o no se realizará nunca ningún proyecto industrial. En esta indivisibilidad fundamental está el contraste entre la actitud de los clásicos y la teoría económica moderna del desarrollo económico.

En los países subdesarrollados las infraestructuras son deficientes. Las infraestructuras están constituidas por: caminos, ferrocarriles, centrales eléctricas, puertos, etc. La relación capital-rédito de una central eléctrica puede subir a valores de 10 a 1, 12 a 1, 15 a 1. La relación capital-rédito para las infraestructuras en general está aproximadamente entre los valores 9-12 a 1. Aun hay que agregar las viviendas que son provistas por una industria cuyos progresos técnicos desde 2.000 años a esta parte han sido muy modestos, por lo que la relación capital-rédito es de 10 a 1.

Las inversiones de una sociedad están absorbidas en un 35-40 % por las infraestructuras, en un 20-25 % por las viviendas y solamente la parte restante del 40 % por inversiones industriales y comerciales. Como las dos terceras partes del total de las inversiones en un país subdesarrollado se emplea en las infraestructuras y en las viviendas que en conjunto rinden muy poco, es lógico que la relación capital-rédito en los países subdesarrollados, a pesar de los salarios bajos, y de la modesta proporción de industrias pesadas, sea muy elevado.



He aquí las razones por las cuales los críticos del informe redactado por los cinco expertos de las Naciones Unidas no tenían razón. No existe nada en la teoría económica moderna que pueda autorizar a creer que la relación capital-rédito en los países subdesarrollados deba ser más baja que la de los países desarrollados. Los críticos de este informe no tenían por consiguiente razón, por lo menos *a priori*.

#### EL "SECTOR OCASIONES"

El estudio de los planes de desarrollo en muchos países subdesarrollados y la realización de dichos planes en general, muestra que la relación capital-rédito no es sin embargo tan alta como la prevista en el informe de los cinco expertos de las Naciones Unidas. En economías con formas de organización poco evolucionadas hay sectores en donde las primeras inversiones pueden dar resultados extraordinarios. Piénsese en una agricultura que no ha utilizado nunca abonos, antiparasitarios, o insecticidas; la primera dosis empleada puede dar aumento de producto que alcance hasta el 50 %. En estos casos se pueden tener relaciones capital-rédito que descienden hasta valores de 0,2 a 1. Desafortunadamente, cada año, solamente una pequeña parte de terrenos a tan bajo nivel tecnológico puede ser cultivada de modo racional. Las mejoras, además, pueden ser tanto más elevadas cuanto mayor es la asistencia técnica provista por las escuelas agrarias a los campesinos.

Personalmente llamo al sector donde son posibles fuertes aumentos de rédito con modestas inversiones "sector de ocasiones". Todos los países subdesarrollados tienen un "sector de ocasiones", donde ciertas producciones pueden verdaderamente hacer progresos con poco gasto. Teniendo en cuenta el

“sector de ocasiones”, la relación capital-rédito desciende de 5 a 1, como fue previsto por los expertos de las Naciones Unidas, a un valor que oscila en torno al de 3 a 1. Naturalmente, el valor de esta relación se debe considerar sobre la base de un decenio por lo menos; sobre base anual esto no tiene ningún significado, por cuanto puede ser influenciado por variaciones climáticas o por variaciones en los cupos exportables.

#### NECESIDAD DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Una relación capital-rédito de 3 a 1 válida para los países subdesarrollados modifica, sin embargo, sensiblemente las conclusiones del informe considerado. Por cuanto, para producir una renta adicional de tres mil millones y medio de dólares, no son más necesarias inversiones anuales de 19 mil millones de dólares, sino solamente de  $10\frac{1}{2}$  - 11. Puesto que las inversiones nacionales de los países subdesarrollados suman 6 mil millones de dólares, el volumen de inversiones extranjeras requerido no es de ningún modo de 14-15 mil millones como está previsto en aquel informe, sino de 4 -  $4\frac{1}{2}$  mil millones. Si se considera que un cierto aumento del esfuerzo nacional para ahorrar es aún posible en los países subdesarrollados, por lo que el volumen de las inversiones puede aumentar de 6 a 7 mil millones, se llega a la admirable conclusión que, para realizar las finalidades que se habían prefijado los expertos de las Naciones Unidas, serían necesarias inversiones extranjeras de 3 mil millones y medio de dólares y no de 10 a 14 mil millones. Ahora bien, desde el punto de vista político como del económico, estos resultados alteran completamente las perspectivas contenidas en el informe de los expertos de las Naciones Unidas.

PROPUESTA DE UN NUEVO SISTEMA DE  
AYUDAS INTERNACIONALES

Lo que se quisiera es organizar un sistema de ayudas internacionales para dar a los países subdesarrollados la certidumbre que, si se tienen planes de desarrollo bien elaborados y si su estrangulación para el desarrollo está dada por la deficiencia de capitales, éstos serán suministrados a ellos continuamente a través de préstamos y de ayudas. Lo que digo es lo que en sustancia un grupo de amigos míos y yo sostenemos desde mucho tiempo. Lo hemos sostenido ya sea con métodos científicos, publicando memorias, ya sea con métodos políticos, dirigiendo informes reservados al Gobierno Americano, a las Naciones Unidas, etc.; finalmente como un secreto de Estado no queda tal ni en Washington ni en Roma más de 24 horas, 48 horas, o a lo sumo una semana si el secreto está bien custodiado, hemos hecho pública la propuesta sobre el modo de organizar la política internacional de ayudas.

La propuesta descansa sobre dos principios. El primero es de que debe existir una intervención internacional sólida. El segundo es que debe haber continuidad en las financiaciones. Lo que quiere decir que la financiación de cada uno de los proyectos no se debe hacer por intermedio de una infinidad de agencias internacionales. Si el gobierno de un país subdesarrollado me interrogara en carácter de consejero acerca de la conveniencia de aceptar o no un préstamo por un año para un determinado proyecto, probablemente daría un parecer negativo. El hecho de que el nivel de vida aumente por un año para luego descender de nuevo posteriormente, crea una situación muy difícil en el plano social. Mi consejo sería análogo al que daría a un paciente al cual un cirujano ofreciera abrirle el abdomen para extirpar el apéndice sin la garantía de

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

serle luego cerrado. Ahora bien, esto es en general cuanto el Gobierno americano, el Congreso y las distintas Agencias hacen. Afortunadamente, a pesar del aspecto formal de los acuerdos, las ayudas continúan casi siempre por muchos años. Sin embargo, no es una situación sana.

### REPERCUSIONES DEL SISTEMA PROPUESTO

Lo que se quiere es asegurar una masa de capital que estimule a elaborar planes de desarrollo por un período de 5 o 10 años. Lo que tendría un primer efecto extraordinario: el de invertir las responsabilidades. Hoy cualquier Ministro del Tesoro de un país subdesarrollado sabe que elaborar un plan y emprender una consecuente política de desarrollo no es ni popular ni placentero. Proponer un aumento de impuestos, prometer el alcance de objetivos económicos que pueden no ser conseguidos al vencimiento previsto son cosas muy peligrosas desde el punto de vista electoral, que un viejo ministro ortodoxo de un país subdesarrollado no haría nunca. Frente a la opinión pública que quiere un desarrollo, los viejos ministros buscan de descargar sus responsabilidades sobre la fragmentariedad de las ayudas americanas.

Si se supiera que cada país que tiene un plan serio de desarrollo puede contar con las financiaciones extranjeras necesarias por el tiempo necesario, la situación y las responsabilidades se invertirían.

Probablemente parte del fondo disponible para inversiones en las áreas subdesarrolladas no sería utilizado, pero este fondo tendría que quedar igualmente acantonado para determinar un efecto catalizador sobre los países subdesarrollados. En muchos países la verdadera estrangulación no deriva de la falta de capitales, sino de la falta de capacidad para organizar

el gasto. Por esta razón, el progreso de algunos países será inmediato, en otros en cambio más lento. Pero es innegable que el mismo determinaría un estímulo general muy fuerte para proceder sobre la vía del desarrollo económico.

#### COMO CONSEGUIR LOS CAPITALS EXTRANJEROS

Para obtener los 3 mil millones y medio de dólares de los que se ha hablado, hay varios modos. Una propuesta sugerida por mí, que ha encontrado una acogida bastante buena en ciertos ambientes, es la de recoger el fondo con un sistema de impuesto sobre el rédito internacional, tomando como unidad el rédito familiar. Se podrían eximir a esos países que tienen rédito familiar inferior a 2400 dólares anuales, es decir a 600 dólares per capita. Piénsese que los Estados Unidos tienen una renta familiar de 9000 dólares, por cuanto la renta per capita americana es de 2250 dólares; Gran Bretaña tiene una renta familiar de 5000 dólares.

En base al número de las familias existentes en cada país y en base a un sistema progresivo de impuestos sobre la renta se pueden calcular las cuotas de cada uno de los Estados. Si se tomara como base el sistema tributario americano, resultaría que los Estados Unidos deberían contribuir con el 58-59 % del total. Sería sin embargo un esfuerzo internacional que encontraría reunidas a muchas otras naciones como Canadá, Australia, Inglaterra, los Países Escandinavos.

De este domo, a la cifra de 3 mil millones y medio se llegaría fácilmente, por cuanto la contribución de los Estados Unidos, por ejemplo, en 1959 hubiera sido de 2000 millones de dólares, lo cual representa menos del medio por ciento de la renta nacional americana. Ahora bien, esto significa que el esfuerzo requerido no es superior a las fuerzas económicas de los países ricos.

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

### NUEVA POSTURA DE LAS FUERZAS POLITICAS AMERICANAS .

La postura actual de las fuerzas políticas americanas con respecto a los problemas planteados por los planes de desarrollo de los países subdesarrollados deja esperanzas favorables para el porvenir. En el pasado mes de febrero, frente a la crisis económica de la India, determinada por la aplicación del plan de desarrollo, el Senado americano ha votado una declaración dirigida al Gobierno Americano en la que manifestaba la propia voluntad que los Estados Unidos suministraran ayudas para la realización del plan quinquenal de desarrollo de la India, puesto que esto no es solamente un interés de la India, sino también un interés americano. Dicha postura dos o tres años antes hubiera sido absolutamente inconcebible. La línea política expresada por la mayoría del Senado americano no es aun compartida por la Cámara de Diputados. Dependerá de la preponderancia de una o de otra línea política si nuestro mundo sabrá o no resolver sus propios problemas.

Personalmente soy optimista y creo que el punto de vista del Senado americano prevalecerá. Estoy convencido que, al haber ya alcanzado hoy las inversiones extranjeras en los países subdesarrollados la cifra de 1 mil millones y medio de dólares, el alcanzar los 3 o los 3 y medio mil millones de dólares no es ni económicamente difícil ni políticamente imposible.

### EL AUMENTO DEL REDITO EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

En 1957 la renta de los países subdesarrollados ya era de 148-49 mil millones de dólares, sus inversiones netas ya eran iguales a 13 mil millones y las brutas a 20 mil millones de dólares. Es menester, empero, prestar atención porque se trata

de cifras estadísticas globales y por consiguiente pueden estar formadas en realidad por sumandos no homogéneos.

Entre los países subdesarrollados están los de América Latina, que en ciertos casos se encuentran en una situación muy similar al del Sur de Italia, con una renta de 200 dólares anuales per capita. Los países de América Latina representan un 20 % de la población de los países subdesarrollados, pero un 45 % de la renta y más del 50 % de todas las inversiones de los países subdesarrollados. A estos países, que ya tienen medio propios, no se les da ayuda en el mismo modo y del mismo grado que a los otros países subdesarrollados.

En base a la actual situación económica de los países subdesarrollados para alcanzar la tasa habitual del desarrollo del 3,5 % aproximadamente se llega a una inversión de 4 mil millones y medio de dólares en lugar de 3 y medio como hubiera sido necesario hace diez años. También esta cifra puede ser alcanzada bastante fácilmente porque, entre otras cosas, una pequeña parte de los fondos puede ser formada por las inversiones privadas. Las inversiones privadas deben constituir una pequeña parte; todos los que hablan de ellas como si fuera la mayor parte de las inversiones no conocen bien la situación. Pero 700-800 millones de dólares, tal vez mil millones, pueden proceder de inversiones particulares. He aquí pues que las inversiones públicas internacionales necesarias para los países subdesarrollados desciende nuevamente a la cifra ya mencionada de tres mil millones y medio de dólares.

Creo que la opinión pública, tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental, ha comprendido que, si los chinos realizan un aumento de la renta per capita del 7-8 % anual, no es necesario que también todos los otros países subdesarrollados deban marchar con el mismo ritmo, porque hay que tomar en consideración el nivel de vida actual.

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

Si los países subdesarrollados alcanzaran a realizar un aumento de la renta del 4-5 % anual, se obtendría una mejora de las rentas per capita del 3 % aproximadamente, por cuanto el aumento de la población es alrededor del 2 % anual. Y ésta ya es una buena perspectiva.

### ¿PLANES DE INDUSTRIALIZACION O DE PRE-INDUSTRIALIZACION?

Todos los países subdesarrollados tienen o pretenden tener un plan de desarrollo económico. Todos estos planes tienen en común el objetivo de crear una industria en un área no industrializada. Un amigo mío, me parece que fue psicólogo, dijo una vez que nuestras narices difieren mucho más que nuestras almas. Igualmente, los planes de desarrollo son entre sí muy semejantes, más de lo que se cree.

Los planes de desarrollo, en verdad, aun teniendo la pretensión de ser programas de industrialización, son en realidad programas de pre-industrialización.

Esto es verdad ya sea para la "Cassa per il Mezzogiorno", ya sea para la gran mayoría de todos esos países que quieren crear, a través de la formación del capital fijo social de las infraestructuras, las condiciones necesarias para la industrialización de una región. Estos son programas de pre-industrialización, que desde el punto de visto teórico se basan sobre dos principios: a) el principio del multiplicador; b) el principio del acelerador.

El multiplicador juega sobre la demanda, el acelerador sobre la oferta. Al construir una central eléctrica y nuevas obras de infraestructura, aumenta también el ingreso y la ocupación de los obreros, cuyos salarios sumados a los de los obreros que producen las máquinas para las centrales eléctri-



cas y para las otras obras de infraestructura, determinan un aumento de la demanda total. Si este aumento de la demanda se localiza en una región deprimida, puede estimular allí el surgimiento de una industria porque ahí se ha formado un nuevo mercado.

La nueva demanda puede estimular las inversiones industriales y éstas, si se realizan pueden crear una ocupación estable, permanente. La ocupación adicional determinada por las obras públicas es de naturaleza transitoria; en la literatura anglo-sajona ella se llama *revolving employment*. Cuando se construye una central eléctrica hay obreros adicionales ocupados en la construcción. Pero después de un año o dos cuando la central está terminada, la mayoría de estos obreros es despedida, porque los pocos obreros necesarios para hacer funcionar una central eléctrica representan una fracción extremadamente pequeña de la mano de obra ocupada para construirla.

El mecanismo se basa en la esperanza que, mientras los trabajos para la creación de infraestructuras continúan, se produzcan inversiones particulares inducidas, en donde, a su vez, encuentren ocupación los que se hallaban trabajando en la construcción de obras públicas. Este mecanismo descansa sobre la creación de una demanda adicional, que determina inversiones inducidas. En la terminología keynesiana esto se llama el principio del acelerador. Aun se debe observar que, sin la existencia de infraestructuras la industrialización es imposible.

#### LA INDIVISIBILIDAD EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO

La indivisibilidad, que caracteriza la teoría económica del desarrollo, determina la imposibilidad para una hacienda individual de crear una fábrica dependiente de sí misma. Si en

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

un área deprimida, donde existe una desocupación disfrazada, se diera trabajo a cincuenta obreros, por ejemplo, en una fábrica de calzado, sus salarios determinarían una renta adicional. Si estos obreros gastaran todos sus salarios en la adquisición de los calzados que ellos mismos producen, el circuito económico se cerraría con el resultado que se abriría un nuevo mercado para los calzados. La dificultad está en que los obreros, como sabemos, que tienen salario adicional gastarán únicamente en pequeña parte su renta en los calzados. Existe pues el riesgo que los calzados no encuentren mercado y que el empresario, anticipándose a este riesgo, no construya la nueva fábrica.

Si, en cambio, en lugar de dar trabajo a cincuenta obreros en una fábrica de zapatos, se diera ocupación a cincuenta mil obreros y se crearan cien fábricas que conjuntamente producen todos los bienes que los obreros mismos pueden adquirir con sus salarios adicionales, el mercado para las cien fábricas existiría. Ello quiere decir, que una grande, sólida inversión, tiene un efecto completamente distinto del que se obtendría por muchas pequeñas inversiones aisladas entre sí. Del mismo modo con que en física se pasó del cálculo infinitesimal al cálculo entre diferencias finitas, también en economía hemos pasado desde el estudio de los efectos de inversiones infinitesimales al de las grandes inversiones. Ello significa que para la producción de bienes de consumo existe un *quantum* mínimo, por el que o se produce todo o no se produce nada.

Hoy ese "todo" puede disminuir a través del comercio internacional; sin embargo, si el comercio internacional reduce la magnitud del *quantum* mínimo, no lo elimina; un mínimo existe siempre. Pero ésta es solamente la primera dificultad, la primera contradicción económica.

NECESIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y  
DE LAS INDUSTRIAS AUXILIARES

La segunda dificultad estriba en que no se pueden crear cien fábricas de bienes de consumo si antes no existen todas las industrias auxiliares y las infraestructuras que cuestan mucho más. Por ejemplo, si queremos comenzar una política de industrialización y se necesitan 10 millones de dólares para la construcción de 100 fábricas de calzados, serán necesarios, pongamos, otros 30 millones de dólares para las infraestructuras y 10 millones de dólares para las casas. En este caso, el *quantum* mínimo de capital necesario para las inversiones es de 50 millones de dólares, de los que únicamente 10 millones son para la construcción de fábricas de bienes de consumo.

Todos los planes de desarrollo de un área subdesarrollada (por ejemplo el de la "Cassa per il Mezzogiorno" en Italia) que se basan sobre la creación de obras públicas de infraestructuras, tienden a estimular la industrialización mediante la nueva renta disponible que se obtiene por la construcción de las obras públicas y mediante la nueva demanda de bienes instrumentales y la creación de las infraestructuras mismas, sin las cuales la industria no puede surgir.

Por consiguiente el juicio que un economista expresa sobre los resultados de un determinado plan de desarrollo no debe estar basado sobre la relación capital-rédito de las obras de infraestructura construídas, sino sobre los efectos indirectos de la política de gastos empleada. La verdadera medida del éxito o del fracaso de un plan de desarrollo depende del hecho de que el programa de pre-industrialización esté acompañado o no por la industrialización. Los efectos indirectos de catálisis sobre las inversiones industriales son la medida del éxito del programa de desarrollo.

LAS INVERSIONES INDUCIDAS NO SON SEGURAS

El vocablo de inversiones "inducidas" deriva del principio del acelerador. Sin embargo, las inversiones son espontáneas y, precisamente porque tales, se pueden tener, así como no se pueden tener. El término de inversiones "inducidas" puede suscitar una analogía muy peligrosa porque la corriente eléctrica "inducida" es una cosa cierta, mientras no lo son las inversiones industriales, en nuestro caso.

El problema de la industrialización de un área subdesarrollada se reduce entonces a minimizar el riesgo que se hagan todas las inversiones de pre-industrialización sin que éstas sean efectivamente seguidas por el surgimiento de una industria. Repetidamente aconteció que a las obras públicas de infraestructura no siguió la industrialización. Es como si en un lugar donde falta la energía eléctrica fuera instalada una dinamo sin el elemento de transmisión por lo que no se tendría, por consiguiente, disponibilidad de energía eléctrica. Peor sería si, visto que la energía eléctrica no llega a la planta de utilización, fuera instalada una segunda dinamo costosísima, y luego una tercera, pero que ninguna de ellas suministrara corriente porque siempre falta el elemento de transmisión. Esta es la peor circunstancia, por cuanto se trata de costos superfluos que no eliminan absolutamente la estrangulación. El problema no está en la falta de la dinamo, sino de la transmisión.

El mecanismo macro-económico del acelerador es bello, pero incierto en su eficacia. Únicamente si se crea un puente entre el análisis macro-económico y el micro-económico es posible comprender si la inducción de las inversiones acontece o no, solamente entonces se puede ver en el ejemplo considerado si es necesario o no una segunda dinamo, o bien una reparación o si falta únicamente la transmisión.

## MEDIDAS DE INDUSTRIALIZACION

Permítaseme una analogía en el campo de la obstetricia. Las infraestructuras son la concepción; pero se necesitan controles prenatales y postnatales, a fin de que el nacimiento de la industria acontezca. Estos controles requieren medidas que son una especie de puente entre el análisis macroeconómico y el microeconómico y varían como varía la dieta de paciente a paciente, aun descansando sobre los mismos principios generales.

Las medidas del control estatal son directas e indirectas. Al lado de las medidas indirectas, constituídas por franquicias fiscales, monetarias, etc., son necesarias también las medidas directas. Todo el sistema descansa tanto sobre las primeras cuanto sobre las segundas; los dos tipos de medidas son como las dos piernas de una persona. Es verdad que a veces se puede atravesar un puente saltando sobre una pierna sola, pero un hombre normal, que quiere estar seguro de atravesar, camina de modo normal, sin hacer saltos sobre una pierna sola. En muchos casos, tanto en Italia como en otros países con una postura deportiva se quiere saltar el puente de la industrialización con una pierna sola; esta pierna está representada por las franquicias fiscales que son buenas, pero solas no son suficientes.

Entre las medidas directas nos detendremos en particular sobre tres tipos: 1) la red de las sub-adjudicaciones; 2) las zonas industriales; 3) los contratos a largo plazo.

### LA RED DE LAS SUB-ADJUDICACIONES

La primera medida de la que nos ocupamos es la de la red de las sub-adjudicaciones. El desarrollo tecnológico de

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

nuestro siglo es netamente diferente del desarrollo del período en el que escribían los economistas clásicos. La historia económica de la industrialización de nuestro siglo será pues no solamente distinta, sino, según mi modo de ver, opuesta a la de 1700-800. ¿Cómo se realizó la industrialización en la primera revolución industrial? Surgieron primeramente las pequeñas empresas artesanas, luego los establecimientos de la llamada pequeña industria, sucesivamente nació la media industria y luego la gran industria contemporánea.

Antiguamente era menos simple crear una pequeña empresa artesana en un área no industrializada de lo que es hoy crear en un área subdesarrollada una gran industria semejante en todo a las industrias existentes en los países económicamente desarrollados. Hoy el primer paso sobre la vía de la industrialización de los países subdesarrollados corresponde al que ha sido el último paso en la industrialización de los países desarrollados.

En los grandes establecimientos los modernísimos equipos para las producciones en serie hacen ahorrar mano de obra calificada y dan la posibilidad de emplear a los analfabetos del sector rural, apenas se les ha enseñado unos pocos movimientos mecánicos. Esta afirmación está convalidada por muchos ejemplos de establecimientos surgidos casi por todas partes en todos los países. El establecimiento de la Olivetti en Pozzuoli, produce máquinas calculadoras, igual como acontece en el establecimiento de Ivrea. En aquél están empleados 600 obreros y 200 empleados, los cuales trabajan con métodos de producción absolutamente semejantes a los usados en Ivrea. Pero el 70 % de los obreros empleados en Pozzuoli nunca han tenido anteriormente una ocupación industrial, mientras que en Ivrea, área industrializada, todos los obreros son de la tercera generación de trabajo en la industria.

Muchos en Italia sostienen que la industrialización requiere un tiempo y que no es simple, porque antes hay que adiestrar a los obreros y antes aun a los maestros. Por consiguiente se deben emplear dos, tres, cinco años, para crear un centenar de maestros instructores, luego otros cinco años más para constituir las escuelas para los obreros y solamente entonces, después de una decena de años, se puede comenzar a realizar algunas fábricas. He aquí brevemente, de modo tal vez un poco *unfair*, lo que se dice a menudo acerca de la industrialización.

Los datos del establecimiento de la Olivetti desmienten estas afirmaciones y yo tengo unos quince ejemplos similares, relativos a países distintos. En Pozzuoli los obreros en el transcurso de seis semanas han alcanzado una productividad absolutamente igual a la de Ivrea, donde los obreros están en la tercera generación de tradición industrial. El de Pozzuoli es un gran éxito, que aun no se debe generalizar. Si en los grandes establecimientos con métodos modernos de trabajo en serie y con plantas automatizadas pueden ser alcanzados estos resultados, no tiene por consecuencia absoluta de que la necesidad de obreros calificados disminuya. Para las pequeñas empresas las necesidades son mayores y la creación de un clima industrial y de la mano de obra calificada es necesario de verdad. Es fácil levantar en un área no industrializada grandes plantas, como por ejemplo una acería; pero nuestro problema se ocupa que estas grandes plantas en un área no industrializada no sean islas de coral, sin ningún efecto de expansión en su región. Si así fuera se crearía un sistema económico dual con una isla industrial inmersa en el viejo sistema económico estancado.

La expansión de la industrialización alrededor de la nueva planta industrial depende de la posibilidad, para la gran empresa, de servirse de elaboraciones y de productos interme-

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

dios asignados en sub-adjudicación a pequeños contratistas. Toda la historia de nuestro siglo nos muestra que el artesanado industrial aumenta con el progreso de la industria. Hay una cierta complementariedad entre los dos sectores; es verdad que al mecanizar el proceso de producción pierden el trabajo los artesanos que suministraban ese producto; pero el proceso de mecanización hace aumentar más que proporcionalmente la escala de producción para todos los otros procesos intermedios que aun quedan en el estado artesanal y crea la ocupación adicional de un número de artesanos mayor que el número de los que han perdido su lugar de trabajo.

Si hay un comité que preside la ejecución de un programa de desarrollo, éste tendrá que tratar de conceder facilidades de todas clases; crediticias, fiscales, etc. no de modo indiscriminado, automático, sino únicamente para esas empresas que tienen una red de sub-adjudicaciones y las facilidades deberán ser tanto mayores cuanto mayor sea el volumen de las sub-adjudicaciones. De este modo se estimulan las industrias a crear un nuevo mercado para las pequeñas empresas. El problema no es el de las grandes empresas, las cuales pueden ser persuadidas con relativa facilidad, sino más bien el de las pequeñas empresas. Es necesario que los grandes conjuntos industriales otorguen sub-adjudicaciones creando así una demanda para productos del artesanado sin la cual no surgiría jamás la pequeña empresa.

En 1950 tuve ocasión de realizar un estudio sobre los costos de construcción de las naves en los astilleros de distintos países. Por el estudio resultó que, haciendo igual a 100 el costo por unidad producida en Italia, se tenía en Inglaterra un costo de 65 y en Holanda un costo de 62, a pesar que los salarios ingleses y holandeses fueron en esa época más que dobles de los salarios italianos. ¿A qué se atribuía tal diferencia? Se vio que en la mayoría de los otros países, Inglaterra, Escocia, Holanda,



Dinamarca, etc., se daban en sub-adjudicación los trabajos de carpintería, por lo que existía alrededor del astillero toda una red de sub-adjudicaciones y de sub-contratos otorgados a pequeñas empresas.

En Italia, con la tradición musoliniana del costo más la utilidad normal (Musolini se fue luego, pero la política quedó) todos los trabajos de la nave se hacían en el astillero, totalmente integrado, sin sub-adjudicación. He aquí la razón por la cual, a pesar de que los salarios fueran la mitad, al costo inglés de 65 y al holandés de 62 correspondía un costo italiano de 100. Esto puede decir que estimulando la formación de una red de sub-contrataciones, con incentivos proporcionales a su volumen, puede ofrecer notables beneficios económicos.

#### COMPORTAMIENTO DE UN PEQUEÑO EMPRESARIO IDEAL

Un día oí hablar de un hombre que era el tipo ideal del pequeño empresario. Era un meridional, que, emigrado desde joven al clima hostil y frío de Milán, había hecho una curiosa carrera industrial. Entrado como obrero simple en una fábrica de botones, convirtiéndose más tarde en jefe y en los 27 años gastados en esa empresa había aprendido todos los secretos sobre los métodos de producción, sobre el espíritu del obrero, sobre la calidad de la mano de obra necesaria. Conocía las fuentes y las modalidades de adquisición de las materias primas, sabía qué maquinarias eran necesarias, y así sucesivamente.

El conocimiento de un mercado de absorción del producto terminado es un factor de primaria importancia para una empresa. Nuestro hombre había visto por años y años que los sastres del Sud traían los botones del Norte. En todo el Sud, no existía más que una única fábrica de botones. Durante 27 años de trabajo él había ahorrado, me parece, 12 o 13 millones

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

de liras, un pequeño capital. Un buen día se dijo: "Bien, yo ahora vuelvo al Sud e instalaré una fábrica de botones. Poseo todo lo que es necesario. Conozco los obreros, tengo experiencia, poseo un pequeño capital y venderé a todos los sastres meridionales los botones que ellos están actualmente obligados a traer desde el Norte. Se habla de industrialización, y hay también facilidades con las que podré beneficiarme". Retornado a Nápoles se preocupó primeramente de comprar un terrenito para construir la fábrica, pero se dio cuenta que los precios de los terrenos en el plazo de 24 horas habían aumentado en un 100 %, por el único hecho de que se había presentado un cliente. Este fue el primer paso. Se puso luego a construir la fábrica y tuvo todas las sorpresas normales en estos casos. Ante todo para hacer aprobar los proyectos por las oficinas públicas transcurrieron dos o tres meses; luego pasó un tiempo para obtener el gas, la corriente eléctrica, el agua, etc., en suma, fueron necesarios siete meses para los trámites en las diferentes oficinas municipales. Todo ello no estaba previsto de modo alguno y los costos adicionales, en esos siete meses de esfuerzos, fastidios, irritaciones, aumentaron muchísimo. Y cuando, después de quince meses, alcanzó finalmente a terminar la construcción de su pequeña fábrica, había gastado todos sus ahorros. Se dirigió entonces a un banco al cual presentó todos los planes, ilustró sus experiencias y explicó que había gastado sus 12.000.000 de liras y que necesitaba otros ocho, de los cuales cuatro para máquinas adicionales y cuatro como capital circulante.

El banco estudió el proyecto y lo encontró muy interesante. Se encontraba frente al empresario ideal que tenía experiencia en el trabajo, conocía el ambiente humano de los obreros, tenía un capital propio. Sin embargo, con 12 millones gastados había adquirido la propiedad de bienes que, de ser vendidos en remate, valían a lo sumo 4-5 millones. Por consiguien-

te, al haber considerado un determinado margen de seguridad bancaria, le dieron 3 millones de libras de crédito y nada más.

Ese hombre que verdaderamente era el empresario ideal, habría perdido todo, si, por pura casualidad un extranjero, que se interesaba de estos problemas por una encuesta estadística, no hubiera sentido hablar y no lo hubiese utilizado como ejemplo. Yo no he visto nunca personalmente a ese hombre, pero he dicho a quien correspondía que si se hubiera abandonado a ese hombre, habría podido quebrar. Y si ello acontecía, otros eventuales empresarios que lo hubieran sabido no se habrían arriesgado más en una nueva empresa. Es éste un ejemplo típico de lo que acontece a veces en el microcosmo y que, al repetirse en vasta escala, puede determinar efectos macroeconómicos.

#### LAS ZONAS INDUSTRIALES

Lo que se ha verificado para nuestro hombre se puede repetir para una zona industrial, para la que ya tenemos una buena experiencia.

La realización de zonas industriales fue iniciada por el Gobierno inglés ya desde 1933-34 para resolver los problemas regionales de depresión y de desocupación. La idea de las zonas industriales no nació tanto por estudios teóricos, cuanto por una comprobación práctica. El Gobierno inglés debía resolver el problema de la depresión de los sectores industriales: el de los astilleros navales y el de las minas de carbón. Se pensó trasladar 50.000 mineros desocupados a otra zona, pero después del traslado de los primeros 5.000 se comprobó que para cada trabajador trasladado perdían la ocupación por lo menos 1,2 unidades en los servicios. El Board of Trade se percató de este modo que, en lugar de trasladar 50.000

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

unidades, debía trasladar 110.000, lo que importaba un costo muy superior al fijado en el presupuesto. Se comprobó entonces que hubiera costado menos emplear nuevamente en el puesto a todos los desocupados, en lugar de trasladarlos a otro lugar. Se habría así utilizado el capital invertido en casas y en las obras de infraestructura, ya sea pertenecientes al Estado, ya sea a las Municipalidades. Nació de este modo la primera concepción de una zona industrial.

Sobre la experiencia inglesa de las zonas industriales he enviado recientemente una memoria a la SVIMEZ y, creo, que dentro de poco tiempo será publicada. Igualmente, también en la SVIMEZ, está disponible un informe en lengua inglesa del cual está en curso la traducción al italiano y que pronto aparecerá como publicación, que recoge las experiencias del funcionario del Gobierno británico nombrado desde 1934 a 1950 para la dirección de las áreas industriales inglesas. En el informe no están ilustrados únicamente los problemas económicos conexos con la institución de una zona industrial, sino que se exponen también los experimentos administrativos. Están presentados los problemas de la vida administrativa de cada día, los problemas nacidos con las industrias del chocolate, las industrias textiles, y así sucesivamente.

### EL ALQUILER DE FABRICAS DE DIMENSIONES VARIABLES

En las zonas industriales inglesas se ha experimentado con éxito el sistema de alquilar a particulares fábricas de dimensiones variables y de propiedad del Estado. El empresario, al tomar la fábrica en alquiler, no corre ningún riesgo relativo a la construcción. La construcción simultánea de 50 fábricas, por ejemplo, permite sensibles economías; es posible crear servicios de reparación y asistencia técnica comunes,

servicios que para una sola unidad productiva serían demasiado onerosos. Todo esto comporta una sensible reducción de costos.

Además, quisiera agregar también, que el riesgo del empresario es reducido. Nuestro pequeño empresario, cuyo capital de 12 millones de liras debe ser inmovilizado en la construcción de un establecimiento de un valor de 4 o 5 millones, ve sensiblemente reducido su riesgo si toma en alquiler al Estado el edificio de su planta. El alquiler naturalmente, comprende los intereses del capital invertido y las amortizaciones. En efecto, si su empresa no tuviera éxito, podría notificarlo al Estado y retirarse sin perder ningún capital por inversiones hechas en las construcciones. Lo que quiere decir que el riesgo por la falta de posibilidad de liquidación es muy reducido y que el incentivo para hacer dicha inversión aumenta.

He aquí ilustrado uno de los instrumentos de industrialización por incentivos directos, instrumento de fundamental importancia, que yo llamo de control post-natal. De fundamental importancia, por cuanto por una parte no es el catalizador indirecto de las obras de pre-industrialización para la sustitución de las infraestructuras y por otra parte no es una acción del Estado en calidad de empresario, en la que, habitualmente, no sobresale. Se trata aquí, en cambio, de una serie de catalizadores mucho más específicos que los vistos anteriormente, que verdaderamente pueden estimular la industrialización.

Yo estoy convencido, por ejemplo, que cuando en la situación de estancamiento coyuntural de 1958, se planteó el problema de cómo sostener la demanda total del mercado, gastar, 75, 90 ó 100 mil millones de liras, para crear en Italia 5 ó 6 zonas industriales con todos los servicios correspondientes, hubiera sido un objetivo de primaria importancia.

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

Había únicamente una dificultad esencialmente política, la elección del lugar donde habrían podido surgir las zonas industriales. En el Sud de Italia yo he calculado que habría lugar para 5, 6 o tal vez 7 zonas industriales, como máximo. Lo que quiere decir que es necesario elegir entre localidad y localidad. Cualquier ministro que haga dicha elección se asegurará los votos de los electores de la ciudad preferida, pero perderá todos los de las ciudades excluidas. He aquí que entonces el ministro preferirá no empeñarse en semejante elección. Es ésta la única gran dificultad existente.

La creación de una zona industrial es un método de intervención directa para estimular la industrialización.

### LOS CONTRATOS A LARGO PLAZO

Pasemos finalmente al tercer instrumento de control post-natal, el de los contratos a largo plazo. Uno de los riesgos que grava la realización de un plan de desarrollo es la incertidumbre de crear o encontrar un mercado. Una programación puede eliminar o por lo menos reducir dicho riesgo porque, si se conocen el volumen y las clases de gastos que se harán en el futuro, es posible prever la demanda futura de bienes instrumentales. En el caso de la "Cassa per il Mezzogiorno", por ejemplo, se sabía que por 10 años serían gastados 100 mil millones por año, distribuidos según un plan preestablecido entre caminos, viviendas rurales y así sucesivamente. Lo cual quiere decir que, si los empresarios particulares fueran tan inteligentes como ellos creen serlo y como están descriptos en los textos de economía (sobre todo del siglo XIX) haciendo el cálculo de la demanda producida por los gastos de materiales en las distintas zonas, ellos hubieran podido prever la potencialidad de adquisición de los diferentes mercados. En el caso ya examinado de la "Cassa per il Mezzogiorno",

los empresarios no alcanzaron a calcular exactamente la posibilidad de absorción de sus productos en las distintas regiones, por lo que, por ejemplo, mientras había un exceso de fábricas de cemento en determinadas zonas, en otras ellas eran insuficientes.

Confiarse únicamente en el empresario particular es un riesgo que sería necesario reducir, porque se ha experimentado que determinadas adjudicaciones y trabajos de la "Cassa per il Mezzogiorno" han sido propuestos precisamente por la existencia de "cuello de botella" en el aparato productivo de determinadas regiones: de ello se deduce que el cálculo elemental de la demanda originada no había sido hecho.

Para obviar a estos inconvenientes se puede recurrir a los contratos a largo plazo, los cuales aseguran al pequeño empresario las ventas por un largo período de tiempo reduciendo de este modo su riesgo. Al otorgar pues la adjudicación no hay que conferir el encargo de construir dos o tres casitas o 5 kilómetros de caminos (adjudicación que he visto yo personalmente), sino estipular por varios años, con la condición que de año en año el precio unitario de las obras ejecutadas disminuya según un programa prefijado.

#### CONSECUENCIAS DE LOS CONTRATOS A LARGO PLAZO

Dicho sistema permite al erario hacer de año en año ahorros crecientes sobre las inversiones. Más importante es sin embargo, el hecho de que él estimula una reorganización de empresas que se transforma en un instrumento de progreso tecnológico difícilmente capaz de manifestarse por sí solo.

Por ejemplo, con un contrato para la construcción de cien casas, con una duración de cuatro años, un pequeño empresario presentándose a un banco puede obtener un presta-

## DOS LECCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

mo para la ampliación y la reorganización de su empresa, cosa que le sería prácticamente imposible, en cambio, con un contrato para la construcción de dos o tres casas.

Un programa de industrialización organizado de dicho modo, se transforma en un instrumento de progreso tecnológico inducido, que de otro modo no acontecería nunca.

Cuando yo leo en el informe anual del departamento encargado del desarrollo económico de un país subdesarrollado que dicho departamento ha estado muy activo porque en el año fueron hechos 2.372 contratos de adjudicación, tengo la demostración que los abogados de esa entidad han escrito mucho, pero que el plan de desarrollo está destinado a fracasar por cuanto no tendrían que existir tantas adjudicaciones.

Un plan de industrialización debe proponerse estimular, mediante controles post-natales, el ensanchamiento y la mayor eficiencia de los establecimientos existentes. Es sabido, en efecto, que los ensanches de una planta ya existente es mucho más rediticia que crear una nueva. Todos los datos sobre las inversiones en los distintos países deberían ser divididos en mejoras y ensanchamientos de plantas ya existentes y creación de nuevos establecimientos, por cuanto las dos cosas son netamente diferentes. La creación de nuevos establecimientos en un área no desarrollada presenta dificultades adicionales. Para superarlas son necesarias medidas de concepción, representadas por las inversiones de pre-industrialización para obras de infraestructuras y son necesarias, medidas de control post-natal como la red de las subadjudicaciones, las zonas industriales y los contratos a largo plazo.

### LAS MEDIDAS INDIRECTAS DE INDUSTRIALIZACION

Es necesario todavía, toda una serie de medidas indirectas, como las franquicias fiscales, crediticias, etc., para com-



pensar las desventajas originadas por la creación de nuevos establecimientos en una zona no industrializada.

Las medidas indirectas pueden asumir formas variadas de uno a otro país. En un país con una neurosis obsesionante de honestidad donde se pagan los impuestos (fenómeno anormal, protestante, puritano, del cual sufren ciertos países) se pueden acordar incentivos fiscales, por cuanto verdaderamente se obtienen resultados muy buenos.

Valerse demasiado de incentivos fiscales en otros países que, por contraste, podría llamar más sanos, sería ingenuo, por cuanto ellos no servirían para otra cosa que legalizar un procedimiento existente, sin crear de ninguna manera un incentivo adicional.

Las franquicias variarían según una gama infinita, con relación a la psicología de los distintos países. Es evidente que nosotros hoy con nuestro saber, aun si deficiente, disponemos de toda una serie de instrumentos para crear y acelerar la industrialización de un área sub-desarrollada. Dichos instrumentos van desde medidas indirectas de un programa de pre-industrialización a medidas mucho más directas de control post-natal.

Frente al desarrollo económico de los países comunistas nosotros no podemos hoy quedar indiferentes. Si los métodos adoptados en el mundo occidental, produjeran un estancamiento económico en los países hoy subdesarrollados, el mundo occidental perecería; pero si ello tuviera que suceder, el mundo occidental habría merecido su fin. Es nuestra tarea no permitirlo.

P. N. ROSENSTEIN RODAN