

EL PROGRESO ECONOMICO EN LOS PAISES ATRASADOS (*)

Al sopesar por primera vez lo que, sin duda alguna, constituye uno de los problemas económicos clave del mundo, a saber, el de los países atrasados, el economista no puede menos de sentirse impresionado por el extraordinario abandono en que tiene a este campo su propia ciencia. Es indudable que la investigación y la literatura económicas han estado condicionadas en sumo grado por una concepción puramente nacional, en general por los puntos de vista de un país industrializado de primera fila. Esta concentración de la atención en los problemas de los países industrializados y de manera particular en sus problemas inmediatos de estabilidad económica, acaso aparezca resumida con la máxima claridad en la afirmación, frecuentemente citada, de Keynes, que dice: "A largo plazo estamos muertos todos." Pero esta frase tiene una mordacidad peculiar cuando se aplica a los países y pueblos atrasados. Para ellos es un hecho fisiológico más bien que una preferencia lógica.

Como consecuencia de la preocupación de los economistas por los datos nacionales y los problemas nacionales —que únicamente ha sido seguida, en segundo término, por el análisis de los problemas del comercio exterior y de las relaciones de comercio exterior— existe una tendencia general a dar por sentado que ha habido un alza en la renta nacional "per capita" en el mundo entero durante las dos últimas generaciones, y también que se ha registrado cierto progreso hacia una distribución más equitativa de la renta. Este

(*) Este artículo se basa en un ensayo presentado en el Seminario General de la Facultad de Graduados de la New School for Social Research, el día 13 de diciembre de 1948. El autor es funcionario del Secretariado de las Naciones Unidas, pero el presente artículo constituye la expresión de opiniones personales y no tiene relación alguna con puntos de vista oficiales sobre la materia.

optimismo no puede ser mantenido seriamente si abandonamos el enfoque nacional de los problemas y pensamos en términos de renta mundial, de Juan Cosmos más bien que de Juan Ciudadano. Aun cuando es cierto que en algunos de los países, considerados *individualmente*, la renta e incluso la renta "per capita" han venido aumentando, si bien en proporciones muy desiguales, la media de la renta mundial es, casi seguramente, más pequeña en la actualidad que en 1913. La razón de ello es que en la determinación de la renta media internacional, los países atrasados, con sus poblaciones en aumento, adquieren un peso constantemente creciente. La situación puede describirse mejor de la manera siguiente: una proporción cada vez menor de la población del mundo ha elevado rápidamente su nivel de vida, en tanto que el nivel de vida de una mayoría cada vez mayor se ha elevado más lentamente o ha permanecido estacionario. El progreso en el primer grupo y el muy lento adelanto en el segundo son, sin embargo, desvirtuados por las alteraciones de las cifras relativas del primer grupo en relación con el segundo. El análisis marxista, en el que los crecientes niveles de vida para grupos o sectores determinados son considerados, por una razón o por otra, compatibles con el deterioro y empobrecimiento general, es mucho más exacto si se aplica al mundo internacional que al nacional.

En términos de renta mundial, la situación ha empeorado, probablemente, durante las tres últimas generaciones en relación con los tres criterios de Pigou: volumen medio, igualdad de distribución y estabilidad temporal. Si definimos la renta "media" mundial como la del ciudadano medio del mundo, el progreso espectacular que se ha producido en un extremo, y que ha fascinado a los economistas y a otros observadores, resulta insignificante. Tales consideraciones acaso retrocedan en dirección a la tenebrosidad, pero pueden ser un correctivo útil de la visión de la situación predominante en la actualidad.

Tampoco es enteramente exacto decir que este modo de ver las cosas, en términos de renta mundial, es vano porque la fuerza motriz decisiva del desarrollo económico, o la falta de éste, es puramente nacional o interna. Más adelante, en este artículo, se examinarán las debilidades, que se perpetúan por sí solas, de las

economías nacionales de los países atrasados, y se tendrán en cuenta plenamente los formidables obstáculos que son para el desarrollo económico. Sin embargo, en este momento puede ser útil indicar que la creciente desigualdad en la distribución de la renta mundial es, al menos en parte, atribuible a un cambio estructural fundamental en las relaciones económicas internacionales; es decir, el cambio en las relaciones de precio entre las primeras materias y los artículos manufacturados. De los datos publicados resultaría que durante las dos generaciones precedentes a la segunda guerra mundial el "quantum" de los artículos manufacturados, asequible por un determinado "quantum" de mercancías primarias, descendió en más de un 40 por 100. Desde el punto de vista de los países industrializados, es indudablemente cierto que los precios de los artículos manufacturados no han aumentado en términos reales; por el contrario, los salarios crecientes y los precios en dinero de los factores de la producción han sido compensados en gran medida por la acrecida eficiencia de la producción.

No obstante, también es verdad que la acrecida eficacia en la producción de artículos primarios no ha sido absorbida por los niveles crecientes y los precios crecientes de los factores de la producción, sino por un mayor "quantum" exigido a cambio de un volumen determinado de artículos manufacturados. El razonamiento, desde el punto de vista de los países atrasados —y que es difícil de refutar— es que si la mano de obra y otros recursos empleados en la producción de artículos manufacturados hubieran sido obtenidos a un nivel de vida estacionario, estos artículos manufacturados habrían sido asequibles para los países atrasados acaso a un tercio del precio efectivamente pagado por ellos. De este modo, los recursos requeridos por el desarrollo económico o, al menos, los recursos necesitados para el impulso inicial del desarrollo económico, podrían haber sido suministrados multiplicando las importaciones de bienes de capital y no se hubiera necesitado contar con el peligroso, insuficiente y difícil procedimiento de la inversión extranjera.

Los pueblos de los países industrializados no han mantenido un nivel de vida más elevado a los precios que pagan a los países atrasados por sus mercancías primarias. ¿Por qué ha de darse por

supuesto que el pueblo de los países atrasados debe mantener un nivel de vida más alto en los países industrializados por obra de los precios que pagan por los artículos manufacturados? Pensando de este modo se está obligado a concluir que el hecho de que los países atrasados no puedan aproximarse a los niveles de los países industrializados y acercarse a ellos más rápidamente, no debe achacarse enteramente a las debilidades o dificultades interiores implícitas en la estructura económica de los países atrasados. En consecuencia, la creciente desigualdad en la distribución de la renta mundial no precisa ser aceptada como inevitable, dada la actual estructura de los países atrasados. Poca duda puede haber de que una corriente suficiente de mercancías-capital adicionales hacia los países atrasados para mantener, pongamos por caso, las relaciones de "quantum" de 1913 durante las dos últimas generaciones, habría transformado la situación económica en muchos de estos países.

Existe aún otro factor en las relaciones internacionales que ha tenido un efecto entorpecedor para el desarrollo económico. En el desarrollo económico podemos distinguir entre las *semillas* del desarrollo, tales como la acumulación de capital industrial, la difusión de los métodos tecnológicos modernos y la elevación de los niveles de educación, y los *frutos* del desarrollo económico, tales como la mejor nutrición, las más bajas cifras de mortalidad, el consumo de lujo, los progresos en la seguridad social, el desarrollo de una administración sumamente complicada y la múltiple intervención del Estado. El hecho peliagudo es que mucho más fácil es trasplantar los frutos del desarrollo económico o, al menos, llevar a cabo los movimientos para realizarlo, que trasplantar las semillas. Cosas tales como los progresos de la medicina, los bajos porcentajes de mortalidad, la legislación social avanzada, una organización compleja de la planificación, son los resultados finales del desarrollo económico en los países industrializados, y, como tales, no sólo desempeñan una función económica definida, sino que son cosas en las que el desarrollo económico encuentra su significado y realización. Es fatalmente fácil trasplantarlos, no como productos definitivos, sino aisladamente, divorciados del proceso que los ha creado en los países industrializados. Tratados de tal forma, estos frutos del desarrollo económico tienen un medio de corromper, e incluso de detener, el desarrollo mismo. Trasplántense

los progresos médicos aisladamente y se aumentará la población que se está manteniendo en niveles estacionarios en lugar de elevar los niveles "per capita"; trasplántese la legislación social avanzada y, o quedará letra muerta, o resultará positivamente perjudicial para el desarrollo económico: créese un deseo de consumo suntuario y se verán reducidas las divisas disponibles para la importación de mercancías-capital; establézcase una organización complicada de planificación estatal y, en las condiciones que prevalecen en muchos países atrasados, tal organización se convierte, con frecuencia, en algo absurdamente extemporáneo para las necesidades y posibilidades reales. No necesitamos poner más ejemplos para ilustrar este particular.

¿En qué, pues, reside la especial dificultad para poner en marcha, dentro del marco de las relaciones de cambio existentes entre las mercancías primarias y las manufacturadas, el proceso del desarrollo económico mismo? La respuesta parece ser que nos enfrentamos a un sistema no sólo de círculos viciosos, sino de círculos viciosos dentro de círculos viciosos y de círculos viciosos entrelazados. Existe, naturalmente, el círculo vicioso dominante de la baja producción —inexistencia de excedentes para la inversión económica—, inexistencia de herramientas y equipo —bajo nivel de la producción—. Un país atrasado es pobre porque no tiene industria; y un país atrasado no tiene industria porque es pobre.

Pasando al siguiente problema clave de los países atrasados, a saber, la relación de la agricultura con la industria, encontramos una nueva aplicación de este círculo vicioso. Dada una situación en la que la mayoría de la población empleada al comienzo del desarrollo económico lo está en la agricultura, no es difícil determinar dos clases de industrialización que serían particularmente prometedoras. La primera es la manufactura de mercancías que puedan servir como mercancías de incentivo para los agricultores y productores primarios en general, es decir, mercancías que les inducirán a elevar su producción y a pasar de un sistema de cultivo de subsistencia en una economía no monetaria a un sistema de cosechas vendibles al contado en un sistema monetario. El segundo tipo es, evidentemente, la producción de herramientas y equipo agrícola para elevar la producción agrícola. En estas dos formas

podría ser resuelto el conflicto ostensible entre la industrialización y el progreso agrícola.

En realidad, el cultivo de subsistencia, la inexistencia de la división del trabajo y los expedientes premonetarios prevalecen en los países atrasados por falta de oferta de mercancías de incentivo; y la baja producción y carencia de especialización que acompañan a tal cultivo de subsistencia impiden, a su vez, la acumulación de excedentes alimenticios que podrían ser utilizados para la importación o producción nacional de mercancías de incentivo. De modo similar, la baja producción agrícola impide la importación o producción nacional de un equipo más moderno, y la falta de equipo, a su vez, impide una producción agrícola mayor.

Otro círculo vicioso procede del hecho de que el desarrollo económico es una operación caracterizada por rendimientos crecientes. Debe transcurrir un largo período de grandes gastos, al parecer estériles, antes del momento en que nuevos gastos produzcan resultados tangibles. El desarrollo en pequeña escala (por razón de la cuantía del gasto, no por el volumen del proyecto de que se trate) es probable que sea mucho más difícil. El desarrollo continuo en pequeñas dosis propende a ser muy desalentador. Lo que se necesita es un gran esfuerzo inicial para atravesar el período estéril, y esto, por sí solo, ofrece una dificultad fundamental con muchas ramificaciones, de la cual tres ejemplos pondrán a la luz el problema:

1. La forma de desarrollo más productiva es la creación sistemática de aquellas economías externas indispensables para la producción económica, en particular en los ramos del transporte y de la energía. La creación de estas economías externas no es únicamente estéril en el sentido de que es no más que una condición previa, aun cuando esencial, de la producción útil; implica también actividades de una intensidad de capital particularmente elevada. No obstante, el tipo más perfecto de desarrollo es aquel que requiere un gasto de una enorme cantidad de capital en la creación de economías externas sin rendimiento inmediato. Sería mucho más fácil si fuera lo contrario, si se pudiera comenzar con inversiones pequeñas que ofrecieran rendimientos inmediatos, que entonces podrían ser utilizados para mayores inversiones, haciendo

acopio de fuerza en el curso del proceso. Pero, desgraciadamente, no es así. Por ello, los países atrasados, con modestos recursos a su disposición y con una natural impaciencia por ver los resultados, se encuentran bajo la constante tentación de olvidar las economías externas necesarias y lanzarse a proyectos prematuros que no logran alcanzar su plena productividad por falta de economías externas o, alternativamente, volverse atrás desesperadamente y no hacer nada. Este es un verdadero dilema.

2. En las condiciones que prevalecen en los países atrasados, el efecto inmediato de un progreso pequeño continuo es un mejoramiento de la nutrición y de las condiciones sanitarias que reducen la cifra de mortalidad. Esto tiene como consecuencia un aumento de la población que consume el incremento de la producción y no deja lugar a la inversión. A la vista de la experiencia de los países industrializados, es sumamente probable que el desarrollo sostenido y la industrialización tengan como consecuencia una reducción de la natalidad, abriendo así nuevas fuentes de inversión. Sin embargo, esa venturosa fase nunca es alcanzada porque el efecto inmediato de los pequeños progresos propende a hacer volver al país atrasado a su punto de partida. En tales condiciones, el desarrollo se asemeja a tratar de subir por una escalera móvil que se mueve en sentido descendente. Con que sólo se lograra moverse de la posición original, se podría abandonar la escalera y marchar adelante sin dificultad; pero una vez en la escalera se encuentra uno impedido de conseguir libertad de movimientos.

3. Otro hecho, frecuentemente observado por los economistas (1), es que el desarrollo múltiple es más fácil de mantener, por unidad de gasto, que el desarrollo mediante proyectos aislados. A condición de que se mantenga un equilibrio razonable en el desarrollo múltiple, cada proyecto será el mercado para algún otro proyecto y el abastecedor de otro más. En el sentido de la renta, también las rentas generadas en los proyectos A, B, C, proporcionan la capacidad adquisitiva para el producto del "proyecto X". Las ventajas del desarrollo múltiple pueden constituir un intere-

(1) Véase P. N. ROSENSTEIN-RODAN, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", en *Economic Journal*, vol. 53 (june-september, 1943), pp. 202-11.

sante material de lectura para los economistas, pero son tristes noticias, en verdad, para los países atrasados. En general, faltan los recursos iniciales para el desarrollo simultáneo en muchos frentes. El método preferible, dada la escasez de recursos, sería, una vez más, iniciar el desarrollo en algún sector y aumentar gradualmente la proporción de la inversión y el número de direcciones de la expansión. Así, pues, el procedimiento más factible para los países atrasados es el menos conveniente y el tipo menos económico de todos.

Aún hay otras opciones entre cosas malas a que tienen que hacer frente los países atrasados. Acaso la más notable de éstas sea la que se relaciona con la distribución de la renta. En el curso histórico de la industrialización durante el siglo XIX existió una distribución de la renta ostensiblemente desigual que reducía el consumo y producía ahorros en el grupo superior de renta que podían ser reinvertidos. Este no es el único medio de acumulación de capital, pero los otros métodos implican la imposición en masa, los controles económicos, el racionamiento o cosas equivalentes que son sumamente difíciles de organizar en los países atrasados. Tales países pueden tratar de fomentar una elevada cifra de ahorros internos mediante una distribución desigual de la renta, pero los "ahorros" del grupo superior de rentas son susceptibles de adoptar formas no conducentes al desarrollo económico, tales como el consumo de lujo, especialmente de mercancías importadas, las transferencias de capital al extranjero o el atesoramiento de oro, otros metales preciosos o divisas. De ordinario, no existe la organización necesaria para la imposición efectiva de las rentas elevadas. Por otra parte, con una distribución equitativa de la renta es vano esperar un volumen de ahorros voluntarios nacionales suficiente para, incluso, un modesto comienzo de desarrollo económico.

Queda todavía el procedimiento de financiar el desarrollo por medio de la inflación, pero, incluso en este aspecto, aparece otro círculo vicioso. El procedimiento inflacionista de aumentar la producción y transferir recursos del consumo a la inversión es mucho más peligroso en los países atrasados que en los industrializados. En los primeros, la producción es rígida y mucho menos susceptible de aumentar bajo el estímulo de la demanda monetaria acrecen-

tada que en los segundos. Esta afirmación encuentra apoyo en una comparación del desarrollo de tiempo de guerra en los países atrasados con el de los Estados Unidos o Inglaterra. Toda la teoría del estímulo a la producción mediante la elevación de la demanda efectiva ha sido construída para los países industrializados, y su aplicación a los atrasados puede hacer más daño que provecho. Una identidad externa del objetivo —esto es, elevar la producción— oculta una diferencia fundamental en las técnicas necesarias para su logro.

Aun cuando se ha sostenido que la inflación hace menos daño en los países atrasados que en los industrializados (2), una reflexión más madura hace ver que esto sólo superficialmente es verdad. Una de las cosas esenciales para los países atrasados es la transición a una economía plenamente monetaria y a una especialización de la mano de obra plenamente lograda; esto puede ser precisamente tan indispensable como los progresos tecnológicos. La inflación demora y puede impedir la transición a una economía monetaria porque socava la confianza en el dinero, en particular entre los agricultores. En este respecto, la inflación de tiempo de guerra ha constituído un gran revés para los países atrasados.

El último y particularmente maligno ejemplo de los círculos viciosos de que nos ocupamos proviene del contexto político en que se ha llevado a cabo el desarrollo económico. El deseo de desarrollo económico puede o no surgir de los sentimientos populares y de la presión popular, pero en los países atrasados es siempre el gobierno quien tiene que dar forma a ese deseo y traducirlo en acción. Una clase de empresarios privados, o no existe en absoluto o encuentra, en los países atrasados, condiciones desfavorables, en general, para asumir el papel principal en la determinación del curso del desarrollo económico. Esta dependencia del desarrollo económico del gobierno tiene dos explicaciones significativas. En primer término, existe un problema de estabilidad gubernamental. Donde las instituciones económicas consagradas al desarrollo son gubernamentales, la inestabilidad política se refleja en políticas económicas confusas, contradictorias o malogradas. Los países

(2) A. R. PREST, *War Economics of Primary Producing Countries* (Cambridge, Eng., 1948).

atrasados necesitan estabilidad gubernamental mucho más que los industrializados, en los que el desarrollo ha llegado a ser automático. Al mismo tiempo, la misma falta de desarrollo económico contribuye en muchos países a la inestabilidad de los gobiernos. En segundo lugar, como se ha indicado, el consejo más sano en orden al desarrollo económico sería, en general, la paciencia, esto es, esperar para comenzar hasta que puedan ser acumulados recursos suficientes para inversiones de consideración y simultáneas y para la creación de economías externas. Para los pueblos de los países atrasados, éste es un consejo sumamente desagradable, por no decir otra cosa; para sus gobiernos es inaceptable. Muy pocos gobiernos pueden permitirse justificar sus políticas en el "largo período" del economista. Para los gobiernos es, en verdad, exacto que "a la larga, estaremos todos muertos". Si el economista ha de prestar un servicio útil tiene que aceptar el horario establecido por los gobiernos y por el pueblo de los países atrasados. Lo mejor es enemigo de lo bueno.

Este estudio no es en manera alguna exhaustivo. La situación de los países atrasados ejemplifica, en sentido contrario, la interdependencia universal de todo lo económico y el predominio de los procesos acumulativos en que tanto insisten los libros de texto de economía. Como en ellos se indica, en economía "una cosa conduce a otra". La tragedia de los países atrasados es que lo contrario es también verdad: el no lograr moverse una cosa detiene el movimiento de cierta otra. Una cosa conduce a otra, pero nada conduce a nada.

Resumamos nuestra posición según resulta de las observaciones hechas: Nos enfrentamos con un problema de inmensa dificultad. Se habrá dado un paso importante hacia su solución una vez que hayan sido invertidos o refrenados los cambios desfavorables en las relaciones de precio mundiales durante las dos últimas generaciones; sólo entonces puede ser mitigado el daño que han causado en los países atrasados. Una acción de esta naturaleza puede reducir el problema a proporciones tales que los remedios que ahora comienzan a ser asequibles en la forma de ayuda a los países atrasados, puedan ejercer un efecto tangible. Algunos de los países atrasados vencerán sus dificultades iniciales del mismo modo que

lo han hecho Inglaterra, los Estados Unidos y la Unión Soviética siguiendo diversos procedimientos, y acaso no serán los que lo hagan aquellos países que en la actualidad se diría que son más susceptibles de hacerlo. Ciertamente es que las innovaciones revolucionarias en la técnica pueden ayudar a resolver el problema, pero no se puede contar con tal ganga. Mucho mejor es que podamos enfrentarnos al hecho de que el problema es formidable y a la idea de que no podemos permitirnos desdeñar ninguna dirección de ataque al mismo. Deben ser movilizadas fuerzas irresistibles para hacer frente a lo que acaso resulte, después de todo, no ser una materia inmovible.

H. W. SINGER

(Traducción del original en inglés "Economic Progress in Underdeveloped Countries", publicado en "Social Research", marzo 1952, vol. XVI, núm. 1, páginas 1-11.)

