

**DESARROLLO  
Y CRECIMIENTO**

# semana

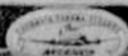
UNA REVISTA DE HECHOS Y GENTES DE COLOMBIA Y DEL MUNDO



LAUCHLIN CURRIE

*El técnico propone y el gobierno dispone.*

FRANK LA NACIÓN



---

# LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO\*

---

Lauchlin Currie

---

N. del Ed. Este artículo es pieza fundamental para la comprensión de los objetivos de la Operación Colombia y de la estrategia propuesta en *Desarrollo Económico Acelerado*, publicado por primera vez en inglés en 1966. En su lectura se puede apreciar que, antes de cualquier definición de objetivos, Currie establece una clara diferenciación entre los conceptos desarrollo y bienestar, así como entre los de crecimiento y desarrollo, categorías que normalmente tienden a ser confundidas por la mayoría de los escritores económicos.

Currie, Lauchlin, "Los objetivos del desarrollo", *World Development*, 1978, Vol. 6, No. 1. Publicado en español en *La política urbana en un marco macroeconómico*, Bogotá, Banco Central Hipotecario, 1982.

## Resumen

Currie, Lauchlin, "Los objetivos del desarrollo", Cuadernos de Economía, Vol. XIII, Números 18-19, Bogotá, 1993, pp. 163-188.

Abordar los objetivos del desarrollo implica abordar de manera crítica el problema del crecimiento económico. Tanto el concepto de crecimiento como la manera de alcanzarlo en la práctica deben ser puestos en cuestión. El crecimiento no es un fin, es un medio para acceder al desarrollo; y el desarrollo no debe ser entendido como una meta, sino como un proceso permanente de aprendizaje tendiente a que se alcance un mayor control sobre el medio ambiente y mayores grados de bienestar. No se trata de incrementar linealmente las cifras del PIB; debe procurarse un desarrollo, un crecimiento sostenido que, sin amenazar al hombre ni a los recursos de la naturaleza, pueda conducir hacia la erradicación de la pobreza absoluta y relativa.

Las bajas tasas de crecimiento de los países menos desarrollados constituyen un problema estructural que no puede ser resuelto acudiendo a los mecanismos neoclásicos de movilidad, ni tampoco a fórmulas keynesianas—las cuales han servido de inspiración a los modelos de crecimiento tipo Harrod-Domar, que se reducen a estimular el ahorro y acabar con el desempleo concentrándose exclusivamente en la demanda monetaria—. Salir del círculo vicioso del bajo crecimiento implica erradicar la pobreza sin caer en el inmediatismo de un ataque directo al problema. En lo que respecta a los países más desarrollados, el crecimiento comienza a tornarse perjudicial y, dada la prevalencia del consumo ostensible y de la emulación pecuniaria, se hace imperativo fomentar motivaciones no económicas, que permitan erradicar la pobreza relativa.

## Abstract

Currie, Lauchlin, "The Goals of Development", Cuadernos de Economía, Vol. XIII, Numbers 18-19, Bogota, 1993, pp. 163-188.

To broach the goals of development implies broaching the problem of economic growth in a critical manner. Not only the concept of growth but also the means of achieving it in practice should be questioned. Growth is not an end, it is a means of gaining access to development. And development should not be understood as a goal, but as a permanent process of learning tending towards more control over the environment and greater levels of well-being.

It is not a matter of increasing GNP linearly; development must occur, sustained growth that, without being a threat to man or to our natural resources, can lead to the eradication of absolute and relative poverty. The low rates of growth of the developing countries constitute a structural problem that can not be resolved by resorting to the neo-classical mechanisms of mobility, nor to the Keynesian formulas. These have served as a source of inspiration to the Harrod-Domar-type models of growth which limit themselves to stimulating savings and ending unemployment by concentrating exclusively on the monetary demand. Getting out of the vicious circle of low growth implies eradicating poverty without falling into the immediateness of a direct attack on the problem. With respect to the developed countries, growth is starting to become harmful, and, given the prevalence of ostensible consumption and of pecuniary emulation, it is imperative to foment non-economic motivation that will permit the eradication of relative poverty.

Como el autor fue uno de los primeros escritores que hizo énfasis en el bienestar de las masas y en tratar al crecimiento no como un fin en sí sino como un medio, el editor le solicitó que hiciera un relato de tales circunstancias, incluyendo sus reflexiones actuales acerca del tema. La primera parte de este artículo describe la evolución del pensamiento del autor con relación a los objetivos del desarrollo hasta la publicación de *Accelerating Development* (1966) y del *Plan de las Cuatro Estrategias* (1971).

La última parte busca definir objetivos, y se destaca que el hecho de ocuparse de la pobreza no implica necesariamente un ataque **directo** a la misma.

Algunos objetivos adicionales se relacionan con una disminución del 'efecto de frustración'<sup>1</sup> al reducirse la brecha entre los niveles de consumo internacionales y alcanzarse un control más adecuado sobre el medio ambiente en todos sus aspectos, con el fin de garantizar, en primer término la supervivencia, para luego promover el bienestar.

## INTRODUCCIÓN

Generalmente puede darse por sentado, como Whitehead observó alguna vez, que todo ha sido dicho antes por alguien que no lo

---

1 La palabra en inglés es '*deprivation*' que es diferente de '*privation*'. No parece haber en castellano una palabra igual que implique un deseo insatisfecho con un elemento de frustración y de envidia.

descubrió. Lo máximo que uno puede sostener sin correr mayores riesgos es que al menos fue original para uno mismo. Esto, posiblemente, sea sólo un reflejo de la falta de tiempo para leerlo todo y de memoria para recordar lo que se ha leído. Sin embargo, el editor ha tenido la gentileza de sugerir que posiblemente yo fui uno de los autores responsables del cambio en el enfoque de la política de desarrollo —del interés por promover una tasa global de crecimiento hacia la preocupación por mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la comunidad— y me pidió que describiera estos desarrollos. Sugirió también que podría existir algún interés en cómo y por qué tomé este rumbo, así como en observaciones que yo estimara conveniente hacer respecto de lo que, a mi juicio, han sido las tendencias en este campo. Es ésta mi justificación sobre el tono algo personal de este artículo y sobre la presentación de algunos temas de discusión que generalmente no son suficientemente atendidos, al menos por los economistas.

## ORIENTACIÓN INICIAL

Temo que no se me debe reconocer mucho crédito por la orientación del primer estudio por países del Banco Mundial (el de Colombia en 1949) hacia programas específicos y no hacia tasas globales de crecimiento. Por una parte, en aquel tiempo no existían en Colombia las Cuentas Nacionales (ni un índice de costo de vida, ni tampoco series de medios de pago); además, el desarrollo estaba apenas surgiendo como un campo especial de la economía, y la explosión de modelos de crecimiento que siguió al modelo Harrod-Domar todavía no se había extendido al análisis de economías 'atrasadas' (la descripción de aquella época). No obstante, si así hubiera sucedido, lo más probable es que yo no hubiera adoptado tal enfoque, ya que todos los trabajos que realicé en la época de la Gran Depresión y del *New Deal* fueron básicamente motivados por dos objetivos: el pleno empleo bajo condiciones de estabilidad, y las políticas específicas que promovieran la realización de aquellos objetivos. Ya en 1930 había estado abogando en Harvard por una política de gasto deficitario de caja, y en 1935 había elaborado con Martin Krost para el Gobierno Nacional, series de déficit de caja, había diferenciado entre la efectividad multiplicadora de los diferentes componentes de la serie, y había hecho cálculos aproximados respecto del volumen de ahorro y por ende de la inversión que acompañaría al pleno empleo —y de la posible magnitud del presupuesto federal bajo tales

condiciones<sup>2</sup>—. Así poco más o menos de macroeconómicas llegaron a ser mis recomendaciones. Requerían, debo admitirlo, de un déficit de caja de U.S. \$ 400-500 millones al mes, una cifra enorme para aquellos días, pero los objetivos eran empleo y producción, con tasas de crecimiento a las que se les atribuía una importancia secundaria y que constituían más que todo los medios para alcanzar un fin. El mandato que intenté incorporar a la Ley Bancaria de 1935 (en cuyo borrador participé) estipulaba un pleno empleo tal que fuera compatible con la estabilidad. No tuvo acogida en ese momento, pero pudo haber contribuido a la Ley de Pleno Empleo decretada posteriormente y que creó el Consejo de Asesores Económicos. En el sinnúmero de memorandos internos, artículos y conferencias que redacté en el período de 1933-1939, de vez en cuando hice referencia a movimientos en el índice de producción del Federal Reserve Board (Banco de la Reserva Federal) o, a fines de dicho período, al ingreso nacional, pero generalmente hacía énfasis en el empleo y en una mejor y más amplia utilización de la fuerza laboral y del equipo de capital.

Fue lo natural, por lo tanto, que cuando regresé a la economía en 1949 para organizar y presidir la primera misión por países del Banco Mundial, continuara con el mismo enfoque. Por ejemplo, me deja alguna satisfacción el indicar que cuando preparé los planes para el estudio de Colombia, que durante algún tiempo se constituyó en un modelo para los estudios por países del Banco, logré incluir en la Misión a un subjefto, médico del Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos (Dr. Joseph Mountin) y a un joven experto en finanzas públicas (Richard Musgrave), lo cual constituía en aquel tiempo algo innovador para un 'banco'.

Luego de haber participado en la elaboración de un estudio de la administración pública en Colombia, de haber dirigido en Colombia un estudio detallado del informe de la Misión del Banco Mundial, de haber organizado los programas del Punto Cuatro y de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para el Gobierno del país, y de organizar y asesorar la primera comisión de planeación en Colombia (que yo había recomendado), me retiré en 1953 para criar ganado holstein de pura sangre cuando una dictadura militar asumió el poder, y no regresé a mis labores de asesoría hasta 1958, cuando el ambiente para la planeación se tornó más propicio.

2 Algunos de estos primeros memorandos han sido publicados por el *Journal of History of Political Economy* (1978).

## LA FORMULACIÓN DE OBJETIVOS EN TÉRMINOS MÁS ESPECÍFICOS

En 1960 el presidente de Colombia, Alberto Lleras, me pidió que aceptara ser miembro de tiempo completo del Consejo Nacional de Planeación (anteriormente me había solicitado presidir dicho Consejo). No estuve en condiciones de aceptar, debido a compromisos adquiridos anteriormente, pero por cuenta propia emprendí la tarea de reflexionar acerca de las bases de un posible plan. Tuve oportunidad de hacerlo en diciembre de 1960, durante las largas vacaciones de Navidad. Este fue el origen de lo que (en Colombia) llegaría a conocerse ampliamente como 'Operación Colombia' (1961)<sup>3</sup> y de lo que con el tiempo se convertiría en la Estrategia del Sector Líder y en el Plan de las Cuatro Estrategias (1971)<sup>4</sup>.

Encontré poca inspiración en la mayoría de las publicaciones de la década de los cincuenta, que hojeé sin gran detenimiento en aquel entonces. El *American Economic Review* había comenzado a publicarse como una revista matemática. Desafortunadamente se me había escapado el excelente libro de Harvey Leibenstein<sup>5</sup>, con sus brillantes conceptos sobre la 'trampa de equilibrio de bajo nivel' y el 'esfuerzo mínimo crítico' requerido para escapar de aquella.

En general este libro no recibió la atención que se merecía, quizás debido al énfasis que se le dio a la tasa de crecimiento de la población como un elemento inherente a la trampa y a la inferencia de que sería posible reducir dicha tasa al cambiar las condiciones socioeconómicas. Ambos puntos eran, a mi juicio, válidos, pero los escritores aún no estaban preparados para admitirlo.

Los conceptos de contaduría que se originaron en los trabajos de Keynes y Kuznets, combinados con el trabajo de los constructores de modelos (en forma algebraica) que se inspiró en Harrod y Domar, habían transformado el desarrollo en un proceso de crecimiento que se apoyaba en unas pocas variables cuantificables. Para fines de política, el importante tema de la causalidad se vio reducido a la discusión de un número de 'restricciones' en el pro-

3 La edición en inglés fue mimeografiada y distribuida por el Banco de la República, 1961. Se publicaron varias ediciones en español.

4 Currie, L. "The Colombian Plan 1971-1974: a test of the leading sector strategy", en *World Development*, Vol. 2, Nos. 10-12, octubre-diciembre de 1974, pp. 69-72.

5 Leibenstein, Harvey, *Economic Backwardness and Economic Development*, New York, The Free Press of Glencoe, 1950.

ducto (por el lado de la oferta); o a una relación casi mecánica entre capital y producto.

Cuando Keynes identificó la demanda con la demanda monetaria y aparentemente enterró la Ley de Say, no quedaron sino las fuerzas por el lado de la oferta para ser tenidas en cuenta bajo condiciones en que no hubiera escasez de demanda monetaria, y Nurkse había dado un énfasis abrumador a la 'restricción' de la formación inadecuada de capital causada por un ahorro inadecuado. A esto se le sumó posteriormente 'la restricción de divisas', al igual que otras restricciones relacionadas con la producción física en el sector agrícola o con los obstáculos a la transferencia y adopción de tecnologías. En breves trazos, esta fue la situación que prevalecía a fines del año de 1960 cuando empecé a ocuparme nuevamente de los planes nacionales.

Como con frecuencia sucede cuando uno trata de resolver un problema en forma muy consciente, se puede esperar alguna ayuda del inconsciente. Este fue el caso en cuestión. Había estado buscando algo dramático o notable —como el gasto deficitario en la década de los años treinta— y reflexionando cuánto más fácil sería si el problema radicara, como en aquel entonces, en el desempleo masivo. Todavía puedo recordar vivamente el momento y aun el lugar preciso (¡esperando la llegada de un ascensor!) cuando y donde el inconsciente encontró la respuesta. 'Pero si el desempleo masivo **sí** existe en los países en vía de desarrollo, solamente que no lo llamamos así sino que le damos el nombre de empleo con baja productividad, o de desempleo disfrazado, el problema debe expresarse en términos de **pobreza** o de empleo deficiente y no de desempleo'. Pero este tipo de 'desempleo' masivo es estructural o institucional, o constituye un caso de mala asignación de recursos que en modo alguno se debe a una interrupción del flujo monetario (o al hecho de que la inversión voluntaria sea insuficiente para igualar al ahorro voluntario) y, por lo tanto, no es susceptible de ser solucionado con fórmulas keynesianas. De igual manera, las barreras y obstáculos para una reasignación de los recursos humanos y para el crecimiento de la población son demasiado grandes y están muy arraigados como para que los mecanismos neoclásicos de movilidad puedan hacerles frente en forma satisfactoria.

Desde luego no vislumbré todas esas implicaciones de inmediato, pero ví lo suficiente como para generar esa emoción intelectual, tan rara pero preciada a la vez, cuando se ha podido eliminar un obstáculo y el camino de repente aparece despejado. En el curso

de tres semanas, y en un estado de euforia, redacté mi memorando para el Presidente (un documento de 150 páginas a doble espacio, tamaño legal) y le di el título algo presuntuoso de 'Operación Colombia', puesto que estaba convencido de haber encontrado la respuesta acertada.

De hecho constituía un esfuerzo encaminado a exponer de una manera vigorosa y desenfadada los argumentos a favor de un curso específico de acción. Definía el problema del desarrollo en términos de pobreza y desigualdad, y proseguía elaborando tanto un diagnóstico como una solución detallada del problema. La pobreza, especialmente en el sector agrícola, era el resultado de un empleo 'deficiente' o 'erróneo' que producía un rendimiento muy bajo en un campo superpoblado. La causa básica estribaba en la incapacidad del mecanismo de movilidad para lograr una reasignación suficientemente rápida de los recursos, especialmente de los recursos humanos, lo cual conducía a una subutilización y creaba obstáculos a la mecanización y tecnificación de la agricultura. Por lo tanto la solución parecía ser clara. Debía constituirse en una ayuda para ese mecanismo, concentrándose en la creación de empleos urbanos adecuados —a fin de sustituir la presión de la miseria por el aliciente de empleos mejor remunerados—. Lo que esto podría significar en términos de tasas de crecimiento lo consideré como un razonamiento secundario. Sin embargo, con el propósito equivocado de darle un toque atractivo a la recomendación de política, sugerí una meta inicial de crear 500.000 empleos urbanos adicionales en un período de dos años mediante un programa arrollador, lo cual indudablemente disminuyó las posibilidades de aceptación al asustar a unos y motivar a otros a rechazarlo como poco realista. El argumento no se detuvo ahí, sino que propuso y estableció con algún detalle un mecanismo para atraer y canalizar el ahorro hacia el sector de la construcción con base en una corrección monetaria parcial, con el fin de proveer fondos hipotecarios para la construcción y así crear el aliciente para el empleo urbano adicional.

El memorando fue concebido en un momento poco propicio y el Gobierno de Colombia le dio muy poca consideración, lo cual no era de sorprender, aunque el Presidente le dedicó más o menos quince minutos a su presentación durante su discurso de inauguración del Congreso el día 20 de julio de 1961. Los planes trienales, cuatrienales y decenales en términos de tasas de crecimiento porcentuales del producto bruto se habían puesto de moda. El

plan de desarrollo para Colombia (elaborado en 1960) se expresaba en términos de cuentas nacionales y tasas de crecimiento, pero sin una relación evidente entre estos objetivos y las políticas para lograrlos; y, una tasa de crecimiento específica, constituyó la única meta de planeación que fue fijada por los documentos de trabajo y el informe principal de la Alianza para el Progreso en 1961. Por otra parte se acababa de introducir la legislación sobre reforma agraria. La Operación Colombia se discutió con bastante frecuencia, pero pocos comprendieron y aceptaron su urgencia y factibilidad. Como documento concebido para conquistar el apoyo para una política, su falla probablemente radicó en ser demasiado específico, pero debe recordarse con toda justicia que originalmente no fue escrito para su publicación sino para el Presidente, y presumiblemente para ser sometido luego a la consideración del Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, este Departamento ya se había comprometido con otro plan, y el Gobierno a su vez se había propuesto realizar la reforma agraria y era signatario de la Alianza para el Progreso. La Operación Colombia se filtró a la prensa en forma incompleta, lo cual forzó su publicación sin antes haber sido estudiada o revisada.

Mi siguiente intento, algo más sofisticado y moderado, fue el borrador de un libro escrito en los primeros meses de 1963 para someterlo a un concurso patrocinado por *McGraw-Hill*, con un jurado nombrado por la Sociedad de Desarrollo Internacional. Fue lo suficientemente afortunado como para que se le otorgara el primer premio y, luego de algunas correcciones por mi parte y de otras amplias demoras, fue publicado en 1966 bajo el título original, *Accelerating Development: The Necessity and the Means*. Se fundamentaba en una documentación mucho más abundante que la que fue posible incluir en el memorando original y pretendía sacar provecho de los golpes que había recibido el documento anterior. Comenzaba, sin embargo, con un ataque frontal al criterio prevaleciente de que el objetivo de la política era el logro de una tasa de crecimiento del producto interno bruto, señalando las ambigüedades y fallas de ese concepto. Continuaba con la insistencia en que la solución al problema agrario solamente podría encontrarse en las ciudades. Yo había descubierto que mi viejo mentor, Jack Viner, había escrito sobre el desarrollo en la década de los años cincuenta algo que me parecía tener mucho sentido. Así que, en parte por tal motivo, tuve mucho gusto en dedicarle mi libro. Por ejemplo, ya en 1950 Viner había dicho: "Si yo fuera a insistir en que la reducción de la pobreza masiva se constituye en una

prueba decisiva de la realización del desarrollo económico, me apartaría por completo de la totalidad de la literatura en este campo<sup>6</sup>. Era muy poco lo que se había publicado hasta la fecha, pero dado lo existente, tenía razón en lo que decía. Sea como fuere, expuse que el objetivo de la política de desarrollo debería ser el de alcanzar un nivel de vida tolerable para la clase más necesitada<sup>7</sup>. Me atreví a conjeturar que si las políticas destinadas a alcanzar el objetivo se seleccionaran en forma más acertada, el crecimiento del producto interno bruto sería aún más acelerado, pero esto sería más una consecuencia que el objetivo principal<sup>8</sup>. Se podría encomendar a los estadígrafos la posterior tarea de calcular la tasa de crecimiento pero no fijarla como una meta.

Con una sola excepción —desafortunadamente publicada en el ampliamente divulgado *American Economic Review*—, las críticas del libro fueron favorables y, cosa bastante curiosa, no recuerdo persona alguna que objetara mi exposición de objetivos, o el tratamiento más bien desenfadado que le concedí al producto interno bruto. Sin embargo, su impacto sobre la política era difícil de discernir.

## DESARROLLOS POSTERIORES

Cuando diez años más tarde, en 1971, tuve la oportunidad de diseñar un plan nacional para Colombia<sup>9</sup>, me abstuve de usar los términos Operación Colombia y Estrategia del Sector Líder, y se le dio en cambio el nombre de el Plan de las Cuatro Estrategias. Dos de las estrategias o elementos eran los sectores líderes, de exportaciones y construcción, la tercera era una mayor productividad en el sector agrícola (un objetivo ambiguo pero no controversial), y la cuarta una mejor distribución, en realidad una mezcla de objetivos y estrategias. Sin embargo, un determinado número de elementos, particularmente en lo referente a la implementación del plan, fueron extraídos de la Operación Colombia. La base teórica del Plan apareció en *Accelerating Development* y, en forma

6 Viner, Jacob, *International Trade and Economic Development*, New York, John Wiley and Sons, 1957.

7 *Accelerating Development*, McGraw-Hill, 1966, p. 20.

8 Parece que el mismo pensamiento fue expresado por Joan Robinson. Véase una alusión en este sentido en Streeten, Paul, *Trade Strategies for Development*, Londres, Macmillan, 1973, p. 6.

9 Esto fue posible gracias al Presidente Misael Pastrana y al jefe del Departamento Nacional de Planeación, Dr. Roberto Arenas.

algo disfrazada, en un artículo mío que fue publicado en *The Economic Journal* (diciembre de 1971) bajo el título de 'The exchange constraint: a partial solution' y en forma más explícita en *The Journal of Economic Studies* (mayo de 1974).

Las Cuatro Estrategias se diferenciaba de la mayoría de los planes nacionales en que ponía de relieve los objetivos, el diagnóstico y los problemas de implementación, absteniéndose de especificar metas cuantitativas<sup>10</sup>. Previendo críticas a este respecto, el plan manifestó que las respuestas a los interrogantes sobre qué tanto y por cuánto tiempo se darían 'en la medida y, por el tiempo que fueran necesarios' para alcanzar los propósitos de una asignación mucho mejor de la mano de obra y de una mejor distribución. Surgió alguna crítica en cuanto a la falta de metas cuantitativas, pero sorprendentemente ésta fue muy limitada, quizás debido a que los mayores debates se relacionaron con parte de la implementación, o sea con la corrección monetaria de los ahorros para préstamos hipotecarios, y ésta hizo las veces de pararrayos. Las exportaciones mostraban un buen crecimiento bajo las políticas existentes, de modo que los esfuerzos se concentraron en la construcción de edificaciones —una industria que estaba pasando por un largo período de depresión y que requería del establecimiento de un esquema institucional radicalmente nuevo, el cual fue adoptado. Desafortunadamente sólo estuvo en operación por año y medio, tiempo este que fue suficiente para demostrar el enorme potencial inexplorado que existía en este sector, pero insuficiente para utilizarlo al máximo, especialmente en asocio con un nuevo diseño urbano que garantizara un crecimiento ordenado en la demanda y disminuyera las desventajas de las áreas metropolitanas<sup>11</sup>. Quizás por vez primera en la historia de Colombia, los avisos en zonas de construcción en solicitud de mano de obra no calificada sustituyeron a los acostumbrados avisos de 'No hay vacantes'.

## PROBLEMAS NO RESUELTOS CON RELACIÓN

### A LOS OBJETIVOS

Pese a que yo fui de los primeros en subrayar lo inadecuado de las tasas globales de crecimiento como metas para el desarrollo y

10 Véase *Guidelines for a New Strategy*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1972. La discusión de los objetivos planteados aquí sigue muy de cerca la discusión contenida en ese pequeño volumen escrito en julio-agosto de 1971.

11 Véase Currie, L., *Taming the Megalopolis: A Design for Urban Growth*, Pergamon Press, 1976, y un buen número de libros y artículos anteriores.

la importancia de las políticas específicas diseñadas para disminuir tanto la pobreza como las diferencias en los niveles de vida y de oportunidades —un criterio que es cada vez más aceptado— me propuse enfatizar que esto no implicaba necesariamente que las políticas tuvieran que ocuparse de mejorar el bienestar del sector más pobre, donde éste se encuentre en determinado momento ni en tratar de mantenerlo en lo que esté ocupado<sup>12</sup>. Desgraciadamente tal requisito, que yo consideré vital desde la época de la Operación Colombia, o no fue comprendido o no fue aceptado por la mayoría de quienes abogaban por un replanteamiento de los objetivos.

Por lo tanto me encontré en una posición de desacuerdo en cuanto a la política con quienes estaba de acuerdo, al menos en cierto grado, en los objetivos. Es por eso que agradezco la oportunidad de tratar de esclarecer mi posición, ya que como antiguo partidario del *New Deal*, me molesta que pudiera aparecer como un partidario de los reaccionarios en un problema de esta índole. Con el deseo de ser más explícito, presentaré algunos ejemplos.

Estoy de acuerdo con la aseveración, y por cierto la he sostenido, que la mayor concentración de pobreza en la mayoría de los países llamados 'en desarrollo' se encuentra en las áreas rurales. He estado muy poco convencido, por decir lo menos, de la conveniencia y necesidad de la redistribución de la tierra y de toda la gama de políticas que tienen por objeto incrementar la productividad física por hectárea de la gran masa de los pequeños campesinos como solución a la pobreza rural. ¿Cómo se podrá explicar la aparente contradicción?

En primer lugar, como asesor del Gobierno de Colombia acepto como condiciones necesarias para la formulación de políticas los supuestos de una economía mixta y el principio de igual tratamiento bajo la ley a grupos en igual posición. Esto parecería descartar la expropiación sin compensación. Pero con compensación a un valor comercial justo, la alternativa resultaría o en un precio relativamente alto de la tierra para el pequeño campesino, o si el programa ha de ser algo más que una solución parcial que posiblemente sólo serviría para bloquear soluciones alternativas, en un subsidio muy grande pagado por el Estado (es decir por los contribuyentes) al pequeño campesino. Además, el número de

---

12 En letra itálica en el *Accelerating Development*, original, p.22

campesinos es tan grande que la subdivisión necesariamente tiene que ser inapropiadamente pequeña para los fines de una eficiente agricultura mecanizada. Finalmente, las elasticidades de ingreso y precio de la demanda para productos agrícolas son tan bajas, que cualquier logro en productividad física de un gran número de campesinos empeoraría los términos de intercambio hasta en un grado tal, que representaría la ruina de todos, con excepción de los que se encuentren en las posiciones más favorables.

De modo que llegué a la conclusión, que con el tiempo fue fortaleciéndose, de que la solución al problema de la pobreza rural debe encontrarse en el estímulo al ya tan eficazmente comprobado mecanismo económico de la movilidad, de ayudar al proceso de creación de un mayor número de empleos en la producción de artículos para los cuales existe una demanda latente y una elasticidad de ingreso de la demanda altas, y tal clase de empleo (a excepción del petróleo) se desarrolla con mayor eficiencia en las ciudades. En breve, mi solución estriba en tomar medidas deliberadas con el fin de acelerar el curso de los sucesos, un proceso que ha tenido lugar en todos los países que ahora clasificamos como más desarrollados, y que está ocurriendo en la mayoría de los países que denominamos en vía de desarrollo. Las objeciones que a este criterio se han hecho consisten, a mi juicio, en un número de aseveraciones en el sentido de que las ciudades no pueden 'absorber' o suministrar empleo para la mano de obra rural subutilizada, que el aumento requerido en el empleo urbano no es factible, que estoy condonando la desigualdad y obligando a los pobres del campo a vivir en tugurios urbanos, que todo lo que hago se limita a abogar por un proceso desacreditado de filtración, cuyo fracaso en resolver el problema ha sido demostrado.

Pero desde un comienzo la estrategia propuesta por mí nunca ha estado basada en un régimen pasivo de *laissez-faire*. En efecto, la política formulada en Operación Colombia fue rechazada en gran parte debido al hecho de que requería por parte del Estado de medidas demasiado drásticas destinadas a sustituir la fuerza de una miseria insostenible por la atracción eficaz de empleos nuevos y mejor remunerados. Esta fue la motivación de la estrategia del Sector Líder: estimular el ahorro privado a través de la corrección monetaria, su canalización hacia las instituciones de ahorro y préstamo, y el diseño propuesto de ciudades dentro de la ciudad para el crecimiento de las áreas metropolitanas, en las cuales instituciones públicas pudieran tomar la iniciativa en cuanto a una mejor planeación y a una mayor inversión.

Esto sería entonces lo que yo clasificaría como el primero de los problemas no resueltos en las discusiones actuales sobre el desarrollo, la creciente identificación de *objetivos* de desarrollo con una serie de recomendaciones de política. Puedo asegurarles que no tengo objeciones contra los economistas poseedores de valores personales —yo mismo los tengo— pero al mismo tiempo debe admitirse que estamos en la obligación de compartir estos valores con otras disciplinas, que debemos identificarlos y exponerlos y tratar de separarlos de una descripción del funcionamiento del sistema y del uso apropiado de herramientas económicas de análisis como son las elasticidades de demanda, la productividad física y de valor por unidad de tierra por hora/hombre (y el significado de la diferencia), la movilidad, las economías de escala, el costo de oportunidad, etc., para cuyo uso necesitamos el criterio de la eficiencia. De lo contrario, sería difícil separar la contribución individual que podemos hacer en nuestra calidad de economistas. Con demasiada frecuencia el ataque *directo* a la pobreza parece hacer caso omiso del uso de estos instrumentos.

Es preciso establecer una distinción entre los aspectos cualitativos y cuantitativos de las políticas (lo cual tiene que ver también con la forma de evitar la falacia de composición). El hecho de que el dualismo perdure no necesariamente significa que la movilidad y el mecanismo de precios han dejado de funcionar, sino que, por sí solos, son incapaces de hacer frente a la magnitud de la tarea de un modo adecuado. En términos absolutos, posiblemente hay un importante movimiento ascendente hacia empleos mejor remunerados. Pero con relación a la tasa de aumento en la fuerza laboral, posiblemente es insuficiente. Un grado de movilidad que produciría una escasez de mano de obra que conllevaría un rápido aumento en la tasa salarial de los trabajadores no calificados puede ser totalmente anulado por una tasa de natalidad alta. Un aumento en la productividad física de un solo campesino puede significar un aumento en su ingreso real; un aumento igual en la productividad física de todos los campesinos puede empeorar las condiciones de todos ellos en términos de ingresos monetarios. Cuando solamente se construye un número limitado de casas de lujo habrá muy poca o ninguna filtración; si el número de casas que se está construyendo es igual o supera al de la formación de familias, la filtración se convierte en un río que elimina la necesidad de tugurios adicionales. Para un individuo, el costo de oportunidad de construir su propia casa puede estar cerca de cero. Pero lo mismo se puede decir de un programa organizado y eficiente que utiliza la mano de obra de centenares de miles de trabajadores subutilizados.

De modo que mi primera conclusión consiste en que debemos distinguir entre los objetivos y las políticas destinadas a lograr dichos objetivos, y no suponer que la ausencia de un ataque *directo* a la pobreza es un indicio de la falta de interés en la misma. De lo contrario, temo que sea bastante probable que el escoger la abolición de la pobreza en vez de las tasas de crecimiento como objetivo exclusivo del desarrollo conduzca finalmente a un incremento no deseado en la pobreza.

## POBREZA, DESIGUALDAD Y BIENESTAR

Si bien el término 'pobreza' generalmente implica desigualdad, aquí se discutirá la conveniencia de considerar estos conceptos por separado. El reciente y creciente interés por la distribución del ingreso —el cual, a su vez, estriba en los valores personales— solamente puede ser provechoso. Pero es preciso efectuar un análisis más profundo que no se conforme con simples cuadros destinados a establecer qué porcentaje de la fuerza laboral recibe qué porcentaje del ingreso. Al tratar este tema se deben tomar en cuenta no sólo los aspectos cuantitativos sino también los cualitativos.

La preocupación por la distribución proviene de su supuesta relación con la sensación de bienestar. Pero la relación entre bienes y bienestar es tenue y existen motivos para creer que es cada vez más tenue a medida que crece la producción *per cápita*. Es conveniente hacer una distinción entre las necesidades que los bienes y servicios supuestamente deben satisfacer, y los deseos o exigencias de obtener los bienes y servicios que las necesidades originan. Como el hombre es un animal social, es conceptualmente posible distinguir entre aquellas necesidades que tienen una base material y las que son ocasionadas por relaciones emocionales o interpersonales, aunque, como en el caso del sexo, puede existir una superposición de elementos. Entre las necesidades materiales, por una parte, y las necesidades sociales, por la otra, existe una zona gris de deseos que no son originados por ninguna de dichas necesidades sino que existen, bien por razones de conveniencia, o bien para aminorar las penurias y mejorar la calidad de vida, independientemente de las implicaciones sociales o interpersonales. En otras palabras, como sucede en muchas distinciones cualitativas, un espectro constituye una analogía más certera que una línea de puntos homogéneos. Para nuestros propósitos, la importancia radica en que un extremo del espectro —las necesidades físicas—

es fijo y solamente puede ocasionar un número limitado de deseos o exigencias; el otro extremo, que consiste en necesidades sociales, está limitado en cuanto al número de necesidades primordiales, pero satisfacerlas en nuestra sociedad moderna daría origen a un número infinito de deseos. Es posible satisfacer las necesidades físicas humanas básicas; las necesidades sociales, en la forma en que se procura atenderlas ahora, son insaciables, como lo son los deseos que dichas necesidades ocasionan.

Es en este último extremo del espectro en el cual la relación entre la creación de más y más deseos, su satisfacción y un aumento en la sensación de bienestar es cada vez más tenue.

El porqué de esto se basa en el hecho de que la necesidad emocional del hombre de pensar bien de sí mismo (estimación propia) depende de lo que él cree que otros piensan de él, o del respeto, la estimación, el amor o simplemente la importancia (aunque esa importancia a veces se logra a través del odio o del temor que otros le tienen) que él considera le son concedidos. Durante mucho tiempo el hombre se garantizó esta importancia, como miembro de un grupo, mediante el desempeño de tareas que eran esenciales para el bienestar del mismo grupo. Posteriormente esto fue suplementado por la satisfacción que derivaba de la contemplación de lo que estaba creando o contribuyendo —una sensación de logro—. Pero para un número cada día mayor de personas, las exigencias de eficiencia y especialización las han privado de la oportunidad de experimentar esta sensación. El hombre ya no hace cosas para los demás, ni aun para sí mismo, sino por 'dinero'. Por lo tanto se ve obligado a medir su estatus, o la importancia que representa para los demás, en términos de su ingreso o de su nivel de gastos, o de su título con relación al de los demás. La producción se convierte cada vez más en un producto secundario incidental de los esfuerzos por satisfacer una necesidad social (y por ende emocional) que tales esfuerzos no pueden suplir de modo satisfactorio, o por evitar la sensación de fracaso que acompaña la pérdida del ingreso o del empleo. Siempre hay personas que perciben mayores ingresos, que tienen niveles de gastos más sofisticados y títulos más honoríficos, de tal modo que la frustración persiste. Para ser respetados, nos esforzamos por ser más eficientes (o evitamos las penalidades de ser menos eficientes), lo que conduce a una mayor producción *per cápita* y a un mayor número de deseos o exigencias por obtener más cosas que una vez obtenidas no satisfacen la necesidad emocional. En la adquisición de bienes, ingreso o títulos, la satisfacción *ex post* raras veces es comparable a la anticipación *ex ante*.

La relación de todo esto con 'el afán de rivalizar con el vecino', 'el efecto de seguir la corriente', 'el efecto *snob*' y 'el efecto de emulación' —elementos todos estos que pueden ser clasificados como el 'efecto de frustración' (que a mi modo de ver es más descriptivo que el 'efecto de demostración')— fue reconocida anteriormente por Veblen y Knight, más tarde por Duesenberry y Leibenstein y más recientemente por Galbraith y Mishan, entre otros. Pero apenas estamos comenzando a discernir lo que esto realmente implica, especialmente para la desigualdad internacional. En las discusiones sobre los objetivos del desarrollo hemos tendido a mezclar la privación (predominante en las 'economías afligidas') con la frustración (que al mismo tiempo es particularmente aplicable a las sociedades más opulentas). La una tiene que ver con las necesidades del hombre únicamente en su condición de animal; la otra, como ser social. Pero ambas están relacionadas de diferentes maneras con una sensación de bienestar, que en su mayor parte consiste en estimación propia o en pensar bien de sí mismo.

Un esfuerzo por medir una sensación de bienestar o la ausencia de frustración por medio de la distribución aritmética del ingreso puede considerarse como un procedimiento algo simplista. La frustración, en tanto que no sea motivada por la penuria sino por necesidades sociales sin satisfacer, puede surgir aun cuando un porcentaje muy pequeño tenga el ingreso, el consumo y los títulos que los otros no tienen. Surge en los países más pobres cuando los niveles de consumo, por muy equitativa que sea la distribución, son muy inferiores a los que existen en países más ricos, y originan envidia, aversión y resentimiento en los primeros, y miedo, inquietud y un cierto elemento de desafío en los últimos. Bajo estas circunstancias no puede haber una verdadera sensación de bienestar en el sentido internacional.

Admito que este es un tratamiento muy incompleto de un tema muy amplio<sup>13</sup>. Fue introducido únicamente para señalar la dificultad y complejidad del concepto de 'desarrollo' y sus objetivos. En sociedades muy pobres, la eliminación de la privación debe tener precedencia, dejando que la política más efectiva y factible para alcanzar esta meta se convierta en el tema más importante. A medida que ascendemos la escala, sin embargo, la frustración asume una importancia cada vez mayor, no sólo a

---

13 Tratado en forma más extensa por Currie, L., "Wants, needs, well-being and economic growth", *Journal of Economic Studies*, mayo de 1975.

nivel nacional sino internacional. Si bien podemos estar convencidos de que la brecha en el nivel de consumo *per cápita* entre los países ricos y pobres de ningún modo constituye una medida exacta de la brecha en el bienestar, tal brecha, sin embargo, está ahí, brindando un motivo que puede crear sentimientos de frustración o al menos la oportunidad para ser explotada políticamente desde ese ángulo. Así que un objetivo adicional consiste en cerrar o disminuir la brecha en los niveles absolutos de consumo *per cápita*, tanto entre países como dentro de los países mismos, y esto también se presenta como un problema no resuelto.

Sin embargo, tal disminución requiere un esfuerzo formidable. Con una aceptable tasa de crecimiento en el PIB de Colombia del 5% por año en el período 1950-1972 (la meta de desarrollo fijada por la Alianza para el Progreso), la brecha absoluta entre Colombia y los Estados Unidos en términos de ingreso *per cápita* aumentó durante todo el período. Con base en varias proyecciones que se realizaron en un estudio que dirigí<sup>14</sup>, se llegó a la conclusión de que sólo para mantener la brecha que existe en los ingresos *per cápita*, en términos de dólares de 1970 durante los próximos 25 años, se necesitaría que el PIB de Colombia creciera a una tasa de 12% a 13% por año (según las diferentes hipótesis de una disminución en el crecimiento de la población) durante todo ese período.

La forma actual de tratar la desigualdad en términos de la distribución aritmética del ingreso es, a mi juicio, la más inadecuada en cuanto implica una clasificación relativa de los países en términos de bienestar, y esto es, supuestamente, la justificación para preocuparse por la distribución. En el plan de Colombia para 1971-1974, el énfasis se trasladó más bien a la conveniencia de disminuir las diferencias en el modo de vida, en los niveles de gastos y oportunidades, que a la distribución del ingreso. La diferencia les puede parecer insignificante, pero tiene, a mi juicio, una base psicológica muy sólida. Una persona acomodada, que vive modestamente y ahorra la mayor parte de su ingreso, no está causando una desviación tan grande de bienes de consumo o recursos, ni está tampoco contribuyendo tanto al efecto de frustración como si tuviera un consumo conspicuo. En esta observación podrían basarse muchas implicaciones de política.

---

14 Realizado por el Instituto de Estudios Colombianos para *Resources for the Future Inc.* y por el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social, Naciones Unidas, Santiago, 1976. [Publicado bajo el título *Recursos para el futuro. Colombia 1950-2000*, 1982].

De modo que el efecto de frustración, o la disminución en la sensación de bienestar, aunque todas las necesidades físicas hayan quedado satisfechas, está relacionado con la desigualdad a través del impacto de varias clases y grados de desigualdad, en el sentido del valor o de la importancia del individuo o de la nación que posee menos que otros. Obsérvese la palabra 'sentido'. Aunque estemos convencidos de que existe solamente una relación tenue, a partir de cierto punto —entre posesiones y bienestar— esto no disminuye la importancia que la desigualdad representa para el bienestar, siempre que la gente que no tiene posesiones piense que éstas son importantes. A esto se debe que la asignación de recursos sea aún menos defendible, excepto en la medida en que tal asignación pueda constituir una parte necesaria del proceso de satisfacción de todas las necesidades físicas.

Fueron estos pensamientos los que, en el estudio que acabo de mencionar, me indujeron a sugerir la conveniencia de desarrollar varias metas para diferentes grupos de países, con un creciente énfasis en la identificación y promoción de motivaciones no económicas, cuya adopción conduciría a una disminución en el crecimiento económico de los países desarrollados, mientras que una mejor utilización de los recursos llevaría a tasas de crecimiento más altas en los países en desarrollo. De otro modo, sería difícil determinar la posibilidad de reducir la desigualdad internacional en un futuro cercano. Sea como fuere, es algo que no puede ignorarse indefinidamente. Ahora debemos comprender que, incluso con un alto nivel de gastos *per cápita*, y con el logro y la preservación de los derechos civiles y económicos, acompañados por un crecimiento económico, no se alcanzaría, por sí mismo, el producto final de bienestar, si se continúan empleando los medios insatisfactorios actuales para adquirir importancia y estimación y para evadir las sanciones impuestas a los productores ineficientes o solamente marginales. Pero definir qué otras distintas motivaciones existirían y cómo implantarlas es un tema demasiado extenso para ser cubierto en este artículo.

La redistribución del ingreso y aun de la propiedad existente en lugar del crecimiento, o, si fuera necesario, a expensas de éste, tiene numerosos defensores muy locuaces; sin embargo, me parece que este punto de vista está perdiendo terreno a medida que crece la convicción de que una política de esta naturaleza tiene mayores probabilidades de conducir a una dictadura militar que a la realización de una imagen idealizada de naciones de pequeños y satisfechos campesinos propietarios. Con respecto a esto, Arthur

Okun<sup>15</sup> ha prestado un servicio muy útil al vincular la discusión sobre la igualdad y la eficiencia con la discusión sobre la preservación de los derechos personales, tema que los economistas generalmente tienden a descuidar.

Consideraciones como éstas contribuyen sin duda a explicar lo que parece ser una tendencia hacia un cambio en el tema de discusión, es decir el de la redistribución *versus* el crecimiento para los países en desarrollo, frente a una mejor distribución *con* crecimiento o a políticas encaminadas a garantizar que la mayor parte de los frutos del crecimiento beneficie a los grupos de menores ingresos<sup>16</sup>. De modo que el tema del crecimiento *versus* la redistribución está fusionándose con el de una mejor distribución de los frutos del crecimiento. Cuanto mayor sea el crecimiento, habrá más para distribuir. Sin embargo, no es tan fácil deshacerse del tema, puesto que todavía existen otros aspectos que deben ser tratados, aunque sea en forma muy breve.

## DESARROLLO Y CONTROL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Habrán quienes objeten, especialmente los expertos en ciencias políticas, el que no haya definido el concepto 'desarrollo' (incidentalmente, muy pocos escritores lo hacen) y las objeciones serían válidas. Se dice que realmente identificamos el término con las principales características de una sociedad tecnológicamente avanzada. Pero estas son al mismo tiempo sociedades 'en desarrollo' o en transformación, de modo que estamos exponiendo como meta para otros países en desarrollo un cuadro de civilizaciones en vía de desaparición<sup>17</sup>.

Las definiciones van desde declaraciones o estrategias de las Naciones Unidas (en realidad objetivos), en las que el desarrollo abraza la abolición de todos los males que aquejan a la humanidad y la solución de todos los problemas<sup>18</sup>, hasta la definición muy

15 Arthur Okun, *Equality an Efficiency, The Big Trade-off*, Brookling Institution, 1975.

16 Esta parece ser la tendencia de los argumentos de Robert L. Rothstein, "The political economy of redistribution an self-reliance", *World Development*, Vol. 4, No.7, julio de 1976, pp. 593-611, y de Hollis Chenery en Chenery *et al*, *Redistribution with Growth*, Oxford, 1974.

17 Dwigth Waldo, "Reflections on Public Administration and National Development", *Internacional Social Science Journal*, Vol. 21, No. 2, 1969, p. 297.

18 Véase la discusión excelente pero escéptica de Marshall Wolfe, "Approaches to Development: Who is Approaching What?", CEPAL, *Review*, Santiago, primera

modesta de renunciar a la igualdad de ingreso entre las naciones como meta en favor de una sociedad introspectiva, moderada y 'vivable', en la que se subraya la importancia de la propiedad campesina, de las técnicas caseras ('hágalo usted mismo') y de una educación informal<sup>19</sup>. En este punto uno está tentado a levantar las manos y dejar el trabajo. Pero como sigo usando el término, debo tratar de atribuirle algún significado. Además, como White expresa muy bien, la ausencia de un acuerdo sobre lo que se quiere decir con 'desarrollo' deja a la asistencia externa sin objetivo y no provee las bases para evaluar el logro o el fracaso. El criterio de ayuda para los más pobres es una caridad escasamente disfrazada y tiende a descartar lo que podrían ser desembolsos más efectivos aunque más indirectos para elevar el nivel de vida<sup>20</sup>.

Se puede decir que el 'desarrollo' es un proceso de (moverse hacia), más que de (llegar a), un estado que en general caracteriza a ciertos países que entre nosotros acordamos denominar 'países más desarrollados'. Sin embargo, la palabra está cargada de valores y es 'buena', lo cual nos puede dar un indicio acerca de las características particulares que quisiéramos ver imitadas, adquiridas o asimiladas. En efecto, John White va más allá al decir que esta 'coloración moral' es el único tema común al sinnúmero de usos que se le da a la palabra que, de otro modo, tiene muy poco contenido<sup>21</sup>.

¿Qué es entonces lo que nos hace pensar que el desarrollo es algo 'bueno'? Quisiera afirmar que es la capacidad que creemos poder discernir en los países 'más desarrollados' de mantener un control o dominio sobre su medio ambiente físico, social, político, económico y demográfico, mejor que el que tienen los países que parece acordamos incluir en la categoría de 'menos desarrollados' o 'en desarrollo'.

Es difícil definir el término 'dominio', pero parece que no es difícil reconocerlo cuando lo vemos. Por ejemplo, Singapur rápidamente alcanzó la categoría de país más desarrollado en este sentido de la

---

mitad de 1976, pp. 131-145. Sin embargo, su propia lista de las características del desarrollo incluye los aspectos 'buenos' de las sociedades técnicamente más avanzadas. *Ibid.*, pp. 146-147.

19 Ayres, Robert L., "Development policy and the possibility of a livable future for Latin America", *American Political Science Review*, Vol. 69, 1975.

20 White, John, *The Politics of Foreign Aid*, London, Bodley Head, 1974, p. 32.

21 *Ibid.*, p. 42.

palabra. Este énfasis en el control o capacidad como una condición esencial pero insuficiente para la supervivencia y el bienestar, debe ser reconciliado con el inquietante hecho de que fueron precisamente las naciones más desarrolladas de América Latina las que, durante uno u otro período, perdieron una gran parte del aparente control que previamente habían logrado sobre su medio ambiente económico y político<sup>22</sup> (Argentina, Cuba, Uruguay y Chile). Pero, evidentemente, el control fue sólo aparente e incapaz de hacer frente a las nuevas presiones y tensiones que son la consecuencia inmediata de la industrialización y de la urbanización. Ha sido, o seguramente será, reconquistado a un nivel diferente, y la necesidad de dominio es dramatizada por su pérdida. Los ejemplos sirven para recordarnos que el 'desarrollo' no tiene que avanzar en forma lineal y que, en efecto, algunos de los países técnicamente aún más avanzados han estado peligrosamente cerca al punto de no poder hacer frente a serios problemas y a la pérdida de un consenso general.

Seguramente es inútil esperar que se utilice una mayor precisión al tratar de definir un término como desarrollo. Ciertamente implica una gran medida de satisfacción de deseos materiales, una vida confortable y una menor sensación de frustración que conlleve un menor grado de desigualdad en los estilos de vida. Pero más que todo espero que la meta incluya el objetivo prosaico y poco *glamorous* pero intensamente importante de adquirir un mayor grado de control sobre el medio ambiente, tanto a nivel nacional como internacional, como una condición necesaria para la supervivencia. Si bien esto puede parecerles bastante exagerado, yo no creo que lo sea.

Es indudable que la carrera armamentista nunca ha adquirido proporciones tan alarmantes como en la actualidad. Con la proliferación de naciones y de armas altamente destructivas, un mejor entendimiento del medio ambiente en todos sus aspectos y un dominio más consciente del mismo por parte del hombre parece ser una condición esencial de la supervivencia, y naturalmente debe tener precedencia aun sobre el bienestar. Provee una digna razón de ser para la ayuda externa y elimina el estigma de la caridad. Le da mayor fuerza a los argumentos en favor de una mayor igualdad internacional y de ahí a la conveniencia de establecer diferentes tasas de crecimiento económico.

---

22 Marshall Wolfe, *op. cit.*, pp. 154-155.

## CONCLUSIONES

Puesto que los puntos que he tratado de resaltar son un poco sutiles, puede ser peligroso intentar resumirlos, pero correré el riesgo. La línea divisoria que yo trazaría entre los países más desarrollados y los menos desarrollados no puede ser establecida en términos de crecimiento del PIB ni tampoco con base en el nivel de ingreso *per cápita* o su distribución, sino en la creación de lo que parecen ser las condiciones esenciales para ejercer un control significativo y consciente sobre el medio ambiente, en bien de la supervivencia en primer lugar, y, en segundo, del bienestar. Posiblemente tengamos diferentes opiniones en cuanto a lo que constituye un control adecuado del medio ambiente en términos nacionales y globales, y hasta qué punto ese control sea compatible con la soberanía nacional y con la preservación de los derechos humanos, pero difícilmente podemos discrepar en lo que se relaciona con la necesidad de alcanzar un mayor grado de control que el que existe actualmente. El proceso y el criterio de desarrollo se evaluarían entonces con base en la creación de las condiciones necesarias para ejercer tal control.

Estas condiciones generalmente implican la satisfacción, con la rapidez que sea posible, de las necesidades humanas básicas, y una disminución en el efecto de frustración en lo relacionado con las necesidades sociales. Probablemente sería conveniente aspirar a alcanzar tasas de crecimiento más rápidas cuanto más pobre sea la economía desde el punto de vista material. Pero una tasa de crecimiento más baja en economías tecnológicamente más avanzadas (a consecuencia del ejercicio de un control más efectivo, como se discutió anteriormente) beneficiaría el desarrollo de otros medios más satisfactorios para alcanzar mayor importancia en pro del individuo.

De modo que no es posible tratar los objetivos del desarrollo de una manera acertada y efectiva sin tomar en cuenta sus diversos componentes —sectoriales, nacionales, internacionales— y la clase de necesidades que un aumento en la producción se supone debe satisfacer. Tampoco las políticas pueden ser consideradas en forma aislada; es necesario revisarlas en lo referente a su consistencia con el logro de los objetivos de mayor alcance. En pocas palabras el tema es, por su misma naturaleza, tan complejo que hay que prever los peligros inherentes a un ataque directo, simple y de sentido común, contra *el* problema del desarrollo. Existen muchos problemas, según la extensión que se le dé al concepto.

Resulta, por ejemplo, poco útil dar trabajo solamente para crear empleo (en realidad para redistribuir el ingreso) cuando existe la alternativa de crear empleo que aumentará la producción de los bienes y servicios deseados. De ahí que las políticas deben ser consistentes con el logro de los objetivos más amplios. Otra aplicación de este mismo pensamiento puede encontrarse en la crítica que se le hace a la promoción y al encauzamiento de los ahorros hacia la financiación de vivienda para clase media y para edificación comercial. Existen medios mucho menos destructivos para disminuir las diferencias en los niveles de vida, a través de la política fiscal y del seguro social, que mantener en un nivel continuamente bajo a un sector cuantitativamente importante como lo es el de la construcción. Este es un ejemplo donde la persecución de un objetivo secundario —vivienda de bajo costo— puede resultar en una política que finalmente conduzca a una menor, más que a una mayor, disponibilidad de vivienda.

Se podría pensar que al parecer me estoy apartando del buen camino; que habiendo sido uno de los primeros escritores que trasladó la orientación de los objetivos del desarrollo de las tasas de crecimiento hacia la erradicación de la pobreza, estoy abogando ahora por tasas de crecimiento aún más altas. Pero esto constituye una errónea interpretación de lo que he venido sosteniendo. Me he opuesto a que las tasas de crecimiento se constituyan en objetivos primordiales, pero no a que sean medios para alcanzar determinados fines. Mi principal objetivo en trabajos de desarrollo siempre ha sido el de acelerar el 'desarrollo' o apresurar la transición hacia la categoría 'más desarrollada' o moderna. Creo que, en las economías afligidas, objetivos tales como los de satisfacer necesidades físicas, suministrar comodidades o bienes que mejoren la vida o disminuyan los trabajos desagradables y aminoren las formas más agudas de frustración, se facilitan con políticas que al mismo tiempo puedan conducir hacia una mayor tasa de crecimiento económico.

Ahora incluiría la preservación de los derechos tanto económicos como no económicos del individuo. Lo que quizás es nuevo es mi preocupación por las consecuencias de la desigualdad en términos internacionales y la sugerencia, tal vez heroica, de que los países más desarrollados exploren la posibilidad de fomentar motivaciones que tengan como **consecuencia** un estímulo menor para el logro de tasas de crecimiento más altas y sostenidas. Aun con un grado mucho mayor de igualdad aritmética en términos económicos, las motivaciones existentes no están conjurando el efecto

de frustración y conducen a una dependencia de crecientes niveles de gasto y de actividad económica que, como metas para los países más desarrollados, son difíciles, nada satisfactorias y peligrosas. Las implicaciones de la insistencia en dichas metas se exponen brevemente en el artículo al que se hizo referencia anteriormente<sup>23</sup>.

Cuando se examinan estas interrelaciones, se observará que la aparente complejidad del tema resulta de cambios en los marcos de referencia que se emplean o suponen. Los que constituyen objetivos en un contexto, se convierten en medios para un fin, o en políticas, en un contexto más amplio; es decir, lo que viene a ser la misma cosa, las políticas en un contexto más amplio llegan a convertirse en objetivos desde un punto de vista más limitado o restringido. Si se considera que he divagado lejos del tema, puedo reclamar el apoyo del editor de *World Development*, quien una vez escribió que "la esencia de lo que a veces se denomina el enfoque institucional es escrudinar la justificación psicológica, social, política y cultural para la formación de ciertos conceptos"<sup>24</sup>. El desarrollo es uno de ellos.

---

23 Currie, L. "Wants, Needs, Well-being and Economic Growth", *op. cit.*

24 Streeten Paul, "An Institutional Critique of Development Concepts", *European Journal of Sociology*, Vol. 11, 1970, p.69.

Bases de un  
Programa de Fomento  
para Colombia

---

Informe de una Misión

*dirigida por*

LAUCLIN CURRIE

*y auspiciada por el*

BANCO INTERNACIONAL  
DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO

*en colaboración con*

EL GOBIERNO DE COLOMBIA

---

SEGUNDA EDICION

BANCO DE LA REPUBLICA

BOGOTA - COLOMBIA

1951