

DESECONOMÍAS DE ESCALA Y DESARROLLO *

Mancur Olson

RESUMEN

El aprovisionamiento de bienes colectivos requiere de un Estado que sepa manejar organizaciones de gran escala, pero esta tecnología organizacional es particularmente escasa en los países pobres. No debe sorprendernos, por lo tanto, que las regulaciones estatales y los servicios públicos no funcionen tan bien en los países subdesarrollados como en los industrializados. Por importante que sea el aparato estatal en los países desarrollados, es obvio que su tamaño óptimo va a ser menor en los subdesarrollados, al menos hasta que sus gobiernos aprendan a operar eficientemente las organizaciones de gran tamaño.

ABSTRACT

The supply of collective goods requires a state that is capable of managing large-scale organizations, a feature that is particularly scarce in underdeveloped countries. We should not, then, be surprised by the fact that government regulations and public services work less well in developing than in developed countries. Whatever the optimal role of government may be in developed countries, it will be smaller in developing countries until they learn to deal with large-scale organizations in an efficient way.

Los lectores que no sólo están familiarizados con la obra de Lord Bauer, sino que también tienen algún conocimiento de mis escritos, probablemente no esperarían encontrarme entre los colaboradores de esta colección de ensayos en su honor. Muchos saben que la obra de Lord Bauer ha sido reconocida por su alta calidad científica así como por su constante adherencia a un punto de vista en cierto modo conservador (o, por lo menos, clásico-liberal). Algunos lectores también sabrán que mis escritos no están totalmente inspirados por la misma convicción. Considero que ni las ideologías de izquierda ni de derecha proporcionan una interpretación adecuada de los problemas de nuestro tiempo. En alguno de mis últimos ensayos he llegado al punto de afirmar que el debate ideológico que embarga a muchos economistas de primera línea y a otros intelectua-

les, a menudo sirve para confundir en lugar de aclarar nuestras ideas¹.

Las categorías ideológicas que más nos son familiares no están, por cierto, bien definidas; en todo análisis completo, los términos "conservador" y "clásico-liberal" deberían estar claramente diferenciados. Ninguna de estas categorías ideológicas, en ningún caso, capta el carácter indudablemente científico y notablemente observador de los escritos de Lord Bauer. Con todo, estas categorías captan, en forma aproximada, un aspecto significativo aunque secundario de sus escritos y su reputación.

Ya que, hasta cierto punto, los escritos de Lord Bauer encajan en alguna de las categorías ideológicas a las que me opongo, ¿por qué me apresuro a honrar y divulgar sus escritos? No es suficiente decir que, como la mayoría de otros economistas, a menudo admiro y saco

* El presente artículo fue publicado originalmente en inglés en *Cato Journal*, Vol. 7, No. 1, primavera/verano 1987. La presente publicación se realiza gracias al generoso permiso tanto de su autor como de la revista señalada, a quienes el Comité de Redacción de la revista expresa su agradecimiento. La traducción del artículo corresponde a Ilija Sologuren y la edición a Jorge Fernández-Baca. (Nota del Editor).

provecho de escritos con los cuales discrepo parcial o totalmente. Mi admiración por los logros científicos de Lord Bauer tiene también otras fuentes.

La fuente particular de mi admiración por los escritos de Lord Bauer, -que es de suma importancia en el presente ensayo- radica en su enfoque sobre el desarrollo económico de las zonas pobres o en vías de desarrollo del mundo. A veces se da por supuesto que la evidencia de una economía de mercado competitivo es mucho más fuerte en los países capitalistas prósperos que en aquellas otras sociedades muy diferentes que todavía tienen que desarrollarse. Se dice también en ocasiones que los países en vías de desarrollo están menos preparados para una economía de mercado por razones culturales, en el sentido de que sus habitantes supuestamente no tienen las mismas actitudes racionales y maximizadoras que usualmente se suponen en la teoría económica que ha surgido en los países económicamente avanzados de Occidente. También se piensa que los países menos desarrollados requieren niveles más altos de protección de sus artículos manufacturados -en parte, por el argumento de la "industria infantil"- que los que requieren las naciones ya desarrolladas. Asimismo, se supone que los países más pobres son especialmente susceptibles a la explotación por las corporaciones multinacionales y capital extranjero y, quizás, a tener una especial necesidad de planificación económica.

En el presente ensayo formulo una explicación por la que creo que las recomendaciones de política general de Lord Bauer son de mayor pertinencia y valor para los países en vías de desarrollo que para los desarrollados². El argumento de que los mercados competitivos ayudarán en gran medida a resolver los problemas de los países subdesarrollados es, en mi opinión, más determinante que el argumento de que los países desarrollados deberían apoyarse en dichos mercados; el problema de la pobreza que aún aflige a una minoría pequeña pero significativa de individuos en las naciones más desarrolladas es, por ejemplo, un mejor candidato para programas gubernamentales activistas que el problema de la promoción del

crecimiento económico en sociedades que hasta la fecha no han logrado desarrollarse económicamente. El rol óptimo del gobierno es, en realidad, menor en los países en vías de desarrollo que en los industrializados.

Los roles óptimos del mercado y del gobierno en los países en vías de desarrollo comparados con los desarrollados depende, como veremos, de cuál ha sido el motivo que ha demorado o evitado el desarrollo de los países pobres. ¿Cuál ha sido el factor o insumo ausente que más importancia ha tenido para evitar que dichos países se desarrollen? ¿Son las culturas u otros rasgos particulares de las zonas subdesarrolladas los que no permiten el buen funcionamiento de los mercados? ¿O es que estas zonas adolecen de una especial carencia de aquellas cosas que se necesitan para que funcionen los gobiernos, las empresas y las agencias planificadoras? Vale la pena aquí echar una mirada a los diversos factores o insuficiencias que, en el pasado, han sido considerados como impedimentos para el desarrollo de los países más pobres.

Explicaciones tradicionales del subdesarrollo

Cuando el estudio del desarrollo económico llegó por primera vez a ser una especialidad en los departamentos de Economía, poco después de la Segunda Guerra Mundial, la explicación más extendida sobre la pobreza continua de las naciones pobres era su carencia de capital. En ese momento, el capital significaba, principalmente, maquinaria y otros tipos de capital tangible, distintos del capital humano. El libro de Ragnar Nurkse *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries (Problemas de la formación de capital en los países subdesarrollados)* (1953) es un ejemplo típico de los mejores estudios que consideraban la escasez de capital físico como el problema principal de las regiones menos desarrolladas del mundo. No se puede esperar que la gente muy pobre sobreviva si utiliza una gran proporción de sus ingresos en la inversión, pero la gente rica no sufre las mismas restricciones, y este hecho hizo casi natural el concentrarse en la escasez de capital en los países pobres.

Aunque no se puede negar la importancia de la magnitud del stock de capital para la producción de cualquier nación³, la noción de que la escasez de capital es la causa principal de la pobreza en las naciones en vías de desarrollo ha sido cuestionada en todos sus aspectos. En la mayoría de los países, por ejemplo, existe algún capital en forma de posesión privada de ornamentos de oro y plata no utilizada en forma productiva. Una segunda y más importante objeción es que si no hubiera otras dificultades (tales como inestabilidad política, nacionalismo económico o administración deficiente) siempre se podría tomar el capital en préstamo de los países prósperos; si el capital hubiera sido de hecho escaso en el país pobre, su "productividad marginal" y, por lo tanto, el beneficio de su empleo debería ser mayor que en los países prósperos. Las bajas tasas de crecimiento de muchos países que reciben montos no despreciables de ayuda extranjera y la baja productividad de algunas fábricas modernas construidas en los países pobres han disminuido en mayor medida la credibilidad de la "escasez de capital" como explicación del subdesarrollo.

Poco después hubo muchos defensores de la opinión de que los ingredientes ausentes en la mayoría de los países pobres eran la mano de obra calificada o los sistemas educativos que pudieran impartir la enseñanza necesaria para lograr dicha calificación. Este punto de vista, naturalmente, se fortaleció con el énfasis que pusieron los economistas de comienzos de los años sesenta en la teoría del capital humano. Una gran provisión de capital humano puede, por cierto, ser profundamente importante para el desarrollo de un país. Sin embargo, el énfasis en el capital humano no puede proporcionar una explicación general de la incapacidad de la mayoría de los países pobres para desarrollarse. En muchos de los países pobres de hoy, la proporción de gente educada en la fuerza laboral es mucho más alta de la que tenían las naciones actualmente desarrolladas cuando se encontraban en vías de desarrollo. Aunque sea cierto que la India tenga, como se supone, más ingenieros capacitados que los Estados Unidos de América,

también es cierto que existen altas tasas de desempleo entre la gente educada de la India y de otros países pobres. Los países en vías de desarrollo, como un todo, son también exportadores netos de fuerza laboral altamente calificada. Si la escasez de fuerza laboral calificada fuese el único obstáculo importante para el desarrollo, los productos marginales y los salarios de los escasos obreros calificados serían más altos en los países pobres que en los ricos, y no tendría lugar esta exportación neta de talentos.

Un país pobre que carece de gente calificada o experimentada en una especialidad determinada puede contratar los especialistas necesarios en el extranjero y, en general, sólo basta con pagar algo más que los salarios corrientes para dicho trabajo en Europa o Norte América. De esta manera, por importante que sea, como se pretende, el capital humano para el proceso de desarrollo, no puede servir como una explicación general del motivo por el que la mayoría de los países pobres no logran ponerse al día con las naciones desarrolladas.

Otros escritores, especialmente los que no son economistas, se han preguntado si las culturas de la mayoría de los países pobres son incompatibles con el desarrollo económico o, por lo menos, con las instituciones mercantiles con las cuales se hizo posible el desarrollo de los países de Occidente. Se supone que el comportamiento calculador, adquisitivo e impersonal -que es a menudo considerado necesario para el funcionamiento efectivo de los mercados y de los sistemas capitalistas- no existe en muchas de las sociedades pobres y, como resultado de esta situación, no se presentan respuestas racionales a los incentivos comerciales y, especialmente, a las iniciativas empresariales.

Aunque el presente ensayo reclama la atención sobre la importancia de las costumbres culturales y sociales en otro contexto, el grueso de la evidencia me parece que se opone a la noción de que la resistencia cultural a los incentivos de mercado sea un obstáculo abrumador para el desarrollo de las regiones pobres. La propensión al comercio y a tratar de lograr un negocio ventajoso parece ser más impresionante en los bazares del Medio Orien-

te que en los supermercados norteamericanos. La preferencia por ingresos más altos sobre los ingresos más bajos es dramáticamente evidente en todos los países pobres -donde hasta las decisiones de los funcionarios gubernamentales están, a veces, a la venta-. La hipótesis de que los campesinos o miembros de una tribu de diversas regiones pobres no pueden responder a los precios de mercado, ha sido refutada por diversos estudios econométricos sobre el comportamiento de la oferta agrícola en zonas como Pakistán, Tailandia y Africa Oriental. La investigación de Theodore W. Schultz (1964) sobre la agricultura hindú reveló que los campesinos hindúes estaban a menudo más cerca de alcanzar las condiciones marginales para obtener un óptimo económico individual que los agricultores norteamericanos, mayormente debido a que los campesinos afrontan tasas más lentas de cambio técnico y, por lo tanto, han tenido más tiempo para adaptarse a las funciones de producción y precios relativos pertinentes.

Decir que la mayoría de la gente en la mayor parte de las culturas en las cuales existe información disponible, parecen responder a los incentivos de mercado en la forma pronosticada, no niega el hecho de que algunos grupos culturales pueden estar mejor preparados que otros para responder a estos incentivos o que, en otros contextos, los factores culturales podrían tener una importancia profunda. Cuando menos, una cultura avanzada debe legar una cantidad considerable de capital humano a aquellos que se han criado en dicha cultura. Una hipótesis del presente ensayo, además, es que, en un contexto extramercantil muy especial, la cultura es decisivamente importante, como se hará patente en el siguiente planteamiento constructivo.

Un requisito no importable para el desarrollo

Un problema que se presenta en las explicaciones que alguna vez prevalecieron sobre el subdesarrollo, es que éstas desestiman la posibilidad de que, cualquier factor individual de producción cuya escasez impide el desarrollo, puede usualmente ser importado. Tanto el capital tangible como la mano de obra altamen-

te calificada pueden ser importados. Si un factor productivo es especialmente escaso, -y si las instituciones, la estructura organizativa y las políticas del país son apropiadas- debería alcanzar altas tasas de retorno, simplemente porque es tan escaso. Por lo tanto, sería muy extraño que algún factor, (o cualquier grupo de dos o tres factores) que puede ser fácilmente importado, se convierta en sí mismo en un obstáculo al desarrollo económico. Son los factores de producción o las fuerzas que dan origen al crecimiento, que no pueden ser importados, los que debemos examinar como dificultades fundamentales del desarrollo.

Los hábitos culturales no son tan fácilmente importados como el capital físico o los especialistas calificados. Es un hecho reconocido que existe cierta tendencia entre las sociedades a imitar a las culturas que se consideran prósperas y, esto origina, en consecuencia, una cierta cantidad de importación cultural. Pero, es más frecuente que sean las características culturales más superficiales y menos sutiles de los países prósperos, las que se importan inicialmente; la adquisición de los elementos más sutiles de una cultura extranjera puede tomar bastante tiempo así como una considerable inversión en el aprendizaje. Anteriormente sugerí, en este artículo, que los individuos de prácticamente todas las culturas responden en forma generalmente similar a los incentivos obvios y poderosos de los mercados. Sin embargo, la cultura puede aún jugar un rol crucial en contextos extramercantiles.

La actitud política que categoriza en forma más uniforme a los países en vías de desarrollo en tiempos recientes es el "antiimperialismo". Aunque esta expresión sea utilizada a menudo en forma bastante vaga y, a veces, signifique la oposición a toda relación con un país más desarrollado, su significado inicial y fundamental es la resistencia a ser gobernados por ciudadanos de otro país, es decir, a seguir las órdenes de extranjeros. Virtualmente, sin excepción alguna, la gente de las zonas pobres (no menos que las ricas) han deseado la "independencia". La independencia, en este contexto, no es sinónimo de "libertad"; la resistencia a diversas autocracias nativas no ha sido, en ge-

neral, tan grande como la oposición a la administración extranjera. Aunque la mayor preocupación sea la subordinación a un gobierno extranjero, algunos definen vagamente el imperialismo, llegando a incluir la inversión directa por parte de firmas extranjeras o multinacionales, o el control extranjero de universidades, colegios y otras instituciones importantes. La oposición a las ideas y los productos de origen extranjero puede también emerger, pero esto es compensado por la imitación y la disposición favorable al cambio cultural antes mencionado. Por tanto, el control ejercido por un gobierno extranjero está casi siempre descartado en los países modernos en vías de desarrollo⁴.

De lo dicho se deduce que uno de los elementos necesarios para el desarrollo económico -un gobierno estable que proporcione ley y orden en forma confiable, que proteja imparcialmente la propiedad privada y haga cumplir los contratos- no es usualmente "importado" o impuesto a los países en vías de desarrollo y, normalmente, no lo sería sin, por lo menos, una resistencia profunda y violenta. Dicha "importación" es definida como imperialismo y se descarta (en mi opinión) generalmente por buenas razones. Además, ninguna evidencia o promesa de alta "productividad marginal" de un mejor gobierno podrá superar normalmente la resistencia al imperialismo -un mejor gobierno es un "factor de producción" que no se obtendrá del extranjero, aun cuando su importación conllevara un considerable aumento de la renta.

Existe también hoy en día mucha resistencia en los países menos desarrollados a admitir empresas multinacionales, aunque las empresas extranjeras no constituyen inherentemente una forma de imperialismo. Una empresa extranjera que sólo puede obtener mano de obra y otros insumos pagando sumas suficientes para que los propietarios de estos recursos se los vendan voluntariamente y que sólo puede vender su producto a compradores dispuestos, en un mercado libre, no puede ser coercitiva. Una empresa de esta naturaleza no puede, por lo tanto, ser equiparada con un gobierno colonial que gobierna a la fuerza. Sin embargo, la mayoría de los países en vías de

desarrollo discrimina en contra de las empresas extranjeras (si es que les permiten ingresar), más que la mayoría de las naciones desarrolladas. Por lo tanto, en la práctica, las grandes jerarquías corporativas, controladas por extranjeros, son también relativamente raras en los países más pobres.

Las dificultades especiales de las organizaciones en gran escala en las regiones subdesarrolladas

La objeción a importar jerarquías extranjeras sugiere que *los países en vías de desarrollo se encontrarán particularmente desprovistos de organizaciones eficientes en gran escala*, salvo que cuenten con este factor de la producción en suficiente medida debido a sus características autóctonas (es decir, a menos que constituya un factor de producción en el que fueran intensivos, de manera que, bajo condiciones de libre comercio, tenderían a exportar productos para los cuales este factor sería especialmente importante). El presente ensayo intenta mostrar que las características autóctonas de los países pobres son sorprendentemente inhospitalarias con las organizaciones eficientes en gran escala, especialmente con aquellas que tienen que operar (como lo hacen los gobiernos) sobre una amplia área geográfica. Esto es cierto tanto en los países pobres de hoy como en las naciones preindustriales de Occidente.

Existen varias razones por las cuales las características autóctonas de las áreas subdesarrolladas son desfavorables para las organizaciones eficientes en gran escala. Una razón es que el capital es relativamente escaso en los países pobres. Esta escasez no es, como afirmamos anteriormente, una explicación suficiente del subdesarrollo, porque, en ausencia de otros problemas, el capital necesario tendría que importarse. Sin embargo, el ratio salario-renta de capital en la mayoría de los países pobres tiende a reflejar su tasa de ahorros relativamente baja y su hostilidad hacia el capital extranjero. La escasez de capital tiende a impedir la producción en gran escala; a menudo, son las maquinarias y otros bienes de capital que vienen en unidades grandes e indivisibles los que dan

lugar a las economías de producción en gran escala y no la tierra o la mano de obra⁵.

Un nivel primitivo de tecnología también tiende a impedir la producción en gran escala porque los métodos simples, aun cuando fuesen extensivos en capital, normalmente no ofrecen ningún incentivo para la producción en gran escala. El desarrollo de la maquinaria a vapor y la invención de nueva maquinaria de textilera que no podía ser accionada a mano, dieron lugar al surgimiento de las primeras fábricas modernas. Las fábricas son establecimientos de escala relativamente grande y ellas se convirtieron en una forma importante y general para organizar la producción industrial, sólo durante la Revolución Industrial⁶. La industria en pequeña escala o de "taller" prevaleció cuando la maquinaria textil era accionada a mano. Es difícil pensar en muchos tipos de equipo de capital, que incorporen tecnología primitiva, que deberán ser utilizados por razones de eficiencia, en unidades grandes e indivisibles lo que, por consiguiente y en consecuencia, dan lugar a economías significativas de producción en gran escala. Algunas obras de irrigación, operaciones mineras y canales de transporte en las sociedades primitivas eran relativamente en gran escala debido a las dimensiones de los ríos involucrados u otras condiciones geológicas y geográficas, pero estos casos eran excepcionales. En la mayoría de los casos, las tecnologías primitivas están siempre asociadas con operaciones en escala relativamente pequeña.

El bajo nivel del ingreso per cápita en los países pobres tiende también a fomentar la empresa en pequeña escala. Cuanto más bajo es el nivel de ingreso per cápita -siendo lo demás constante- más pequeña es la dimensión del mercado. Los defensores del crecimiento balanceado, tales como Rosenstein-Rodan y Nurkse, basaron su tesis principalmente en el hecho de que en los países pobres, el mercado pequeño limita el incentivo a invertir. Pero este tipo de mercado también limita la escala de la empresa, porque cuando el mercado es pequeño, la demanda no será suficientemente grande para soportar una empresa grande, aun si el perfil de la curva del costo promedio fuera tal que

otorgara costos más bajos a una empresa de esas dimensiones.

La dimensión del mercado depende no sólo del nivel del ingreso per cápita sino también de los costos de transportes y comunicaciones. Estos últimos, sin embargo, están estrechamente asociados con el nivel del ingreso per cápita. Las mismas deficiencias que impiden a un país pobre tener un sector industrial moderno a bajo costo, a menudo le impedirán tener sistemas modernos de transportes y comunicaciones a bajo costo. Obviamente, muchas naciones subdesarrolladas de hoy han importado algunos dispositivos modernos de transportes y comunicaciones de las sociedades avanzadas. La mayoría de los países subdesarrollados tiene unas cuantas carreteras y vías férreas modernas que unen las ciudades principales, pero los sistemas de transporte de las zonas rurales son todavía, a menudo, bastante primitivos. El costo del transporte moderno en los países pobres es tan grande que no puede ser proporcionado a la gran masa de la población. Esto es también fundamentalmente cierto en lo que respecta a tales artefactos modernos de comunicación como el teléfono y la televisión. La mayoría de la gente simplemente no puede permitírselos.

Este énfasis en el atraso relativo de los sistemas de transportes y comunicaciones de los países pobres puede parecer innecesario, dado que nadie va a negar este atraso. Una vez aceptado este hecho, se pueden deducir dos razones adicionales por las cuales debe esperarse que los países pobres tengan relativamente poca experiencia con organizaciones en gran escala. En primer lugar, cuando los medios de transportes y comunicaciones son deficientes, las empresas tienen que basarse principalmente en los factores locales de producción. En la medida en que la empresa crezca, tendrá que ir más lejos para obtener los factores de producción, y cuanto más pobres sean los sistemas de transportes y comunicaciones se elevarán más rápidamente los costos de estos factores a medida que crezca el nivel de producción.

La segunda razón, y la más importante, por la que los sistemas deficientes de transportes y comunicaciones operan en contra de

las empresas en gran escala, es que hacen más difícil coordinar dichas empresas en forma efectiva. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a las empresas en gran escala cuyas actividades son vastas o extensas en cuanto al espacio. Un gran establecimiento de venta al por menor, por ejemplo, debe tener una cadena de tiendas esparcidas en una amplia zona. Y una organización industrial grande, aun cuando tenga una fábrica, debe a menudo estar representada en un área bastante amplia para poder comprar los factores de producción y vender su producto.

Las dificultades de comunicación y transporte de las empresas relativamente grandes que existieron en los períodos preindustriales en Europa quedan evidenciadas por la autonomía de autoridad que tuvo que concederse a los niveles de mando más bajos. En la época de los buques de vela, por ejemplo, era común que el propietario del barco otorgara al capitán la autoridad para cambiar de ruta cuando así lo decidiera y para permanecer alejado del puerto de origen tanto como lo deseara, porque no había forma en que el propietario se enterase de las posibilidades de transacciones lucrativas en puertos distantes. El éxito del imperio financiero de la familia Rothschild, en parte se debe a la inusual lealtad familiar y a las sucesivas generaciones con gran cantidad de hijos varones. Sólo una familia grande y unida podía evitar que las diversas ramas nacionales del imperio se disgreguen. Éstos son sólo ejemplos aislados pero que ilustran las dificultades especiales que deben afrontar las organizaciones grandes para coordinar sus actividades cuando el transporte y las comunicaciones son deficientes.

Cultura y dimensiones de la organización

Si las razones anteriormente señaladas, por las que las organizaciones en gran escala han sido, a menudo, poco lucrativas en las sociedades pobres con tecnologías primitivas, son válidas, esperaríamos que este tipo de organizaciones no fueran tan comunes en los países contemporáneos en vías de desarrollo o en ciertos períodos históricos, como lo son en

los países ricos de hoy. En la medida en que las fuerzas del mercado operaban, ellas harían difícil y poco ventajosa la expansión de la mayoría de las empresas. La escasez de recursos contribuiría a limitar de alguna manera la dimensión de las organizaciones, aun en ausencia de mercados.

Es necesario llevar a cabo una investigación sistemática para estar seguro de esta afirmación, pero de acuerdo con mis lecturas y hechos observados se deduce -como lo predicen los argumentos anteriormente expuestos- que el tamaño promedio de la empresa productiva ha sido bastante más pequeño en las sociedades pobres que en las prósperas. Por otra parte, en cada país que se ha industrializado parece haber aumentado enormemente el tamaño promedio de la empresa desde que comenzó la industrialización.

Si la empresa en pequeña escala ha sido autóctona, y en general óptima en las sociedades menos desarrolladas y no así la empresa en gran escala, deberíamos esperar que las habilidades, las actitudes y las expectativas de la mayoría en estas sociedades se deriven de y se adapten a las pequeñas instituciones y no a las grandes. Puesto que la adaptación a las actividades en pequeña escala probablemente se remonta a los albores de la vida social y que cualquier experiencia con organizaciones en gran escala es relativamente reciente en las áreas subdesarrolladas, deberíamos esperar que las actitudes culturales en estas zonas sean apropiadas únicamente para la empresa en pequeña escala. Asimismo, dado que los bajos ingresos per cápita y las pobres condiciones del transporte y las comunicaciones también fomentan mercados pequeños y (como Adam Smith mostró antes que nadie) la "división del trabajo está limitada por la extensión del mercado,"⁷ también deberíamos esperar menos especialización y características culturales menos adecuadas a la especialización minuciosa en las sociedades pobres.

Si lo indicado anteriormente es cierto, deberíamos esperar que las instituciones típicas de las sociedades tradicionales sean pequeñas y no especializadas. La frecuencia de familias extensas⁸, tribus, clanes y feudos y de

organizaciones comunales rurales sugiere provisionalmente que esta predicción es correcta. Tal como Joseph Schumpeter lo señaló⁹, aun hasta un gobierno independiente y especializado, financiado por impuestos, es un desarrollo postmedieval. Las culturas de las sociedades subdesarrolladas, incluyendo a las sociedades occidentales de la época preindustrial, probablemente también se adaptarían a estas instituciones y no a la empresa especializada en gran escala de los países modernos desarrollados.

Así, por ejemplo, deberíamos esperar que las culturas de las sociedades pobres no produjeran el "hombre de la organización" sino, más bien, el "hombre de la familia extensa" o el "hombre de la tribu". Mi hipótesis es que dichas culturas deberían producir más lealtad hacia los parientes fuera del núcleo familiar y más lealtad "tribal" de lo que es evidente en los países desarrollados. Por otro lado, también deberíamos esperar mayor nepotismo y otras formas de corrupción en aquellas pocas organizaciones en gran escala que efectivamente existen en los países pobres, que entre las organizaciones similares de los países ricos. Estas predicciones parecen ser ciertas¹⁰.

No debería sorprendernos que las fuerzas culturales sean más importantes en las burocracias en gran escala que en el comportamiento individual dentro de los mercados. Salvo el caso en que el grado de incertidumbre sea extraordinariamente grande, los incentivos que encara el individuo en el mercado suelen ser relativamente obvios y bien definidos. El campesino no requiere una amplia indoctrinación ni una ética particular para convencerse de que si él puede lograr una mayor producción al mismo costo o la misma producción a un costo más bajo, obtendrá más dinero para gastarlo en el mercado local. En cambio, los incentivos que se le presentan a un burócrata en una organización grande pueden ser no tan fácilmente discernibles. Uno debe complacer a su jefe, por cierto, pero a menudo, no es simplemente el trabajo efectivo en favor de la organización como un todo, el que mejor permite obtener este resultado. El líder de una gran burocracia no puede saber qué está haciendo cada indivi-

duo y, por tanto, no puede premiar precisamente el comportamiento que desea estimular.

Como es característico en las sociedades subdesarrolladas de hoy en día, así como en el Occidente preindustrial, los líderes de organizaciones grandes han sido incapaces de evitar la corrupción por parte de sus subordinados. Tal como lo planteó el gran sabio hindú Kautalya hace más de 2,000 años:

"Así como no se puede determinar si el pez que se mueve bajo las aguas está tomando o no agua, del mismo modo, no se puede saber si los servidores gubernamentales están utilizando el dinero para su propio provecho"¹¹.

Es así que este complejo sutil de ética, costumbres, hábitos, métodos prácticos y expectativas de lo que otros harán, que es lo que a menudo se denomina cultura, puede tener un mayor significado en burocracias en gran escala que en el comportamiento individual en el mercado.

Dificultades excepcionales que enfrentan los gobiernos grandes en las sociedades pobres

En cualquier país, la organización más grande es, a menudo, el gobierno. ¿Se le podrán aplicar los argumentos anteriormente expuestos? La mayoría de ellos, evidentemente, deberían poder ser aplicados, pero podrían haber reservas en algunos puntos relativos a si las deseconomías de las actividades en muy gran escala que parecen presentarse en las empresas de los países pobres también se aplicarían a los gobiernos. Sin embargo, sería un grave error metodológico permitir que las conclusiones sobre el gobierno se apoyen en una mera analogía con firmas que producen bienes comerciables. De aquí la necesidad de un tratamiento explícito sobre los gobiernos.

Los gobiernos se diferencian de las empresas comerciales y de otras instituciones similares que existen en los países subdesarrollados, sobre todo por el hecho de que producen los bienes colectivos o públicos que el sector privado generalmente no puede

producir en cantidades óptimas. En la mayoría de los casos, los bienes públicos tienen dos propiedades. En primer lugar, si el bien llega a cierta persona de algún área o grupo, llega también a todas las demás personas de dicha área o grupo. En segundo lugar, el consumo de dicho bien por una persona no rivaliza con el consumo de los demás, dado que cualquier consumidor adicional puede disfrutar del bien sin disminuir substancialmente el consumo de los que ya se encuentran consumiéndolo¹². La defensa, el control de la contaminación y la ley y el orden son ejemplos clásicos de bienes públicos que tienen estas propiedades.

Una implicancia de la no rivalidad de los bienes públicos, que parece haberse descuidado en la literatura sobre este tema, es que dicha característica -cuando está combinada con la ausencia de deseconomías de escala- puede conducir a la formación de países interminablemente grandes, hasta que al final sólo existiría un imperio mundial único. Sin embargo, la ausencia de un gobierno mundial o un gobierno que comprenda siquiera la mitad de la población mundial, sugiere que hay algo que debe contrarrestar la lógica de que los bienes públicos conducen a gobiernos cada vez más inclusivos.

Esta lógica puede ser apreciada simplemente preguntando cuál es el costo per cápita de un ejército o fuerza armada de determinado tamaño para países de diferentes tamaños. Supongamos, por ejemplo, que los países A y B tienen el mismo ingreso calculado per cápita, pero que el país B tiene el doble de población. Para poder abstraerse de la pregunta conceptualmente distinta de cuál es el tamaño del ejército que cada país podría alistar internamente, y para mostrar que el argumento esgrimido es válido aun con el supuesto menos favorable, supongamos que se encuentran disponibles soldados mercenarios en terceros países sin limitación y que éstos son tan buenos o mejores que los soldados del país de origen. Esto significa que el país más pequeño puede -si está dispuesto a hacerlo y es capaz de pagar lo suficiente- alistar un ejército tan grande como el del país de mayor tamaño. Aun en esta situación, sin embargo, los ciudadanos del país

más grande propenderán a estar mejor que los del país más pequeño; y en ausencia tanto de una disposición a ser imperialista (supuesto históricamente excepcional) y a las dificultades que se les presentan a las organizaciones en gran escala, bosquejadas anteriormente, la nación más grande normalmente tendrá un incentivo para absorber y explotar a los ciudadanos del país pequeño a través de amenazas y el uso de la fuerza. Esto sucede debido a que el país más grande obtiene tanta fuerza per cápita de sus divisiones como el país pequeño (una mayor población en un país no implica la necesidad de un ejército más grande), pero obtendrá un costo per cápita más bajo. Luego, si los ingresos calculados per cápita y los valores u ordenamientos de preferencias son idénticos en los dos países, entonces el país más grande gastará absolutamente más en fuerza militar que el pequeño.

Supongamos que el país pequeño gasta la mitad de su ingreso nacional y toma la mitad del ingreso de cada ciudadano para contratar un ejército grande de X divisiones. El país grande (con los mismos ciudadanos pero duplicados) puede contratar 1.5 divisiones y todavía tener impuestos indiscutiblemente más bajos que su vecino pequeño. Debemos, entonces, explicar por qué las dos naciones no siempre se unen, en cuyo caso cada ciudadano podría disfrutar de los beneficios de un ejército de 2 divisiones, además de menores impuestos que antes. O también, por qué el país grande simplemente no se apodera del país pequeño y explota al conquistado.

Las fusiones suceden ocasionalmente (por ejemplo, los 13 estados que formaron los Estados Unidos de América) en parte por esta misma razón, y la agresión o expansión imperialista por parte de los países grandes contra los pequeños, ciertamente ha sucedido a menudo. Sin embargo, existen dificultades enormes (especialmente en las áreas en vías de desarrollo) para controlar y administrar amplios territorios. Estas dificultades pueden llegar a ser tan graves que las grandes jurisdicciones ocasionalmente son divididas en partes más pequeñas. Ciertamente, cada uno de los imperios antiguos sin excepción se ha derrumbado y ha

sido reemplazado por soberanías más pequeñas tales como los estados feudales o las jefaturas tribales.

Mi hipótesis es que los gobiernos no sólo se ven afectados naturalmente por las dificultades generales que enfrentan las organizaciones en gran escala en los países en vías de desarrollo¹³, sino que están más seriamente afectados que la empresa promedio en gran escala, debido a dos razones distintas y acumulativas.

En primer lugar, los gobiernos administran territorios y (tal como se afirmó anteriormente) las actividades que se realizan en grandes áreas son particularmente difíciles de coordinar, especialmente sin los medios de transportes y comunicaciones modernos. Es probable que la pequeña escala de la mayoría de las empresas agrícolas (con excepción de los países de tipo soviético) se deba, incluso en los países más desarrollados, a las dificultades de coordinación en las grandes áreas. Si se requiere un obrero por milla cuadrada, una hacienda con 1,000 empleados -no muchos según las normas de la industria moderna- tendría, por cierto, que coordinar sus actividades sobre 1,000 millas cuadradas. Por lo tanto, no es sorprendente que la estructura corporativa grande, típica de la industria, no se haya extendido también a la agricultura o que las grandes "haciendas prósperas" de las Grandes Praderas del pasado siglo XIX y que las inmensas haciendas colectivas de los países del bloque soviético hayan fracasado.

En las sociedades subdesarrolladas, con medios de transporte y de comunicación pobres, los problemas para la coordinación de actividades en áreas amplias son aún peores. Sin embargo, para los estándares gubernamentales, 1,000 millas cuadradas constituyen apenas un microestado o dominio señorial. Luego, el gobierno de un área en vías de desarrollo que tenga las dimensiones modernas típicas y que quiera asegurarse de que se apliquen las mismas políticas en todo su dominio deberá tener decenas o cientos de miles de funcionarios, muchos de los cuales se encontrarán en lugares que tienen escasas conexiones de transportes y comunicaciones con el capital nacional. Los go-

biernos de los países en vías de desarrollo encarar, de esta manera, problemas similares a los de los monarcas que aspiraban a controlar las "naciones" de la Europa medieval. Tal como lo formuló Marc Bloch, el gran medievalista:

"la única autoridad efectiva era la del lugar. Forzado constantemente a dar los pasos más graves (...) cada representante local de un gran potentado propendía en forma tan natural (...) a transformarse en un gobernante independiente"¹⁴.

La segunda razón de por qué los gobiernos en los países pobres se encuentran particularmente inhabilitados por el problema de la organización en gran escala, es que su función más importante consiste en proporcionar bienes públicos, y es mucho más difícil estimar el rendimiento de las burocracias (y de los burocratas) que proporcionan bienes colectivos, que el rendimiento de las organizaciones del mismo tamaño que fabrican productos de mercado. La mayor dificultad para medir la producción de bienes públicos y para estimar las funciones de producción social que determinarían qué producción deberá obtenerse de un valor dado de insumos, se deriva, a su vez, en parte del hecho de que los experimentos o las experiencias con la producción de bienes colectivos se efectúan inevitablemente a "escala de grupo", de manera tal que los experimentos son más costosos y la experiencia por unidad de tiempo es menos informativa. Esta dificultad reduce la eficiencia técnica de la producción de bienes públicos¹⁵. Aunque los problemas especiales para estimar el rendimiento y obtener eficiencia técnica se presentan tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, la información limitada sobre el rendimiento es un problema aún más grave cuando las actitudes culturales (que afectan especialmente las acciones "inadvertidas") no se adecuan a las grandes organizaciones y cuando los costos de los medios de transportes y comunicaciones limitan el acceso de un líder a la información disponible en el lugar.

El hecho de que el costo per cápita para proporcionar un nivel dado de capacidad militar baja en la misma medida en que aumenta número de gente que recibe el bien público tiende a dar como resultado (como se indicó anteriormente) la expansión de los gobiernos hasta el punto de convertirse en un gobierno mundial. La hipótesis de que en las sociedades pobres y primitivas el costo incurrido para proporcionar ley y orden y administrar políticas comunes se eleva con el tamaño del área gobernada tiende, sin embargo, a imponer grandes limitaciones a la cantidad de "gobierno" que un Estado subdesarrollado puede proporcionar. Estos límites deben restringir ya sea el área total gobernada o la calidad de los bienes públicos proporcionados a un área dada. Por lo tanto, en las áreas pobres y verdaderamente subdesarrolladas el gobierno deberá generalmente ser muy pequeño (como eran los gobiernos medievales de feudos individuales o los gobiernos de diversas tribus primitivas) o si no relativamente ineficiente, corrupto o hasta meramente nominal, tal como parecen ser muchos gobiernos de las regiones subdesarrolladas.

Inestabilidad política y guerra de guerrillas

El predominio de la corrupción, el nepotismo y la manifiesta ineficiencia de las organizaciones en gran escala y, especialmente, de los gobiernos, tanto en los países en vías de desarrollo de hoy como en Occidente antes del siglo XIX¹⁶, concuerda seguramente con lo afirmado en el presente ensayo. Como también lo prueban los informes del Banco Mundial y otras fuentes, es un hecho que el planeamiento económico global, que a menudo desean los países en vías de desarrollo, no pasa, en el mejor de los casos, de una publicación, en lugar de una serie de acciones que puedan ser de hecho implementadas. Lo mismo nos dice la evidencia respecto a que los servicios públicos son de una calidad extremadamente mala en la mayoría de los países en vías de desarrollo: el correo a menudo no llega a su destino, las escuelas y las universidades gubernamentales

no llevan siempre a cabo exámenes honestos, los sistemas de teléfonos y de energía eléctrica no trabajan bien, y así por el estilo.

La inestabilidad política y el fracaso de los gobiernos en evitar la guerra de guerrillas, también refuerza mi argumento. Si los gobiernos de los países pobres no son administrados eficientemente y las áreas rurales sólo se gobiernan nominalmente, entonces aquellos que planean un golpe de Estado tienen menos probabilidades de ser capturados y las guerrillas tienen una buena oportunidad para operar en las zonas rurales. Es bien conocida la inestabilidad de los gobiernos en las zonas subdesarrolladas pero los hechos sorprendentes de la guerra de guerrillas han sido pasados por alto.

Aunque el terrorismo de tipo periodístico ha sido común, no ha habido aún un movimiento de guerrillas exitoso o siquiera significativo y sostenido -uno que pudiera controlar e imponer impuestos en áreas significativas, aunque sea temporalmente- en un país altamente desarrollado, aun en el caso de que el régimen impuesto a una población le fuera profundamente repugnante. En las áreas relativamente desarrolladas y urbanizadas, conquistadas por los nazis en la Segunda Guerra Mundial, la población sometida a menudo odiaba la ocupación nazi que combinaba insensibilidad política con brutalidad. Pero, a pesar de lo profundo de este odio y al hecho de que la mayor parte del ejército alemán se encontraba totalmente ocupado en el frente, a pesar también que durante la mayor parte de la guerra Alemania daba la impresión de ser un probable perdedor, así como de la ayuda exterior que ofrecían los aliados y la valentía de los movimientos de resistencia, los nazis no se vieron amenazados por movimientos guerrilleros en gran escala en los territorios ocupados por ellos, hasta la víspera de su partida. Solamente en la atrasada, rural y montañosa Yugoslavia, las guerrillas fueron capaces de capturar y mantener su dominio sobre grandes zonas.

Igualmente, la Unión Soviética no ha sido tenida en alta estima por muchos de los pueblos sobre los que ha impuesto gobiernos de estilo soviético. No obstante el resentimiento revelado en los disturbios o en los intervalos de

libre expresión en Alemania Oriental, Polonia, Hungría y Checoslovaquia, los rebeldes no capturaron ninguna zona donde se encontraban las tropas de los soviéticos o de sus satélites y ni siquiera pudieron mantener una guerra de guerrillas sostenida. La insurrección húngara mostró un resentimiento muy intenso hacia la hegemonía soviética pero fue rápida y fácilmente develada por unas pocas divisiones del Ejército Rojo. El éxito de los regímenes nazi y soviético en ejercer el control sobre las naciones conquistadas -a pesar del odio y del nacionalismo de los pueblos cautivos- es un indicador de que en las zonas altamente desarrolladas no es posible derrocar un gobierno establecido y firme.

Pero, en otras partes del mundo, los gobiernos son derrocados todos los años por la violencia interna. Muchos de los que han sobrevivido no pueden suprimir la guerra de guerrillas dentro de sus fronteras. Las guerrillas se han sostenido durante largos períodos desde la Segunda Guerra Mundial no sólo en las colonias o en los países recientemente creados como Argelia, Angola, Burma, Camboya, Irak, Kenia, Laos, Malaya, Pakistán, las Filipinas, el Sudán, Vietnam y Yemen sino también en países relativamente establecidos como Afganistán, China, Colombia, Cuba, Etiopía, Grecia y Venezuela. Algunas de estas guerrillas han persistido a pesar de que los gobiernos eran nativos y, en cierta forma, respondían a las necesidades de sus pueblos. En Burma, por ejemplo, la guerra de guerrillas ha persistido durante más de 30 años y en un cierto momento dado se reportó nueve organizaciones rebeldes independientes involucradas en la guerra de guerrillas en ese país. La guerra de guerrillas exitosa ha sido conducida por las fuerzas anti-comunistas y conservadoras así como por los movimientos comunistas o nacionalistas, como es el caso de los realistas yemeníes que triunfaron sobre las tropas egipcias y republicanas apoyadas por Nasser y, como ocurre actualmente, en Angola y Afganistán.

¿Por qué es que en algunos casos los regímenes más odiados pueden silenciar toda oposición, mientras que en otros casos gobiernos relativamente responsables no pueden evi-

tar la guerra de guerrillas por años y años? Si la Unión Soviética pudo sojuzgar a Hungría en cuestión de días, ¿por qué los Estados Unidos no pudo pacificar Vietnam del Sur en un período aún mayor? Resultaría moralmente gratificante suponer que la explicación es simplemente porque algunos gobiernos son inhumanos y otros benévolos. Pero esto no es todo el asunto. Batista y Diem eran todo menos benévolos, sin embargo no pudieron evitar la guerra de guerrillas; los franceses torturaron a sus prisioneros en Argel y, sin embargo, perdieron la guerra; el esfuerzo norteamericano en Vietnam cobró un alto tributo aun entre las mujeres y los niños, sin embargo, el Vietcong y Hanoi finalmente triunfaron.

Una mejor explicación de estas anomalías es que la guerra de guerrillas no resulta factible en las naciones económicamente avanzadas con gobiernos establecidos que tienen fines determinados. Estas guerrillas, sin embargo, suelen ser políticamente rentables en las zonas rurales de las sociedades económicamente atrasadas. Los movimientos guerrilleros exitosos suelen comenzar en las zonas más rurales para atacar las zonas más modernas sólo después de haber alistado un ejército más fuerte que el del gobierno en curso o de haber podido cortar el sistema de provisiones y refuerzos de las ciudades. Como lo indican las experiencias argelinas y vietnamitas, el poder del gobierno en curso, por deficiente que sea en las zonas rurales, puede sostener a las grandes ciudades indefinidamente si es capaz de aprovisionarlas y si tiene la voluntad y es capaz de mantener un ejército más grande que el que los rebeldes pueden alistar.

Algunas implicancias de política

Si el planteamiento de este ensayo es correcto, se puede concluir que las políticas de la mayoría de las organizaciones internacionales, de la mayor parte de los países que otorgan ayuda extranjera, son cuestionables. La mayoría de los países que proporcionan ayuda y la mayoría de los prestamistas internacionales estimulan los patrones de desarrollo que son relativamente intensivos en una organización en

gran escala, tanto en el sector público como en el privado. Si la capacidad organizativa en gran escala es relativamente escasa en las zonas en vías de desarrollo y no es factible o deseable importar este insumo en particular, entonces esta escasez deberá afectar tanto la composición de la producción como las proporciones de los factores empleados en la fabricación de determinados productos. Existe también una mayor necesidad de inversión en capacidad organizativa en gran escala que lo que generalmente se cree. Si un factor crucial necesario para el desarrollo es especialmente escaso, el alivio de esta escasez será particularmente valioso. Existe la necesidad de una mejor capacitación y de programas de intercambio para gerentes en los sectores público y privado, mayor capacitación en contabilidad y otras técnicas de vigilancia administrativa para el desarrollo de sistemas de incentivos descentralizados y autorregulados así como de mejores sistemas de transportes y comunicaciones.

Si el planteamiento presentado en el presente ensayo es correcto, debería afectar las políticas de los mismos países en vías de desarrollo en una forma que nos recuerde los escritos de Lord Bauer. He señalado anteriormente que mucha gente supone que la teoría económica surgida en los países capitalistas avanzados de Occidente, que muestran la eficiencia de los mercados al distribuir los recursos, no es aplicable a las culturas y condiciones tan diferentes de los países en vías de desarrollo. Estos países se supone que están mejor servidos por un planeamiento y protección económicos contra las importaciones de bienes industriales y contra la explotación por parte de compañías multinacionales. Lord Bauer, al contrario, ha puesto el énfasis hace tiempo en el hecho de que los países subdesarrollados así como los desarrollados deberían confiar en los mecanismos del mercado, tanto domésticamente como en el comercio internacional.

Los principios generales que creo deberían inspirar las decisiones sobre el rol apropiado del mercado y el gobierno en cualquier sociedad son los que nos proporciona la teoría económica moderna que incluye la teoría de la decisión colectiva. La teoría económica moder-

na ilumina las circunstancias bajo las cuales los mercados son la forma más eficiente de organización económica y también las circunstancias bajo las cuales los mercados no pueden generar resultados racionales. Algunas versiones ideologizadas de la teoría económica dejan la impresión de que las fallas del mercado son relativamente raras si es que llegan a ocurrir. Esta impresión no resiste un escrutinio cuidadoso de los resultados teóricos o empíricos: las fallas del mercado son un lugar común y los mercados perfectos son la excepción y no la regla.

Sin embargo, las fallas del mercado no necesariamente implican que sería mejor la acción gubernamental: sabemos por los estudios de elección colectiva que los gobiernos son también imperfectos y que éstos -sean cuales fueren las instituciones y las reglas de votación- generan resultados óptimos únicamente bajo circunstancias especiales. Aquellos que suponen que, dado que un mercado es imperfecto, éste deberá ser suplantado por la acción gubernamental son (como George Stigler ha señalado) como el emperador romano juzgando una competencia musical con dos participantes y que, habiendo escuchado sólo al primero dio el premio al segundo. En la práctica, las sociedades deben escoger entre mercados imperfectos y gobiernos imperfectos. La decisión de cuál es el mejor en una situación determinada depende de las circunstancias: depende de cuán malas sean las fallas del mercado o de si el gobierno en cuestión tendrá menores fallas.

El presente ensayo ha argumentado que los individuos con diferentes antecedentes culturales son prácticamente similares en sus respuestas a los incentivos no ambiguos del mercado: el comportamiento en los bazares y plazas de mercado del mundo en vías de desarrollo no es tan diferente del comportamiento en los mercados de las naciones económicamente avanzadas. El capital tangible y ciertas formas de educación son más raros en los países en vías de desarrollo, lo que implica que, si las instituciones y las políticas gubernamentales son apropiadas, estos factores de producción conseguirán un precio más alto en las zonas en vías de desarrollo que en las zonas

desarrolladas. Este precio relativo ejercerá influencia no sólo sobre el patrón de ventajas comparativas y de comercio sino que también generará un flujo de estos factores de producción en la medida en que sean necesarios para las zonas subdesarrolladas. Por lo tanto, ni la escasez del capital tangible ni la del capital humano pueden impedir el desarrollo económico acelerado.

Importar una organización en gran escala en forma de "gobierno" es, en contraste, un hecho imposible sin imperialismo. Los países pobres del mundo de hoy, tal como los países europeos en la época preindustrial, tienen una especial carencia de organizaciones competentes en gran escala y, en particular, de aquellas burocracias que proporcionan bienes públicos en forma eficiente a grandes extensiones de territorio. Los sistemas inferiores de transportes y comunicaciones y otros aspectos obvios de los países preindustriales hacen especialmente difícil la organización eficiente en gran escala en dichas sociedades. Estas dificultades han hecho que las instituciones en pequeña escala y no especializadas sean la norma en dichas sociedades. Esto, a su vez, significa que los hábitos culturales de los pueblos en las áreas preindustriales son más apropiados para las organizaciones pequeñas o privadas que para las burocracias grandes.

En el caso de las grandes burocracias y, especialmente, en las que proporcionan bienes públicos, los incentivos que tienen los individuos no son obvios ni están bien definidos; el comportamiento depende de lo que James Coleman ha llamado "la ecología de las expectativas". La lealtad cultural a las instituciones tales como la familia extensa y la tribu y la ausencia de tradiciones como la del "hombre de la organización" hacen que las burocracias gubernamentales actúen en forma bastante deficiente en la mayoría de los países en vías de desarrollo y, a menudo, también se conviertan en cleptocracias nepotistas. Estos problemas a menudo impiden que los gobiernos de los países en vías de desarrollo puedan ejercer un control efecti-

vo sobre las zonas rurales y pueden incluso impedirles que eviten la guerra de guerrillas en dichas zonas. Si estos problemas no fuesen abrumadores, la historia (debido a las economías de escala inherentes a los bienes públicos no rivales) habría sido, en gran medida, una sucesión de imperios universales.

En consecuencia, la planificación gubernamental, las industrias nacionalizadas y la reglamentación pública tendrán resultados inferiores en los países en vías de desarrollo que en los desarrollados. Sea cual fuere el rol óptimo del gobierno en las naciones desarrolladas, éste es menor en los países en vías de desarrollo.

La ley y el orden son necesarios para el progreso económico bajo cualquier sistema de organización económica. Es evidente que, por lo menos en las zonas rurales, algunos gobiernos de países subdesarrollados tienen dificultad en proporcionar hasta este servicio público elemental. Si se desea lograr el máximo potencial económico de un país, éste deberá hacer valer los contratos y emitir fallos sobre disputas relativas a derechos de propiedad en forma imparcial y predecible. Aun en algunas partes de Europa, como el sur de Italia, el gobierno no ha sido capaz de llevar a cabo estas funciones en forma adecuada. En algunos países en vías de desarrollo, aun los derechos de propiedad sobre la tierra son a menudo ambiguos y es común la existencia de invasores que no poseen derechos seguros, comerciables e hipotecables para el desarrollo eficiente. En tales circunstancias, el gobierno deberá dedicar toda su capacidad disponible para proporcionar ley y orden. Si les sobra eficiencia, ésta deberá dedicarse a las externalidades más evidentes. No es probable que se pueda llevar a cabo en forma coherente un planeamiento económico excesivamente ambicioso y una reglamentación detallada. No debe esperarse que la intervención gubernamental de amplio alcance, compatible con los altos niveles de vida de algunos países de Europa occidental, funcione (y nunca lo ha hecho) en las sociedades preindustriales.

NOTAS

1. Ver, por ejemplo, Olson, Mancur, "Supply Side Economics, Industrial Policy, and Rational Ignorance", en Barfield, Claude E., y William A. Schambra, (Eds.), *The Politics of Industrial Policy*, Washington D.C.: American Institute for Public Policy Research, 1986, pp. 245-69.
2. El planteamiento de este ensayo se presentó por primera vez en reuniones académicas de mediados de los años sesenta. (Por ejemplo, en una sesión del Midwestern Economic Association en Chicago el 17 de abril de 1964 y en un seminario en la Universidad de Columbia. En esa época, el ensayo se titulaba "Crecimiento económico y cambio estructural"). Mi planteamiento no fue bien recibido en ese momento. Por consiguiente, decidí no darlo a la publicación hasta que pudiera formularlo de manera más clara y persuasiva o hasta que la "moda" se tornara más receptiva. Es probable que las insuficiencias de mis pruebas o los defectos de mi presentación expliquen la reacción negativa de los años sesenta. Con todo, se ha producido un cambio considerable en el pensamiento profesional sobre el desarrollo económico desde entonces, de manera que quizás mi planteamiento será recibido ahora con mayor indulgencia. Además, mi tesis probablemente tenga mayor resonancia con los escritos de Lord Bauer que cualquier otro asunto que yo pueda tratar. Por eso, espero que las mejoras que he hecho a mi planteamiento y el cambio en las susceptibilidades desde los años sesenta harán de este ensayo un tributo apropiado a Lord Bauer.
3. Hablando estrictamente, no existe en absoluto una forma satisfactoria de definir las acciones de capital y, por tanto, su productividad marginal independiente de su tasa de interés en un análisis completamente agregado. Con un país pobre muy pequeño para afectar la tasa de interés del "mundo", no puede haber objeción alguna a lo formulado en este contexto.
4. Referirnos a esta restricción y enfatizar su intensidad y su carácter general no es, por cierto, atacarla. La subordinación de un país a un gobierno extranjero en el que los colonizados carecen del derecho a voto no sólo abre la posibilidad de que el poder imperial sea usado en forma explotadora sino que también puede perpetuar sentimientos de odio hacia sí mismos, inferioridad y amargura de parte del grupo subordinado.
5. Las industrias que carecen de bienes de capital (fuera de inventarios) estarán menos propensas a lograr economías de producción en gran escala; es posible obtener alguna ganancia al incrementarse la especialización de la mano de obra en la medida en que crece una empresa, pero sería difícil pensar en un producto comerciable elaborado sin utilizar un amplio equipo industrial que abarcaría tantas operaciones separadas, haciendo necesario una gran cantidad de fuerza laboral para extraer las ganancias de la división del trabajo. También puede haber economías en escala en la distribución y la comercialización, pero éstas no son, generalmente, tan importantes en los países en vías de desarrollo, que tienen sistemas pobres de transportes y comunicaciones.
6. Ashton, T.S., *The Industrial Revolution, 1760-1830*, New York: Oxford University Press, 1948, pp. 71-77.
7. Esto es cierto hablando estrictamente, sólo si existe determinado rango de disminución de los costos promedio de producción, pero una curva de costos de una unidad en forma de U es más probable para la mayor parte de tipos de producción o, por lo menos, para un número suficiente como para que sea cierta la generalización indicada en el texto.
8. "Una familia extensa" no sólo entraña una "casa multifamiliar", como lo han mostrado los trabajos de Peter Laslett y otros, *Household and Family in Past Time*, Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
9. Schumpeter, Joseph, "The Crisis of the Tax State", en *International Economic Papers*, No. 4, pp. 5-38. Traducido por W.F. Stolper y R.A. Musgrave, London: Macmillan, 1954.
10. Ver, por ejemplo, Wraith, Ronald y Edgar Simpkins, *Corruption in Developing Countries*, New York: Norton, 1974.
11. Kautalya, *Arthashastra*, 8a. Ed., 2do. libro, Mysore, India: Mysore Publishing House, 1967, p. 71.
12. Hablando estrictamente, lo que es necesario para consolidar el presente planteamiento es que el costo marginal de provisión para una persona adicional sea menor que el costo promedio por persona en el que se incurre al proporcionarlo. Los bienes públicos, en este caso, tienen tanto la propiedad "no exclusiva" (*nonexclusion*) como la propiedad "no exhaustiva" (*nonexhaustion*).
13. La opinión de que un gobierno efectivo en gran escala es improbable en los países pobres no es nueva. Tomaría cierta investigación determinar cuándo y cómo se formuló esta noción por primera vez. Una afirmación importante y estimulante sobre este punto de vista se encuentra en los párrafos dedicados a la "revolución administrativa" en Hicks (1969). Yo presenté esta opinión

en Olson (1965), especialmente en las pp. 551-54 y en el artículo de mediados de los años sesenta que fue el origen del presente ensayo. Es muy probable que esta idea se haya formulado hace mucho tiempo.

14. Bloch, Marc, *Feudal Society*, London: Routledge and Kegan Paul, 1961, pp. 62-65.
15. Ver Olson (1973, pp. 355-409). Este artículo no es tan formal como podría serlo y una prueba rigurosa de este punto de vista estará disponible en una manuscrito de las dimensiones de un libro que estoy terminando.

16. Ver Pollard (1965) sobre la pasmosa corrupción en Gran Bretaña antes de mediados del siglo XIX, y Karl Von Vorys (1965) para un ejemplo del poder limitado de los líderes de los países pobres. Ver también Wraith y Simpkins (1974).

REFERENCIAS

- Ashton, T.S., *The Industrial Revolution, 1760-1830*, New York: Oxford University Press, 1948.
- Bloch, Marc, *Feudal Society*, London: Routledge and Kegan Paul, 1961.
- Hicks, John, *A Theory of Economic History*, Oxford: Clarendon Press, 1969.
- Kautalya, *Arthasastra*, 8a. Ed., 2do. libro, Mysore, India: Mysore Publishing House, 1967.
- Laslett, Peter, *Household and Family in Past Time*, Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
- Nurske, Ragnar, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: Oxford University Press 1953.
- Olson, Mancur, "Some Social and Political Implications of Economic Development", en *World Politics*, 512-16, abril 1965.
- Olson, Mancur, "Evaluating Performance in the Public Sector", en Moss, Milton (Ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, New York: National Bureau of Economic Research, distributed by Columbia University Press, 1973.
- Olson, Mancur, "Supply Side Economics, Industrial Policy, and Rational Ignorance", en Barfield, Claude E., y William A. Schambra, (Eds.), *The Politics of Industrial Policy*, Washington D.C.: American Institute for Public Policy Research, 1986, pp. 245-69.
- Pollard, Sidney, *The Genesis of Modern Management*, London: Edward Arnold, 1965.
- Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven: Yale University Press, 1964.
- Schumpeter, Joseph, "The Crisis of the Tax State", en *International Economic Papers*, No. 4, pp. 5-38. Traducido por W.F. Stolper y R.A. Musgrave, London: Macmillan, 1954.
- Wraith, Ronald y Edgar Simpkins, *Corruption in Developing Countries*, New York: Norton, 1974.
- Von Vorys, Karl, *Political Development in Pakistan*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1965.