

DOCUMENTO CEDES/30

Contra la noción de "una cosa por vez"

Albert O. Hirschman

Buenos Aires  
CEDES  
1989

Este texto fue leído por Albert O. Hirschman en el Aula Magaña de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el día 17 de octubre de 1989, en ocasión de recibir el título de Profesor Honoris Causa en esa casa de estudios. El Centro de Estudios de Estado y Sociedad, que ha contado con la amistad y la ayuda generosa del Profesor Hirschman desde su fundación en 1975, adhiere a ese reconocimiento justo otorgado por la Universidad y le agradece la oportunidad de publicar un texto que reviviera la vigencia actual de su pensamiento volcado al análisis de la economía política del desarrollo.

## Contra la noción de "una cosa por vez"

Albert O. Hirschman

Me alegra que la Universidad de Buenos Aires haya podido realizar este acto junto con la conferencia sobre Nuevas Estrategias de Desarrollo para América Latina organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Di Tella. Cuando me anunció el proyecto, Simón Teitel, mi corresponsal en el BID, me advirtió también que para esa ocasión se me invitaría a dar una "clase magistral". Esta información disminuyó algo mi entusiasmo inicial, no sólo porque parecía confirmar la austera y melancólica máxima de Chicago que dice: "no hay almuerzos gratuitos", sino porque la transacción que me proponían me ubicaba en un papel que nunca supe desempeñar. Jamás he aspirado a la función de sabio, experto o maestro itinerante; por el contrario, he casi hecho una profesión de la crítica a tales personajes.

Es el caso de La estrategia del desarrollo económico, escrito hace más de treinta años para **disentir** con las ortodoxias y los pronunciamientos magistrales que predominaban entonces. Por supuesto, a menudo las concepciones del disidente se convierten en una nueva ortodoxia. Afortunadamente, hasta el momento mi libro no ha sufrido tan horrorosa suerte. Pero como esta conferencia ha sido organizada en parte para celebrar ese viejo libro, parece insinuarse una nube en el horizonte. Por lo tanto, voy a aprovechar la oportunidad para tomar una precaución: presentar

un argumento que contradice o modifica una proposición central del libro. Para ser más específico: trataré de mostrar que la validez de esa proposición tiene sus límites, que es aplicable a algunas situaciones más que a otras y, por fin, que el camino que propuse tiene sus propios problemas.

Para empezar, me permitiré retomar una historia que referí a comienzos de esta década cuando el Banco Mundial me pidió --a mí y a otros que habían escrito sobre desarrollo en años ya lejanos-- que expusiera los orígenes de las ideas sobre desarrollo económico que había planteado en La estrategia y reflexionara sobre ellas. En el trabajo que escribí respondiendo a esa demanda, recuerdo un episodio que me ocurrió en la Argentina hacia 1968, poco después del golpe militar que destituyó al régimen civil de Arturo Illia y puso en el poder al General Onganía. Algún funcionario o partidario del nuevo gobierno militar me dijo: "Todo lo que está haciendo nuestro gobierno es poner en práctica sus ideas sobre el crecimiento desequilibrado. Nosotros no podemos llevar a cabo todos nuestros objetivos políticos, sociales y económicos a la vez; por lo tanto, hemos decidido proceder por etapas, como en una secuencia de crecimiento desequilibrado. Primero, tenemos que corregir los problemas económicos, es decir, restablecer la estabilidad económica y estimular el crecimiento; después trataremos de alcanzar una mayor igualdad social; y sólo entonces el país estará en condiciones de restaurar las libertades civiles y de emprender otras mejoras políticas".

Estas palabras me escandalizaron. Se invocaban mis escritos para justificar la anulación "temporaria" de los derechos y libertades democráticas con el fin de lograr objetivos económicos tales como la estabilidad y el crecimiento mientras que lo que yo había escrito era que en ciertas circunstancias era posible y hasta deseable impulsar, digamos así, el desarrollo industrial a pesar de una "infraestructura" inadecuada en cuanto a, por ejemplo, producción de energía eléctrica y transportes.

Adopté una actitud positiva con respecto a este tipo de desequilibrio porque me parecían correctivos por sí mismos, no a través de la sola mediación de las fuerzas del mercado sino por las reacciones que se producirían previsiblemente tanto en estas fuerzas como en la política pública. Pero no estaba claro en absoluto cómo tales fuerzas correctivas podían activarse cuando aparecía un "desequilibrio" o una "desproporción" no ya entre sectores de la economía sino entre el progreso económico y el proceso político.

Puede haber un considerable crecimiento y progreso económicos y, quizás también, una mejor distribución del ingreso sin un avance correlativo en la apertura política o una disminución de la represión, del mismo modo que puede producirse un proceso inverso a lo largo de un período considerable: el fortalecimiento de la democracia puede ir acompañado de un debilitamiento de la economía; ustedes saben demasiado de todo esto. No hay una razón general por la cual estos diversos elementos positivos deban ir necesariamente juntos, salvo nuestro deseo de que así ocurra ya que en ese caso el mundo sería menos complicado. Sin duda, es posible pensar algunas razones que expliquen por qué estos desequilibrios o desproporciones podrían poner en juego fuerzas equilibrantes; pero hay otras razones que generan el movimiento opuesto, es decir, una acentuación del desequilibrio. Por ejemplo, una vez que un régimen autoritario ha logrado alcanzar el progreso económico, bien podría ocurrir que el gobierno se encuentre en una situación de mayor popularidad y solidez y, por lo tanto, bajo una menor presión para evolucionar en el sentido del pluralismo y de los derechos humanos. Por consiguiente, hay que desconfiar de un gobierno de este tipo cuando dice que "las condiciones aún no están dadas" para ir en esa dirección mientras proclaman su determinación de hacerlo "sin duda más tarde".

Hay mucho de sentido común en la vieja regla: una cosa por vez, pero al parecer no siempre es una bendición poder ordenar las tareas de ese modo. Ultimamente he estado pensando algunas nuevas hipótesis en este terreno y me gustaría transmitirse las brevemente.

Como ustedes saben, en los Estados Unidos hemos pasado por un período marcado por la ofensiva de los pensadores conservadores y neo-conservadores. Tradicionalmente, los conservadores han insistido en denunciar como nocivas o desastrosas ciertas concepciones "progresistas" de reforma social o política que se postulan o han sido llevadas a cabo. En un nuevo libro que estoy escribiendo me propongo identificar y discutir los argumentos que se utilizaron con más frecuencia para oponerse y desbaratar estas concepciones. Uno de los argumentos más estereotipados es el siguiente: Si se adopta tal o cual política o reforma se pone en serio peligro una conquista anterior que constituye uno de nuestros logros y adquisiciones más preciados. Por ejemplo, si seguimos en el camino del sufragio universal -esto se argumentó repetidamente en Inglaterra en el curso del siglo XIX- perderemos nuestra "Antigua Libertad". Más tarde y de manera similar se argumentó que la adopción de algún nuevo programa de bienestar social, tal vez deseable en sí mismo, perjudicaría tanto la Libertad como la Democracia.

Llamo a este argumento la tesis de la amenaza (jeopardy thesis). Afirma que la medida que se va a adoptar es una amenaza que pone en peligro un paso progresivo anterior considerado de mayor valor que el que está en discusión. Esta tesis ha sido utilizada fundamentalmente en países como Inglaterra que han tenido una larga historia de cambios políticos y sociales realizados en forma gradual. La mayor parte de mis ejemplos provienen de ese país: desde la oposición a las Actas de Reforma Electoral del siglo XIX a la literatura que pone en cuestión el estado de bienestar, empezando por el famoso libro de Hayek The Road to Serfdom, que fue escrito en Londres durante la segunda guerra mundial. La idea de la amenaza

que pone en peligro logros anteriores aparece directamente en el título de este libro.

El argumento de la amenaza no puede utilizarse en países que no tienen ese tipo de historia gradual en el terreno de las reformas políticas y sociales. Es imposible que se ponga en peligro el progreso anterior cuando éste no ha existido! La problemática está relacionada con un tópico del "desarrollo político" que alguna vez fue muy discutido. En Europa Occidental --como fue señalado por varios autores-- las diferentes "tareas" de la construcción de la nación (lograr una identidad territorial, asegurar la autoridad en todo el territorio, obtener y manejar la participación de las masas) fueron emprendidas una por vez a lo largo de los siglos, mientras que las "nuevas naciones" del Tercer Mundo deben enfrentarse con todas al mismo tiempo. De manera similar, la transición de los derechos civiles a la participación masiva en política a través del sufragio universal y al estado de bienestar socio-económico se instrumentó de un modo mucho más lento y "ordenado" en Gran Bretaña que en los otros grandes países europeos, para no hablar del resto.

En cuanto al debate sobre "desarrollo político", la distinción entre los pocos países que podían resolver sus problemas en forma paulatina a lo largo de un período prolongado y los otros (supuestamente menos afortunados) para los cuales ese período resulta muy concentrado, sirvió a un propósito obvio: demostrar que los países nuevos enfrentaban una tarea difícilísima y así apreciar en toda su dimensión las dificultades de la construcción de una nación en el siglo XX. Aceptemos este argumento por el momento. Se ve entonces que los países nuevos tienen por lo menos una ventaja: cuando se trata de dotarlos de instituciones ligadas al Estado de Bienestar no será posible combatir entonces esta medida con el argumento de querer preservar una tradición democrática o de libertades individuales ya que esta tradición casi no existe. En otras palabras, la tesis de la amenaza no puede ser invocada en estos casos. He aquí una cierta ventaja retórica

para los que argumentan en favor del estado de bienestar en los países en desarrollo. Pero esa ventaja puede parecer un pequeño consuelo si se la compara con las condiciones desfavorables --la necesidad de resolver al mismo tiempo numerosos problemas en la construcción del estado-- dentro de las cuales se supone trabajan estos países.

Pero esta desventaja es menos evidente si se pone en tela de juicio el argumento subyacente. Para empezar, no es verdad que los países avanzados siempre tengan el privilegio de resolver los obstáculos en forma secuencial, mientras que los países nuevos estén forzados de manera uniforme a una resolución casi simultánea de sus problemas. Tomemos las etapas de la industrialización: no se ha insistido lo suficiente --quizá por la falta de comunicación entre los economistas y los científicos políticos-- que aquí predomina la relación inversa. Porque cuentan con la posibilidad de adquirir bienes intermedios y de capital en los países industrializados, los países en desarrollo pueden moverse pausadamente, siguiendo la dinámica de eslabones hacia atrás, desde las últimas etapas de producción a las primeras y hacia la producción de bienes de capital (si es que llegan hasta ahí), mientras que, por el contrario, los países de industrialización temprana a menudo tuvieron que producir en forma simultánea todos los insumos necesarios, incluso sus propios bienes de capital, aunque fuera por métodos artesanales. En este caso, sin embargo, esa compulsión de los países de temprana industrialización por cubrir todas las categorías al mismo tiempo, ha sido considerada como una ventaja porque impulsaba una vigorosa dinámica de crecimiento industrial. De manera correspondiente, la naturaleza secuencial del proceso de desarrollo en los países de industrialización tardía podría ser considerada como un perjuicio, porque corre el riesgo de quedar detenido en la etapa de producción de bienes de consumo final. Este riesgo es real: como ya expliqué en La estrategia "a menudo, el industrial que hasta ahora ha trabajado con materiales importados está en contra del establecimiento de industrias nacionales que las produzcan".



Si se compara ahora la dinámica de la industrialización con la del desarrollo político se llega en primer lugar a una generalización desconcertante: no importa si los países avanzados tienen que enfrentar las tareas de manera secuencial o simultánea, de todos modos siempre les toca lo mejor. Pero esto apenas si constituye una sorpresa: se trata de una de las muchas razones por las cuales estos países son avanzados.

En realidad, puede extraerse una conclusión más interesante de la comparación entre las dos dinámicas: la resolución gradual o secuencial no es necesariamente una bendición, tal como lo ha sostenido insistentemente la literatura sobre el desarrollo político. La resolución por secuencias supone el riesgo de quedarse detenido, y este riesgo puede afectar no sólo a la secuencia que va de la producción de bienes de consumo a la de maquinarias y bienes intermedios sino también, de manera diferente, a la progresión compleja --esbozada en la famosa conferencia del sociólogo inglés T. H. Marshall en 1949-- de las libertades individuales al sufragio universal y al estado de bienestar. Una sociedad que ha llegado tempranamente a la consolidación de las libertades individuales puede luego experimentar dificultades cuando trata de establecer políticas amplias de bienestar social. Los mismos valores que tan bien sirvieron a esta sociedad en una fase --la creencia en el supremo valor de la individualidad, la insistencia en los logros individuales y en la responsabilidad individual-- puede constituir un verdadero problema más tarde cuando se hace necesario poner el acento en el *ethos* comunitario y solidario.

Quizás esto explique básicamente por qué las políticas de bienestar social fueron instrumentadas en primer lugar por la Alemania de Bismarck, un país donde la tradición liberal era particularmente endeble. Del mismo modo, el reciente asalto retórico contra el Estado de Bienestar en Occidente no ha sido tan vigoroso y sostenido en el continente europeo como en Inglaterra y los Estados Unidos. Nada

de esto supone que en países con una fuerte tradición liberal sea imposible establecer un espectro amplio de políticas de bienestar social. Pero es aquí donde su introducción parece requerir la concurrencia de circunstancias especiales, tales como las presiones generadas por la Depresión o la Guerra, así como proezas notables en el manejo de las políticas socioeconómicas. Más aún, una vez que se implementen las medidas del Estado de Bienestar en esos países, van a ser nuevamente atacadas en la primera oportunidad que se presente. La tensión entre la tradición liberal y el nuevo *ethos* solidario permanecerá sin resolver durante mucho tiempo y la tesis de la amenaza será invocada con previsible regularidad y siempre va a encontrar una audiencia receptiva.

Ustedes habrán advertido que el argumento que acabo de desarrollar es, en muchos sentidos, exactamente la contraparte de mi argumento en favor del crecimiento desequilibrado que sostuve hace treinta años. En La Estrategia, argumenté contra la idea según la cual --a causa de la interdependencia de la economía, ya sea desde el punto de vista de la oferta o de la demanda-- no podía lograrse progreso alguno a menos que se incrementaran de manera simultánea la expansión de la inversión y del producto en todos los sectores claves por medio de un "plan de inversión integrado" o un "gran impulso". En cambio, tanto en el plano teórico como en las experiencias de desarrollo histórico reales, busqué la posibilidad de soluciones secuenciales al problema del crecimiento.

Pero ahora mi argumento da un giro completo ya que me he encontrado con algunos obstáculos reales en las soluciones secuenciales, en particular, allí donde la interdependencia entre las tareas es débil o inexistente. El problema entonces puede ser el opuesto: las numerosas tareas a emprender, lejos de requerir un enfoque y solución "integrados" como resultado de la interdependencia, resultan demasiado separables. En estas condiciones, es fácil y tentador operar sólo en una de las diversas áreas deseables, con la idea o el pretexto de que el resto será

encarado más tarde. Sin embargo, a causa de la resonancia del argumento de la amenaza y otros motivos relacionados, ese primer avance puede dificultar y hasta imposibilitar la actuación en otras áreas. En esta eventualidad, los políticos que esgriman argumentos como el de hacer "una cosa por vez" o de "las condiciones todavía no están dadas", a menudo no tienen ningún deseo por moverse en esferas donde la acción "lamentablemente", como suelen decir, debe postergarse.

Para terminar, me parece que el camino intelectual que he seguido no es del todo extraño. El rechazo de una prescripción de política económica (crecimiento equilibrado), que además de errónea me pareció demasiado exigente y peligrosa en sus implicaciones políticas, me llevó a elaborar un enfoque alternativo. Más tarde, observé algunas situaciones en las que los acontecimientos habían tomado un curso similar al que yo había propuesto y advertí que ese curso a su vez albergaba algunos peligros y riesgos específicos. Esto es natural ya que no hay acción que no entrañe riesgos. Reconocer e intentar evitar esos riesgos no implica que no deba actuarse ni que sea necesario rehabilitar la proposición original que he criticado.

Más bien, de la historia que he referido aquí se pueden extraer dos lecciones. Primero, a los países que deben abordar al mismo tiempo numerosas tareas políticas, económicas o sociales urgentes (que otros, fundamentalmente Inglaterra, pudieron resolver paulatinamente en el curso de un largo período) les está reservada una compensación, o --para volver a uno de mis conceptos predilectos-- una bendición encubierta.

Segundo, la búsqueda de soluciones uniformes para resolver los problemas del desarrollo conducen invariablemente al error; esto se refiere tanto al requisito de la simultaneidad como al de la secuencialidad, es decir, al imperativo de un "plan

integrado" así como al mandato de posponer algunas tareas esenciales con el pretexto de hacer "una cosa por vez".

De esta manera, puedo aspirar por lo menos a un elemento de continuidad en mi pensamiento: el de negarme a aceptar la idea de un "único camino correcto".

(Traducción de Martha E. Equía)