

# TEMAS Y POLEMICAS

## EL INFORME DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO (\*)

### CRITICA DE S. HERBERT FRANKEL

#### I. *Introducción.*

El presente ensayo trata del informe de las Naciones Unidas sobre "medidas para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados". El Secretario General de las Naciones Unidas, en el prólogo de dicho informe, indica que es la contrapartida de otro previo sobre las medidas nacionales e internacionales requeridas para lograr el pleno empleo en los países más adelantados económicamente.

Este informe lo preparó un grupo de especialistas nombrados por el Secretario General después de que el Consejo Social y Económico adoptó una serie de recomendaciones derivadas de la discusión del informe anterior. Así, en la resolución 290 (XI) del Consejo Social y Económico se determinaba: "Preparar a la luz de la presente situación económica mundial y de las necesidades del desarrollo económico un informe sobre el desempleo y el empleo insuficiente en los países insuficientemente desarrollados, y sobre las medidas de índole nacional e internacional necesarias para reducir tal desempleo y empleo insuficiente."

A pesar de la extraordinaria amplitud de dicha resolución so-

---

(\*) Se trae hoy a esta Sección de TEMAS Y POLÉMICAS la controversia mantenida por los profesores Herbert S. Frankel y W. Arthur Lewis sobre el Informe de las Naciones Unidas que, en forma reducida, se inserta en la Sección de ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMÍA EXTRANJERA. La traducción de la crítica de Frankel ha sido realizada por Agustín Cotorruelo Sendagorta, y el comentario de Lewis y la réplica del mismo Frankel por Enrique Fuentes Quintana.

bre la que se efectuarán algunas observaciones al final de este ensayo, conviene advertir que una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió a los especialistas que trataran de materias aún más amplias.

## II. *Concepto de progreso.*

El informe es un documento significativo. Pone de manifiesto el interés mundial por ciertas regiones que en otra época se consideraron como periféricas de un mundo económico con el centro en Europa. Igualmente, describe los problemas surgidos de las recientes independencias de muchas de esas regiones, así como de su sensibilidad a los posibles beneficios, aunque no a los inconvenientes de las fuerzas del nacionalismo. Por otra parte, son patentes los sentidos humanitarios que operan tras gran parte del trabajo realizado y que, evidentemente, impulsaba profundamente a sus autores. Pero el informe en cuestión es también significativo debido a que expresa *inconscientemente* el clima de la opinión económica a mediados del siglo XX. Se trata ciertamente de algo muy digno de estudio por parte de economistas, especialistas en política e incluso por filósofos, ya que se aprecian claramente las ideas que actúan no sólo en los Departamentos gubernamentales, sino también en el mundo académico; ideas que parecen conducir a una especie de "concepto oficial de progreso", sobre el que convendría efectuar una breve consideración.

Los autores del informe, fieles al espíritu de los tiempos, no se han preocupado excesivamente en superar las dificultades de una definición. Para ellos el progreso es claramente el progreso; el cual puede ser *medido* en términos de renta nacional u otros agregados similares.

"El progreso económico" sostiene el informe, "no tendrá lugar a menos que el ambiente le sea favorable. La gente de un país debe desear el progreso, y sus instituciones sociales, económicas, legales y políticas, favorecerlo" (párrafo 23).

Por consiguiente, "el progreso económico no será deseado por una comunidad que no se percate de que el progreso es posible. El progreso se presenta sólo donde el público cree que el hombre pue-

de, mediante un esfuerzo consciente, dominar a la naturaleza" (párrafo 24). Igualmente se sostiene que "ésta es una lección que la mente humana ha tardado mucho tiempo en aprender. Donde ha sido aprendida, los seres humanos mantienen una actitud experimental hacia las técnicas materiales, las instituciones sociales, etc."

Cabría pensar que la historia de la civilización fué la historia de la experimentación empírica, según las creencias y el conocimiento de cada época; la cuestión es que quizá han existido importantes razones por las que muchas sociedades, durante largos períodos, han considerado más económico adaptarse, trabajando *a través* de la naturaleza, que dominarla. Pero estos puntos no despiertan excesivo interés.

Más discutible es, sin embargo, la solemne afirmación (párrafo 39) de que "el progreso económico depende en gran medida de la discusión por parte de los *Gobiernos* de las medidas administrativas y legislativas apropiadas, tanto en los sectores públicos como en los privados". Esto es reflejo de la opinión general, y en particular de la creencia de que el desarrollo es en gran parte una cuestión de voluntad social, aunque el informe no lo demuestre ni examine sus consecuencias. Parece muy dudoso que la historia pasada del desarrollo económico ofrezca base para tan optimista opinión sobre el papel y la capacidad de los *Gobiernos*. Cabe pensar que una consideración más cuidadosa del elemento "irracional" en la organización social habría conducido a los autores a un concepto menos mecánico del desarrollo. Con todo, se nos ofrece la conclusión *ex cátedra* de que (párrafo 38) "no se puede lograr un progreso económico rápido en un país, a menos que todos sus dirigentes en general, ya sean políticos, maestros, ingenieros, jefes de empresas industriales y comerciales, líderes sindicalistas, sacerdotes o periodistas, deseen el progreso económico del país y estén dispuestos a aceptar las consecuencias de la creación de una sociedad en la cual se eliminan los privilegios económicos, políticos y sociales. Por el contrario, si existen los dirigentes y el anhelo público de progresar, todos los problemas de desarrollo económico pueden resolverse." Y como si esto no estuviese suficientemente claro, los autores añaden: "Deseamos recalcar que las masas populares siguen la pauta que les señalan los que ejercen autoridad sobre ellas. Cuando los dirigentes son reaccionarios, egoístas y corrompidos, las

masas, a su vez, se desalientan y aparecen carentes de iniciativa. Pero si los dirigentes se ganan la confianza del país y se aplican vigorosamente a extirpar los privilegios y las flagrantes desigualdades, pueden inspirar en las masas un entusiasmo para el progreso que allane todos los abstráculos". Los autores no se paran a considerar cómo puede separarse el privilegio de la *jefatura*, pero el carácter autoritario de sus afirmaciones no debe asombrar al lector, si se tiene en cuenta que una filosofía que supone que el "progreso" es fundamentalmente una cuestión de "voluntad pública" y que "todos los problemas del desarrollo económico son solubles", es natural que no encuentre demasiado lugar para las aportaciones potenciales de los simples individuos. En último término, tal filosofía conducirá a la conclusión de que la ausencia del progreso sería culpa de los jefes, puesto que se supone que el progreso es la consecuencia necesaria de la *voluntad* intensa y entusiasta de alguien. Habría sido interesante saber el significado exacto de la frase "estén dispuestos a aceptar las consecuencias del progreso económico". ¿Serán soportadas por las masas o por los jefes, por los jóvenes o por los viejos, por los débiles o por los fuertes? Aunque quizá preocupe más a las mentes de los autores otras cuestiones como la que se señala en el párrafo 37, donde afirma: "A nuestro modo de ver, hay varios países insuficientemente desarrollados donde la concentración del poder económico y político en manos de una clase reducida, cuyo principal interés es conservar su riqueza y sus privilegios particulares, no permite esperar mucho progreso económico mientras que una revolución social no produzca un cambio en la distribución de la renta y el poder." Sin embargo, convendrá que tratemos otros puntos.

### III. *El remedio del paro.*

Se recordará que la resolución 290 del Consejo Social y Económico solicitaba un informe sobre las medidas nacionales e internacionales para reducir el paro en los países infradesarrollados. Pero el título del informe realizado no incluye ninguna referencia a esas cuestiones. En su lugar se refiere a "medidas para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados".

La razón de este cambio tiene un interés teórico considerable. En el párrafo 2 los autores afirman: "hemos tropezado con algunas dificultades para interpretar el término países insuficientemente desarrollados". Sin ulterior discusión, continúa: "bajo ese término nos referimos a los países en los que la renta real *per capita* es baja en comparación con las rentas reales *per capita* de los Estados Unidos de América, Canadá, Australia y Europa Occidental. En este sentido, un sinónimo adecuado sería países pobres". Así, los países infradesarrollados son países pobres, porque están infradesarrollados, y son pobres (y, por consiguiente, infradesarrollados), porque ciertas estadísticas de la renta *per capita* nos lo señalan. Queda la dificultad (calificada como teórica por los autores), de que es posible que "un país sea pobre porque sus recursos son pobres, a pesar de que hayan sido totalmente desarrollados hasta los límites permitidos por los actuales conocimientos". Esto puede constituir un desdichado obstáculo para la tesis fundamental del informe, porque debilita la efectividad de la "voluntad pública" para el progreso y el desarrollo. Que los autores, finalmente, superan negando su existencia en el: "Hemos podido pasar por alto esta dificultad teórica porque no creemos que existan tales países. No es que sostengamos la opinión de que todos los países son capaces de lograr el mismo nivel de producción *per capita*; las diferencias que existen entre los recursos de los distintos países constituyen un factor que determina las diferencias de la renta *per capita*. No obstante, estimamos que todos los países, cualesquiera sean sus recursos, están generalmente en situación de aumentar notablemente sus rentas nacionales mediante una mejor utilización de los recursos de que disponen" (párrafo 3.º). Este argumento me recuerda la obra de George Orwell: "Animal farm", con su conocido "slogan": "Todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que los demás."

En el capítulo segundo, aunque brevemente, se trata de los problemas del paro en los países infradesarrollados. Por desgracia contiene solamente una vaga enumeración de cuatro categorías de paro: "Cíclico", "Estacional", "Tecnológico" y "Encubierto". No trata, en cambio, de la *naturaleza* del paro en los países atrasados. Incluye (párrafo 20) cierta estimación del exceso de la población agrícola en la Europa del Sudeste, Sur de Italia y

Egipto. En el primer estudio citado define el exceso de la población agrícola como el número de habitantes empleados en la agricultura, que cualesquiera sean las condiciones de la producción, pueden ser sustraídos del trabajo agrícola sin que reduzca la producción. Pero la producción agrícola y la renta *neta* agrícola no son expresión sinónima; y la simple remoción de personas de la tierra no eleva necesariamente la productividad nacional neta o la renta nacional neta. En vez de ofrecer un análisis teórico de los problemas y de la naturaleza de este proceso de remoción de las personas de la tierra, así como una evaluación de los costes sociales directos e indirectos, el informe llega a la conclusión puramente tautológica de que "el principal remedio para el paro es crear nuevas oportunidades de empleo". Y continúa (párrafo 21): "Sin embargo, en la mayoría de los países donde el empleo insuficiente presente caracteres agudos, casi toda la tierra cultivable está explotada. El esfuerzo tiene entonces que concentrarse en la creación de nuevas industrias distintas de la agrícola, y entre las cuales las industrias manufactureras constituyen la mayor y generalmente la más prometedora categoría. Así resulta que el problema más urgente de estos países es la industrialización."

Confieso que esta afirmación es difícil de comprender. No se aclara el significado económico de la palabra "explotada"; ni se demuestra la afirmación de que los métodos mejores o más intensivos de producción agrícola han sido alcanzados en la mayor parte de los países; ni tampoco se prueba la conclusión de crear nuevas industrias. Los autores tratan más extensamente este punto en los párrafos 187 y 188, que reproduciré en su totalidad:

"187. En un país en que no hay exceso de mano de obra, la industrialización depende del progreso agrícola, porque sólo afluirán a la industria aquellas personas cuyo trabajo ya no es necesario para la producción de alimentos. El mejoramiento de la agricultura y el desarrollo de la industria deben ir aparejados, pero, sin embargo, en cierto sentido la agricultura tiene un carácter de mayor urgencia."

"188. Ocurre lo contrario en los países donde la población es tan grande en relación con la superficie cultivable, que la tierra mantiene más gente de la que puede encontrar ocupación en las labores agrícolas. En una situación semejante, los cambios

técnicos que puedan reducir el número de personas necesarias por hectárea cultivable no tienen ningún valor; las inversiones en maquinaria agrícola, por ejemplo, serían inútiles a no ser que permitan cultivar nuevas tierras que de otra manera no podrían utilizarse. Los cambios técnicos que aumentan el rendimiento por hectárea siguen siendo los más importantes, puesto que en esos países los rendimientos son, por lo general, tan reducidos, que sus habitantes tienen un nivel de vida muy bajo. Pero sucede con frecuencia que no puede lograrse un progreso técnico de importancia en la agricultura sin reducir la mano de obra que se dedica a las labores agrícolas. En ese caso, para lograr un mejoramiento agrícola hay que empezar por fomentar las industrias manufactureras, que absorberán el excedente de la población agrícola. De no existir otras razones, bastaría ésta para conceder la máxima prioridad al fomento de la industria manufacturera en algunos países insuficientemente desarrollados, especialmente en Asia.”

Considero la argumentación de estos párrafos falaz, aunque la conclusión pueda ser correcta en casos particulares. El argumento se fundamenta en *cantidades* económicas, y no como debiera basarse en la producción de valores económicos, así como en el estudio de sus relaciones. Así, en el párrafo 187, cuando se supone que no existe exceso de trabajo, se llega a la conclusión de que la mejora de la agricultura debe preceder a la industria; ignorando la posibilidad de un beneficioso intercambio comercial que permitiese obtener alimentos más baratos de los producidos en el interior. En el párrafo 188 (el caso opuesto) se llega a la conclusión de que un programa de mejoras agrícolas debe *comenzar* por desarrollar las industrias manufactureras, que absorberán el exceso de la población agrícola. Pero queda sin contestar la cuestión de quién comprará los productos industriales. Pero, aparte de esto, el argumento es falso, porque una intensificación de la producción agrícola podría hacer posible la creación de grandes industrias exportadoras con la consiguiente elevación de las rentas; y elevando así la productividad en la agricultura, podría abrirse el mercado para una evolución orgánica de la industria manufacturera. La cuestión radica en que el problema es insoluble en términos de cantidades de factores de producción, es decir, *núme-*

ro de habitantes, *cantidades* de tierra, *rendimientos físicos* y *cantidades* de producto.

El problema del paro es aclarado finalmente en el párrafo 22, que concluye: "deben crearse rápidamente nuevas oportunidades de empleo; ésta es la tarea del desarrollo económico. Y ésta es la razón por la cual en nuestro informe se ha insistido más en el desarrollo económico que en el desempleo".

El sucinto tratamiento de la materia en el capítulo segundo no impide a los autores que efectúen la recomendación (recomendación número 4) destinada "a facilitar las condiciones previas y la estructura institucional del desarrollo económico", de que "el Gobierno de un país infradesarrollado deberá estudiar las posibilidades de crear empleo productivo adicional mediante la industrialización, el aprovechamiento de nuevas tierras para el cultivo, la explotación de recursos minerales u otros medios, y anunciar los programas relativos a la expansión del empleo".

Este consejo es tan útil como el que ofreciese un médico a un paciente que, sufriendo de una enfermedad *indefinida*, indicase las medidas necesarias para curarle rápidamente; y, sobre todo, que tuviese que anunciar públicamente las medidas que iba a adoptar.

La argumentación básica del informe cabe resumirla como sigue: 1.º Los países insuficientemente desarrollados son países pobres. 2.º Desarrollarlos es hacerlos menos pobres. 3.º Cuando sean pobres, es decir, desarrollados, no sufrirán la misma cantidad de paro tecnológico o encubierto. Por consiguiente, el remedio contra el paro es el desarrollo económico *rápido*; de lo que se deduce que no es necesario el estudio de la *naturaleza* del paro en los países infradesarrollados, y que la tarea de la investigación debe concentrarse en cómo puede llevarse a cabo el desarrollo económico *rápido* y cómo puede financiarse.

Por otra parte, la misma idea de que el desarrollo es simplemente un aumento en la renta *per capita* es equivocado precisamente porque el concepto de renta carece de sentido sin las hipótesis implícitas que definen en qué consiste la renta. Por tanto, decir que el objeto del desarrollo es alcanzar rentas *per capita* más altas carece también de sentido.

Es significativo que, aunque el informe comienza por subrayar



la necesidad de aumentar la renta *per capita* como medio de remediar la pobreza de los países pobres (infradesarrollados), no se señala cómo ha de aplicarse dicho objetivo de renta *per capita* más elevada como criterio de la política económica. En último término, la única forma de emplear la "renta agregada" como un guía para el desarrollo, es presuponer algún tipo de decisión autoritaria por alguien que dictará en qué han de consistir esas rentas, es decir, qué se permitirá desarrollar y qué se prohibirá a fin de aumentar lo que entonces se denomina "renta".

#### IV. *Planificación del desarrollo.*

Como "no hay dos países iguales en recursos o posibilidades de desarrollo —afirman los autores en el párrafo 151— se comprenderá fácilmente que ninguna simple generalización puede servir concretamente de pauta para la planificación del desarrollo. Los encargados de estos planes deben compenetrarse de las circunstancias que concurren en cada caso particular y aplicar entonces su mejor criterio en cuanto a las orientaciones que más convienen a cada desplazamiento". Está claro que los "responsables" a los que se refiere el informe son los jefes políticos, el Gobierno, etc., preocupándose más los autores de las disposiciones oficiales que de la empresa privada.

Las palabras "esfuerzo individual" tienen a veces un sentido desacostumbrado. Por ejemplo, el párrafo 220 afirma: "Uno de los problemas más difíciles que plantea la planificación y el intervencionismo económico es la tendencia a la centralización excesiva, que resta estímulos al esfuerzo individual. El único modo de obviar tal dificultad es mantenerse vigilante en todo momento y tratar de que el mecanismo de planificación política y económica permitan en cada fase la mayor participación individual y local posible. Fuera de las acciones o decisiones urgentes, la preparación de planes y la determinación de objetivos deben efectuarse a base de los proyectos de carácter local o regional." Aquí "esfuerzo individual" no significa empresa individual sino la participación del individuo en el proceso de la planificación. La tendencia a considerar el desarrollo de los países atrasados como función de los planificadores penetra todo el informe. Así, en el párrafo 148, los autores afir-

man dogmáticamente: "El análisis económico proporciona dos principios generales para la utilización de los recursos. Uno es el principio marginal. Los recursos de un objetivo a otro no pueda aumentar el rendimiento. Esta noción es simple y evidente; sin embargo, sucede con frecuencia que no se observa en la práctica. Su corolario más importante que otras y, por lo tanto, no deben concentrarse todos los recursos en un solo aspecto de la economía. Es preciso ir avanzando simultáneamente en todos los frentes. Al planificar una actividad económica determinada, no han de dedicarse a ella los recursos más allá del punto en que un desplazamiento de unidades marginales a otra actividad aumentaría el patrimonio colectivo."

El párrafo anterior es significativo. No se refiere al empresario, sino al planificador, el cual no se guiará por el mercado, sino que debe asegurarse de que "el progreso se realiza en todos los frentes simultáneamente". Para lo cual, dice el informe, es necesario tener en cuenta "el segundo principio general que se desprende del análisis económico", y que "tiene su origen en que los grandes desplazamientos de recursos dentro de la economía pueden surtir efectos que no guarden una relación proporcionada con los desplazamientos marginales. En consecuencia, el autor de la planificación no sólo debe convencerse de que los nuevos desplazamientos marginales no tienen finalidad práctica, sino también de que nada se consigue con los grandes desplazamientos de recursos que originen una considerable alteración en la estructura de la economía. La primera de esas condiciones se cumple a menudo, cosa que no ocurre con la segunda". Pero no dicen los autores cómo conocerá el planificador que "nada se consigue" mediante algún desplazamiento de los recursos. Sin embargo, el párrafo 150 sostiene: "En los países insuficientemente desarrollados, los importantes reajustes estructurales son mucho más necesarios que en los países desarrollados que ya se han equipado con los elementos básicos necesarios al desarrollo económico. El principio marginal, por lo tanto, aunque sigue siendo válido, tiene a menudo una utilidad secundaria. Esto hace todavía más difícil la tarea del cálculo económico. Porque, si uno se basa en el límite marginal, el costo y la productividad de los pequeños desplazamientos de recursos pueden calcularse con bastante exactitud, aunque sólo sea por el hecho de que

muchos de esos desplazamientos están ocurriendo constantemente. Pero basándose en los grandes reajustes estructurales resulta difícil evaluar tanto el costo como la productividad, y es necesario fundarse mucho más en juicios cualitativos cuya exactitud sólo puede probarse por el curso de los acontecimientos."

Esta opinión pone de manifiesto la extrema simplificación del problema de las transformaciones estructurales. Porque el cambio estructural es un vasto proceso que implica lentas reorientaciones sociales y económicas. No se trata únicamente de desplazar los factores de la producción hacia un producto u otro. La realización de un gran reajuste estructural presupone el conocimiento de la meta a la que se desea llegar; lo cual es precisamente lo que se desconoce, a menos que confiemos en la intuición del artista planificador. Es un desacierto que los autores hablen del proceso como un escultor podría hablar de las materias inanimadas que maneja como medios de expresión de su arte; porque los seres humanos son algo distinto, excepto para los tiranos.

Por otra parte, al sobreestimar la necesidad de cambios estructurales *rápidos* se olvida la cuestión fundamental de, si no es lo principal, evitar en lo posible todas las clases de acción "catastrófica", es decir, dar tiempo para que las modificaciones tengan lugar más lentamente, o sea que resulten más orgánicas; puesto que cuanto más rápido y más importante sea el cambio también será menos "experimental", puesto que no habrá lugar a la reversibilidad. Bueno será recordar a este respecto el caso de Sudáfrica, con la penosa situación de sus habitantes de color.

Esta concepción del desarrollo económico como un ejercicio intelectual y artístico de los jefes políticos y de los Gobiernos impide a los autores del informe el examinar imparcialmente ciertas realidades existentes en los países atrasados. Así sucede en la discusión sobre "tecnología" (capítulo 5.º) y en otras observaciones sobre las actividades de los Gobiernos (como en el párrafo 169).

Si los autores no se encontrasen imbuídos de sus propios conceptos apriorísticos sobre la naturaleza del desarrollo, habrían investigado más profundamente la razón de la tendencia de que "Los elevados niveles que se fijan algunos países insuficientemente desarrollados son a veces motivo de que se dificulte el desarrollo de las obras públicas, porque éstas llegan a ser más costosas de lo

que el Gobierno puede permitirse. En el siglo XIX, por ejemplo, cuando iban poblándose nuevas tierras, los pobladores realizaban a menudo sus propias obras públicas a medida que iban avanzando. Con sus propios medios, y en forma rudimentaria, construían caminos, escuelas, edificios públicos, sistemas de abastecimientos de agua y otros servicios, a un costo mínimo. Hay países en la actualidad que, al poblarse nuevas tierras, esperan que los Gobiernos se encarguen de la desforestación y de la construcción de buenos caminos, facilitando escuelas, abastecimiento de aguas y otros servicios necesarios a la comunidad, antes de que lleguen los primeros pobladores, dándose el caso de que cuando el Gobierno puede obtener el dinero necesario para esta costosa inversión inicial detiene la colonización" (párrafo 173). Esto confirma mi opinión de que el desarrollo no depende de metas nacionales abstractas y de las decisiones más o menos coactivas de un conjunto de planificadores, sino de la adaptación de los individuos a objetivos que aparecen lentamente y se hacen más claros, sólo a medida que dichos individuos trabajan con los medios a su disposición; y así se dan cuenta, a lo largo del proceso, de lo que pueden y deben efectuar a continuación.

De la misma manera que el desarrollo no es un ejercicio intelectual tampoco es un mero proceso de educación en masa; aunque los autores insistan en ello (párrafos 162-166). Así afirman que deben prepararse "hombres capaces de estructurar y ejecutar los programas de desarrollo" puesto que "la escasez de tales hombres es uno de los mayores estrangulamientos".

Seré yo el último que me oponga a que prevalezca la "inversión en el pueblo" (educación, etc.) frente a la inversión en recursos materiales. Sin embargo, dudo que a la gente se le pueda ofrecer una educación masiva, de la misma manera que es dudosa la infusión de "democracia" mediante inversiones en enseñanza política masiva.

Deberemos hacer todo lo posible porque la cultura internacional se extienda hasta los últimos rincones de la tierra, como ansían los autores, pero tengamos cuidado de que el orgullo por nuestras formas de vida nos ciegue para apreciar la herencia social de los demás. El problema no consiste en borrar todos los antecedentes en los países infradesarrollados para escribir nuestra ordenación

económica y técnica en ellos, sino reconocer que los diversos pueblos disponen de muy varios lenguajes de acción social, y poseen y han ejercitado durante mucho tiempo sus actividades peculiares para resolver los problemas de su tiempo y lugar; actividades que deben desarrollarse aún más de acuerdo con su propio pasado para afrontar las exigencias del presente y del futuro.

En algunas secciones del informe los autores parecen percatarse de estas consideraciones (en particular párrafos 83 y 91). Al lector le queda la impresión de que tales secciones del informe fueron escritas por una mano y el resto por otra, o que los prejuicios resultaron demasiado fuertes para los autores. En ningún sitio esta falta de sensibilidad histórica se manifiesta tan claramente como en el importante capítulo dedicado al "Capital Exterior".

#### V. *La necesidad de capital exterior.*

Esta cuestión se plantea en el párrafo 235 como sigue: "¿En qué medida necesitan los países insuficientemente desarrollados capital procedente del exterior, bien sea como subsidios o como préstamos, para elevar su nivel de vida en forma apreciable? Claro está que es muy difícil contestar esta pregunta. Ello supone hacer suposiciones muy arriesgadas en cuanto a su actual renta nacional, la tasa de aumento de su población y el costo y productividad de diferentes tipos de inversiones. Como los datos estadísticos sobre la mayoría de estos países son muy escasos, los márgenes de error son muy amplios. Teniendo en cuenta estas circunstancias, hemos reflexionado mucho sobre la utilidad de sugerir cifras concretas a este respecto, o de limitarnos a indicar que el mayor o menor progreso de esos países dependerá del capital de que dispongan." Es una lástima que los autores se hayan lanzado a estas azarosas estimaciones; las cuales no sólo carecen de garantías desde el punto de vista estadístico sino que además no indican la magnitud del problema como piensan los autores, puesto que las hipótesis sobre las que se basan tienen poca consistencia. En cualquier caso las hipótesis estadísticas pueden variar tanto que caben interpretaciones muy dispares modificando sólo levemente dichas hipótesis. Los cálculos no son, en mi opinión, ni significativos en teoría ni prácticos para la política.

Los autores, partiendo de que se logrará una elevación de la renta nacional desplazando la población de la agricultura a otras ocupaciones, suponen en el párrafo 238 una transferencia anual de un 1 por 100 de la población total trabajadora de la agricultura a otros empleos. Afirman: "En cierto sentido ésta puede parecer una proporción bastante alta, ya que en la mayoría de los países aumentaría la producción industrial en más de un 10 por 100 anual. Sin embargo, al ritmo actual del aumento de la población, dicha proposición no bastaría, en la mayoría de las regiones, para reducir el número absoluto de personas ocupadas en actividades agrícolas. Tampoco es insólito, en modo alguno, el aumento de un 10 por 100 de la producción industrial cuando se trata de países que apenas están empezando su desarrollo industrial." No se ofrece ninguna demostración de estas cifras ni de las que se establecen en el párrafo 239, donde los autores cifran en 2.500 dólares la suma de capital "requerido por cada persona incorporada a un empleo no agrícola".

Lo que —continúa el informe— "arroja la cifra... de 15.270 millones de dólares al año para el conjunto de los países insuficientemente desarrollados, de la cual Asia absorbe el 70 por 100". Los autores continúan: "Se observará que el coste de la industrialización en relación con la renta nacional varía inversamente a la renta nacional *per capita*." La razón de ello es que "la industrialización exige una proporción mayor de la renta nacional en los países pobres que en los ricos, dado que el coste de capital industrial por trabajador no varía demasiado entre los diferentes países", lo que prueba en mi opinión que los autores no han comprendido el problema básico del desarrollo en los países atrasados, que consiste precisamente en que es fundamental utilizar más adecuadamente los recursos laborales de lo que ahora se hace en tales países, a fin de levantar gradualmente nuevas formas de capital adaptadas a la estructura y aptitudes de dichos pueblos. La forma de acumular capital en tales países es, en general, utilizar lo mejor posible el factor que es más abundante, es decir: el trabajo. Es equivocado el punto de vista de los autores, de que se precisa un cambio *repentino, rápido* y casi *revolucionario* de la estructura productiva en los países infradesarrollados. Es más, tal transformación económica revolucionaria puede ser socialmente peligrosa,

ya que disocia a la gente, de sus formas de vida pasadas, demasiado rápidamente, además de que resulta dudoso que tal estructura pueda mantenerse una vez que la corriente de inversión exterior haya cesado.

El verdadero motivo de las opiniones equivocadas de los autores es que piensan en el capital y el empleo en términos abstractos.

Así, aunque saben que una mayor utilización de capital exige mano de obra especializada, no se percatan del tiempo necesario para desarrollar tal "eficacia" y la psicología industrial que ello presupone. No basta mayor preparación técnica para crear el tipo de hombre preciso en una sociedad industrial, sino que es la misma sociedad la que en un proceso más o menos largo va modelando los elementos humanos que la componen. Son necesarias en los países atrasados nuevas actitudes y aptitudes, ya sea para aumentar la fertilidad de la tierra o para educar a los niños, tanto en la higiene o la nutrición como en los hábitos generales de producción y consumo.

No es una casualidad que un país pobre como Escocia ofrezca un alto grado de desarrollo y que las aptitudes y cualidades de sus habitantes hayan repercutido también en la prosperidad de otras zonas a las que han emigrado. Ya vió perfectamente Alfred Marshall que el desarrollo económico viene determinado en último término por la aparición de un tipo especial de carácter o conducta. Todos estos cambios son lentos y no pueden acelerarse demasiado por una inyección rápida de capital exterior; por ello, la creencia en los milagros de una inversión de capital "per se" es una ilusión. Cuanto más pobre sea un país en trabajo especializado y en recursos está menos capacitado para disponer de capital hasta que todo el conjunto económico y social haya adoptado una conducta económica que le capacite para el empleo de dicho capital, así como para su reproducción y ulterior acumulación. Pero volvamos al cálculo principal del informe. Después de llegar a la conclusión de que se precisan 19.000 millones de dólares al año de capital, afirma (párrafo 241): "si alguien considera esta cifra grande debe compararla con la inversión neta de los Estados Unidos de América que ahora alcanza de 25 a 30.000 millones al año para una población que es la décima parte de la que consideramos y para una economía que está ya sumamente desarrollada".

Los autores continúan con sus evaluaciones estadísticas, y en el párrafo 242 plantean la cuestión: "¿Si se efectuase la inversión de los 19.000 millones de dólares en la industria y en la agricultura, cuánto se elevaría anualmente la producción?" Contestan: "Hemos supuesto un desplazamiento anual de 1 por 100 del total de la población trabajadora hacia la industria. Esto debería originar un 2 por 100 aproximadamente de aumento de la renta nacional, después de deducidos los gastos de capital. En aquellos países donde existe un excedente de mano de obra en la agricultura, ello equivaldría a un 2 por 100 de aumento anual neto de la renta nacional. Pero en otros países, el aumento neto sólo es igual a la diferencia entre la productividad de la mano de obra en la industria y la productividad de la mano de obra en la agricultura, de donde ha sido desplazada. Podemos suponer que, para el conjunto de los países insuficientemente desarrollados, este cambio podría aumentar la renta nacional en 1,5 por 100 anual."

¿Qué base posible existe para la afirmación categórica de que la inversión de 19.000 millones de dólares "originaría un 2 por 100 de aumento anual neto de la renta nacional" o cualquier otro porcentaje? La inversión de capital "per se" no origina nada más que lo que suponga dicha inversión. Son las personas quienes mediante sus aptitudes, experiencias y conocimientos, y si encuentran las debidas oportunidades, *originarán* lo que sea. Que la inversión produzca renta nacional o que se dilapide sin más, es un proceso tan incierto a la luz de la historia pasada de la inversión y especialmente de la extranjera, que resulta asombroso se afirme que la inversión de capital automáticamente produce renta y que incluso puede esperarse que "crezca acumulativamente" (párrafo 244).

Los autores afirman en el párrafo 246 que el ahorro en 1949 resultó inferior a lo que, según nuestra estimación, se requiere (19.000 millones de dólares) en 14.000 millones; y manifiestan la creencia "que un 2 por 100 de aumento en la renta nacional *per capita* sólo puede producirse con una importación de capital anual muy superior a los 10.000 millones de dólares". Sosteniendo categóricamente en el párrafo 248: "Estas cantidades son grandes, pero no están fuera de las posibilidades de los países industrializados. El total de las rentas nacionales de los países de Europa occidental, Australasia, Estados Unidos y de América y Canadá ascienden aproximada-



mente a unos 350.000 millones de dólares anuales. Si cada año se trasladara el 2 por 100 de esa cantidad a los países insuficientemente desarrollados, podrían reunirse 7.000 millones de dólares anuales, lo cual no sería realmente excesivo. De 1905 a 1913 el Reino Unido exportó un promedio anual de capital de 143 millones de libras esterlinas, que representaban el 7 por 100 de su renta nacional anual. Asimismo, en los últimos cinco años, los préstamos y subsidios de los Estados Unidos de América han estado ascendiendo a más del 3 por 100 de su renta nacional." Creo que desde un punto de vista teórico la comparación con lo que sucedió en Gran Bretaña en 1905, carece de sentido. Son datos históricos que se refieren a un período en que las relaciones económicas mundiales eran diferentes. Además, la exportación de capital británico fué simultánea a la creación de una zona comercial y económica más extensa en la que surgió una movilidad sin precedentes no sólo de los bienes, sino de las personas. Y aun así muchos economistas e historiadores consideran que el nivel de vida inglés descendió por un exceso de inversión exterior, por lo que tampoco puede argüirse que (párrafo 263) como "los países de la Europa occidental se han recuperado de la guerra... les *corresponde*, al igual que a Canadá y otros países relativamente ricos, facilitar capital al mundo infradesarrollado". En cualquier caso lo que les *corresponda* habría de decidirse no sobre vagas generalizaciones, sino de acuerdo con los resultados —en término de beneficios mutuos— que se esperen alcanzar, y que de hecho se consigan, al desarrollar los países atrasados.

## VI. *Inversión privada, préstamos y donativos internacionales.*

De acuerdo con los cálculos anteriores, los autores consideran la inversión privada, los préstamos oficiales y los donativos internacionales, como las medidas apropiadas para obtener las grandes sumas de capital requeridas para los países infradesarrollados.

Las pocas páginas que los autores dedican a la inversión privada muestran el escaso optimismo que sienten sobre el desarrollo futuro de la inversión privada. Lo que es natural en vista de los conocidos obstáculos: orientaciones extremadamente autárquicas y

nacionalistas, inestabilidad política, y discriminación económica y fiscal contra la inversión privada. Es una lástima que los autores no salgan al paso de todas estas discriminaciones, aunque la razón es, en mi opinión, que ni ellos mismos están libres de opiniones autárquicas y nacionalistas en relación con el problema. Por ejemplo, la siguiente afirmación es significativa (párrafo 255): "algunos países insuficientemente desarrollados no ven con mucha simpatía este tipo de inversiones; temen que se controlen desde el extranjero ciertos sectores importantes de sus economías o consideran que el costo de capital privado extranjero es demasiado elevado. Por ejemplo, el promedio de los réditos procedentes de inversiones de capital estadounidense en el extranjero, durante 1948, fué aproximadamente de 17 por 100, en tanto que el de las inversiones nacionales en los Estados Unidos de América fué alrededor de 14 por 100. Muchos de los países insuficientemente desarrollados estiman que, en tales condiciones, el precio del capital resulta excesivo". No tiene significación el hablar de un "precio" aceptable para el capital sobre la base de rendimiento medio. El "rendimiento de las inversiones" no es un "precio". Depende, en último término, de los resultados imprevisibles de la inversión y es un capital residual (una quasi renta). Para algunos tipos de inversión un rendimiento del 17 por 100 puede ser bajo si ha transcurrido mucho tiempo desde que la inversión comenzó a rendir, y si el riesgo de pérdida es grande. De todas formas las cifras de los rendimientos medios de las inversiones extranjeras y las interiores no son indebidamente elevados, teniendo en cuenta los mayores riesgos de las inversiones extranjeras. Los autores, sin embargo, no parecen percatarse de las consecuencias de su argumentación. Si los países atrasados no pueden ofrecer un rendimiento tan alto como el que se obtiene en otros sitios, de la mencionada argumentación se desprende que las inversiones que dan mayor rendimiento deberían detenerse a fin de dirigirlas hacia lugares donde los rendimientos y las oportunidades son mucho menores; lo que hace falta saber es cómo podría llevarse a cabo este proceso.

Otros ejemplos de la actitud nacionalista de los autores se ofrece en el párrafo 258. Dice: "Por buenas que sean las intenciones del gobierno de un país insuficientemente desarrollado, no puede dar garantías absolutas de que se permitirá a los inversionistas ex-

extranjeros transferir las utilidades en moneda extranjera a su país de origen, ni retirar sus inversiones, porque no puede asegurar que siempre se dispondrá de las divisas extranjeras necesarias". Sin embargo, en el párrafo 261 leemos que: "Finalmente, la afluencia de inversiones privadas depende en parte de la cantidad que los gobiernos de los países insuficientemente desarrollados dediquen a mejorar sus servicios básicos, así como a la higiene pública y a la enseñanza. Cuanto mayores sean las inversiones públicas mayores serán las inversiones privadas." Me temo que la historia de ciertos países sudamericanos y del sudeste europeo no apoyen tal opinión. A fin de cuentas, depende siempre del Gobierno el que éste siga políticas monetarias y fiscales económicas o antieconómicas; y si adopta las últimas no podrá garantizar, desde luego, a los inversores extranjeros que se les permita remitir a sus países los beneficios que hayan obtenido; y hasta es posible que el país no tenga bastantes divisas para las importaciones esenciales. La cuestión no tiene nada que ver con las *buenas intenciones* de los Gobiernos, sino que es una cuestión de *buen gobierno*, es decir, que los derechos de los extranjeros no se consideren solamente como capítulos residuales de la balanza de pagos.

En la sección que se ocupa de los préstamos oficiales se critica al Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (párrafo 264), y le exhorta a "hacer todo lo posible por despejar los obstáculos que impiden la inversión provechosa y útil de capitales en los países insuficientemente desarrollados. El Banco debería fijarse un plazo de cinco años para alcanzar el objetivo, por ejemplo, de hacer un promedio anual de préstamos no menor a 1.000 millones de dólares a los países insuficientemente desarrollados. Si no da señales de acercarse a ese objetivo, las Naciones Unidas deberían volver a estudiar cuál es la organización internacional adecuada para proporcionar los préstamos de capital que necesitan los países insuficientemente desarrollados" (párrafo 268). Como es natural, el informe no aclara cómo el Banco Internacional debería despejar esos obstáculos. Los autores, sin embargo, no dudan en afirmar que (párrafo 267): "Otro obstáculo que se opone al aumento de las actividades del Banco en materia de préstamos, es la falta de preparación de algunos Gobiernos. En primer término, existe el

hecho concreto de que algunos Gobiernos carecen del entusiasmo necesario para fomentar el desarrollo o, cuando lo tienen, no siempre se dan cuenta de la magnitud del problema. Probablemente, la región que más sufre las consecuencias de este inconveniente es el continente africano, algunos de cuyos Gobiernos son demasiado orgullosos para contratar préstamos destinados al desarrollo colonial, en tanto que otros no comprenden suficientemente la importancia de su misión, e incluso creen que un rápido desarrollo económico no favorecería sus intereses ni los de los pueblos africanos. Casi ninguna de las potencias que actualmente gobiernan el Africa está en condiciones de substraer a su propio desarrollo nacional las grandes sumas necesarias para desarrollar ese continente (más de 1.000 millones de dólares por año), y existen pocas esperanzas de realizar un progreso rápido a menos que se procuren capital en el mercado internacional.”

Si todo esto tiene alguna relación con la realidad, es difícil saber cómo el Banco Internacional transformará la voluntad de los Gobiernos, a gusto de los autores, y reforzará la voluntad y las aptitudes de los pueblos del continente africano para adaptarlas al progreso. Después de haber pasado gran parte de mi vida como economista, tratando de los problemas de inversión en Africa, creo que todas estas afirmaciones tienen poco fundamento. Algunas de las personas que han intentado desde el Gobierno británico acelerar el desarrollo mediante mayores sumas de capital invertido en el corazón de Africa, podrían aclarar a los autores de este informe por qué su cifra anual de 1.000 millones de nuevas inversiones de capital está fuera de lugar.

La sección final de este capítulo del informe sugiere que se establezca una Autoridad internacional para el desarrollo, para que administre y decida la distribución de la ayuda y compruebe su utilización. La propuesta incluye otras recomendaciones, tales como que la Autoridad coopere con los países infradesarrollados en la preparación y coordinación de planes para el desarrollo económico, y especialmente para la obtención de recursos escasos; y al mismo tiempo, que efectúe informes periódicos y estudios de los problemas del desarrollo económico en los países infradesarrollados; recomendando al Consejo Social y Económico las medidas que con-

sidere necesarias en relación con estos problemas. Sugiere que la ayuda debe adoptar la forma de donativo para los siguientes fines: a) investigación y educación, b) programas sanitarios, c) créditos agrícolas a corto plazo, d) mejoras y obras públicas rurales, etcétera, financiándose otras necesidades mediante préstamos.

La distinción entre la ayuda a través de donativos o préstamos es importante. Están justificados los donativos, con tal de que se vigile la utilización económica de los créditos así concedidos. La cuestión radica no sólo en comprobar los gastos, sino que los países beneficiados deben comprometerse a cooperar en todas las direcciones necesarias para la integración de sus países en la economía del mundo libre. Al decir esto no pienso en el párrafo 278 del informe, que dice: "Algunos países están gobernados por camarillas corrompidas o reaccionarias, que podrían ser derrocadas por el pueblo si no existiera la ayuda exterior, y que pueden afirmarse en el Gobierno por existir los subsidios del extranjero. Los Miembros de las Naciones Unidas no desearán tener ninguna participación en el afianzamiento de esos Gobiernos sobre los pueblos. Por lo tanto, podrían desear establecer ciertas condiciones mínimas antes de que un país insuficientemente desarrollado sea incluido en la lista de los que pueden recibir subsidios. Este es un asunto muy discutible sobre el cual no hacemos ninguna recomendación". Me parece una sabia decisión. Pues nada más difícil que juzgar si ciertos Gobiernos en particular están corrompidos o son reaccionarios. Lo que creo necesario es asegurar que los Gobiernos que reciben ayuda técnica o financiera de una autoridad internacional se adhieran a los acuerdos destinados a promover el intercambio internacional y se comprometan a no seguir políticas autárquicas y discriminatorias que impidan los movimientos de los factores de la producción y de las personas a través de las fronteras nacionales, con fines productivos.

La necesidad de una Autoridad Internacional para el Desarrollo depende en gran parte de que las Naciones Unidas estén seguras de que las decisiones de la autoridad propuesta serán realmente objetivas y tendrán en cuenta los intereses, tanto de los que conceden el crédito como los de los que lo reciben.

## VII. *Observaciones finales.*

El problema fundamental que no puede eludirse y que, sin embargo, los autores del informe no han resuelto, es que los recursos mundiales de capital no son abundantes, sino escasos; que su aplicación prematura o su pérdida en cualquier lugar perjudica al conjunto de los pueblos del mundo; que siendo el capital tan escaso, la condición principal es cómo aumentarlo más en los lugares donde puede ser producido en mejores condiciones; que ésta es una tarea que exige la creación de un código de conducta internacional bajo el cual tanto los prestamistas como los prestatarios se ven forzados a actuar con responsabilidad, lo mismo al invertir el capital que cuando empleen el capital invertido.

No puedo apoyar la creencia de que la inversión internacional de capital se considera principalmente como una carrera política entre las naciones para distribuir grandes sumas que han de gastarse según principios que no se fundan necesariamente sobre las productividades comparadas del capital en las diferentes regiones en las que se distribuye.

Uno de los mayores defectos del informe es que no investiga el criterio según el cual se decidirá qué países recibirán, y en qué proporciones, las grandes sumas que propone deberian gastarse cada año. ¿Habrían de repartirse proporcionalmente a la población de las zonas infradesarrolladas? Por otra parte, ¿se intentará efectuar la distribución según cálculos arbitrarios de renta *per capita*, que desgraciadamente tiene poca relación con la situación económica real en los diferentes países? ¿Debería concederse el capital a quienes adquieran hábitos políticos de buen gobierno; a quienes mantengan el movimiento libre de bienes y demás factores de la producción; o estimulan la confianza de los inversores extranjeros gracias a la integridad de sus Gobiernos?, o ¿deberá concederse a quienes no cumplan con ninguna de estas condiciones?

Quizás esté equivocado al plantear estas cuestiones. La razón es que los pueblos de los países insuficientemente desarrollados anhelan nuevas esperanzas y nuevas oportunidades. Por eso, hacerlas depender de la voluntad de unos pocos es ponerlos en el umbral de una enorme desilusión. Ello puede destruir las perspectivas que

aún quedan para que resurja la seguridad de la Empresa, tanto pública como privada, dentro y especialmente a través de las fronteras nacionales; así como las posibilidades de crear unos funcionarios internacionales verdaderamente independientes que ayuden a los países infradesarrollados, y a los *pueblos* que estén preparados, a aprovecharse correctamente de tal ayuda.

Finalmente manifestaré que este informe muestra una tendencia de las Naciones Unidas a realizar investigaciones sobre asuntos económicos importantes en términos excesivamente generales. No está bien que se invite a preeminentes especialistas a que contesten cuestiones formuladas tan vagamente y tan mal definidas como estaban los términos de referencia (resolución 290 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) que dieron nacimiento al informe que acabo de comentar.

## COMENTARIO DE W. ARTHUR LEWIS

En el *Journal* de noviembre de 1952, el Profesor Frankel examina el informe sobre "Medidas para el Desarrollo Económico de las Naciones Atrasadas". Leí este examen con gusto porque su autor tiene siempre interesantes opiniones. Pero lo leí también con algún asombro, pues el informe del que estaba tratando tenía muy poca relación con el que yo poseía y del que tenía el privilegio de ser unos de sus cinco autores. Su ejemplar parecía poseer más páginas que el mío, quizá porque él estaba más interesado en comentar "la expresión inconsciente que da el clima de la opinión económica a mediados del siglo xx" —un clima aparentemente desgraciado— más que en analizar lo que conscientemente está escrito en el informe.

Voy a hacer a continuación unos comentarios.

## I

Comenzaré aclarando uno o dos puntos sobre los términos de referencia.

Los representantes de las Naciones Unidas nos pidieron informásemos sobre las medidas necesarias para reducir el paro en países poco desarrollados. Nos explicaron, sin embargo, que la pregunta que nosotros teníamos realmente que contestar era qué medidas son necesarias si ha de conseguirse un desarrollo en los países poco adelantados. Esta interpretación fué apoyada por los debates de las Naciones Unidas que precedieron a nuestro informe. No hay duda de que la pregunta que nosotros tratábamos de contestar era la pregunta que esperaban que contestásemos.

Al Profesor Frankel no le gusta esta pregunta.

El desarrollo tiene algunos resultados arduos, de los cuales él se da cuenta y hace de ellos larga referencia. Es cierto que no le gusta la idea de acelerar el desarrollo. El desarrollo es para él un proceso de lenta reorganización de actitudes e instituciones, y los



intentos de acelerarlo son ciertamente desastrosos cuando no rotundos fracasos. Todo economista está familiarizado con el concepto de que toda mercancía tiene su precio o coste. Lo que no incumbe a los economistas es decir si el precio merece pagarse. Se nos pide, como economistas, qué medidas aplicaríamos si quiere acelerarse el desarrollo, y damos las mejores contestaciones a nuestro alcance. Pienso que el artículo del Profesor Frankel puede interpretarse como que nosotros deberíamos habernos negado a contestar tal pregunta. Debíamos haber dicho que "acelerar el desarrollo económico es malo; que su coste, expresado en felicidad humana, excede a cualquier beneficio material que pueda conferir". Este es un punto de vista bastante erróneo en cuanto a la labor de un economista se refiere. El Profesor Frankel no desea el desarrollo económico de las naciones poco adelantadas, pero la mayor parte de las naciones miembros lo desean.

Algo más debe decirse sobre la palabra "aceleración". El lector del artículo del Profesor Frankel pudiera tener la idea de que el informe tiene una fantástica meta: la aceleración, como deseable, tal como incrementar la producción real en un 5 por 100 anual, o alcanzar el incremento de la producción industrial un 12 por 100 al año, cosa que asegura Mr. Jasny ocurrió en la U. R. S. S. entre 1928 y 1937. Actualmente, todo lo que el informe discute es cómo aumentar en algo el término medio de la proporción de aumento, que en varios de estos países es casi nula. En su capítulo final el informe pregunta cuánto capital (entre otras muchas cosas) se necesitaría para aumentar el nivel de vida en un 2 por 100 anual (que es aproximadamente lo que se ha llevado a cabo en la Europa Occidental y en los EE. UU.), y concluye con que aún este aumento no está muy lejos de lo que la capacidad de estos países podría lograr sin ayuda. Nadie que lea solamente las declaraciones del Profesor Frankel pensaría que el informe pudiese discutir asuntos tan modestos.

La razón de un aumento del 2 por 100 anual es la siguiente: Fuimos informados de que muchas naciones miembros de las Naciones Unidas veían con inquietud la creciente disparidad de la renta entre el mundo adelantado y el atrasado. Por razones políticas que son familiares a la mayoría de la gente, pero que no creemos sean de nuestra incumbencia, les gustaría ver esta dispa-

ridad que existe entre la renta, por ejemplo, de Europa Occidental, por un lado, y la India, por otro, estrecharse en vez de ampliarse cada día, como ocurre ahora. Esta es la razón por la que preguntamos lo que costaría alcanzar un ritmo de desarrollo de la renta en el mundo poco adelantado que pudiera compararse con el de la Europa Occidental.

Una de las contestaciones a esta pregunta es la de que se necesitaría, entre otras cosas, grandes transferencias de capital desde el mundo adelantado al atrasado. Esta contestación enfurece al Profesor Frankel.

“Si las naciones poco adelantadas no pueden ofrecer un rendimiento, como el que se obtiene en otros lugares, entonces *su argumento implica* que las inversiones que producen un mayor rendimiento (y de aquí las oportunidades para la más rápida acumulación de capital) deberían de ser encauzadas para el desarrollo de países donde los rendimientos y oportunidades son mucho más pequeños.”

He subrayado las palabras “su argumento” porque ellas son las esenciales de la confusión que tiene el Profesor Frankel entre el papel del economista y el del político. No estamos discutiendo que las naciones adelantadas deban regalar o transferir bastante capital a las naciones poco adelantadas para hacer posible una igual proporción de aumento. Estamos dando la contestación del economista a la pregunta del político.

El Profesor Frankel, como político (y no, como él parece pensar, como economista), no piensa que sea deseable intentar deliberadamente impedir el aumento de estas diferencias, transfiriendo capital para dicho fin. Él piensa que lo mismo que de nación a nación, el capital debe moverse solamente en busca de la más alta ganancia. Como político, y no como economista, encuentro este punto de vista sobre asuntos internacionales extraordinariamente ingenuo para ser defendido, en el año 1952, por un hombre tan razonable como el Profesor Frankel. Nuestros interrogadores, muchos de los cuales creen que sería bueno el reducir las disparidades entre las naciones, deseaban conocer cuánto costaría esto. Intentamos dar una contestación y pienso que haciéndolo así hicimos lo que nuestro código profesional nos exige.

Una gran proporción de la aversión que dicho informe suscita

en el Profesor Frankel, procede de confundir la relación apropiada entre los economistas y sus clientes. Permítaseme explicar esto de otra manera:

Las Naciones Unidas constan de representantes de los Gobiernos. Ellos deseaban conocer lo que los Gobiernos pueden hacer para aumentar su desarrollo económico. El armazón del informe es, por lo tanto, el papel del Gobierno en dicho desarrollo. Para el Profesor Frankel esto es un absurdo. Dice: "... la opinión corriente y, en particular, la creencia de que el desarrollo es, en gran parte, un asunto de voluntad social. El informe no ofreció evidencia en cuanto a esta creencia, ni examina sus consecuencias. Me parece muy dudoso que bien sea o una historia de cambio económico, de innovación, o de crecimiento económico en diferentes sociedades, y mantenga este optimista punto de vista sobre el papel y las capacidades de los Gobiernos". De nuevo dice: "Es, desde luego, precisamente, porque los autores del informe consideran el desarrollo económico como un ejercicio intelectual de "líderes" o Gobiernos, por lo que no tratan adecuadamente la realidad existente en naciones atrasadas."

Nos llama todas las cosas que se le ocurren sin olvidar demasiado su cortesía habitual; somos autoritarios, nacionalistas, mecanicistas, proyectistas. Y todo porque nos preguntaron lo que podían hacer esos Gobiernos y lo contestamos.

Es de notar que en un largo y detenido artículo, lleno de citas, del informe no encuentra ni una sola recomendación concreta para los Gobiernos de los países atrasados que pueda ser atacada; las quejas son principalmente sobre el "clima" del informe. Al final tiene que retractarse diciendo que "muchas observaciones valiosas del informe están oscurecidas por los conceptos mecanicistas con que los autores procuran relatarlos".

Pero no es todo. Hay dos cuestiones de naturaleza, una particular y la otra general, en las cuales no estoy de acuerdo con el Profesor Frankel. Empezaré por la primera.

## II

El informe dice que las medidas destinadas a aumentar la producción agrícola deben activarse con vigor, y que el desembolso

en mejoras agrícolas podría inicialmente obtener más altas remuneraciones que los desembolsos en industrialización. También dice que la industrialización es un proceso muy costoso. Sin embargo, afirma que en aquellos países donde el área cultivable es tan pequeña en relación con la población, existiendo, por consecuencia, un exceso de ésta en el campo, la industrialización es también de la más alta importancia para reducir el paro y aumentar la renta nacional. En casos extremos, como la ley del rendimiento decreciente dice, el exceso de población también reduce el rendimiento por acre. Se cultiva tierra que debería dejarse en barbecho, o en monte, o dejarse para conservar el terreno. En tales casos el traslado de la población a otros sectores es necesario para aumentar la producción por acre (lo mismo que es necesario para aumentar la producción por hombre aumentar el tamaño de las granjas), y, por lo tanto, podemos decir que la industrialización es necesaria para incrementar el rendimiento de la tierra.

Estas conclusiones las describe el Profesor Frankel como engañosas, e intenta atacarlas por todos los medios.

Dice que el informe no define el "sobrante de trabajo", aunque lo ha equiparado al paro encubierto. Y ha dicho "los parados encubiertos son aquellos que trabajan por su cuenta, y que son tan numerosos, en relación a los recursos con los que trabajan, que si una cantidad de ellos fuera retirada para trabajar en otros sectores de la economía, la producción total de sector del cual ellos han sido retirados no disminuiría aun cuando no signifique una reorganización y sustitución del capital".

Comenta también que esto no se aplica a Africa, dando la impresión de que nosotros sugerimos que sí se aplicaba, mientras que en un párrafo importante, que él mismo señala, la referencia se hace a Asia, y en un párrafo anterior el informe ha mencionado a Africa como un continente poco poblado.

Dice que la pregunta sobre quién comprará entonces los productos industriales no está contestada.

En realidad la pregunta no se deja sin contestar, sino que se ha suprimido sencillamente la contestación. Esta es que si la mejora agrícola tiene lugar al mismo tiempo (el argumento total es que la mejora agrícola debe ir pareja con la industrial), los granjeros, teniendo grandes rentas, comprarán más productos manufactura-

dos. Aquellos que estaban parados, y que ahora están trabajando en factorías, también comprarán más productos manufacturados. Y las personas ocupadas en la producción de bienes de capital (ya sean carreteras, regadíos o empresas), o en servicio (tales como programas de educación), comprarán, también, más bienes manufacturados. La pregunta del Profesor Frankel tendría lugar si el informe hubiera recomendado la industrialización como panacea para el desarrollo económico, pero ni aun el observador con más prejuicios podría tomarlo en este sentido.

El sigue diciendo: "completamente aparte de esta consideración práctica, el argumento es falso porque una intensificación de la producción agrícola podría hacer posible el construir una gran industria de exportación que redundase en un gran incremento de la renta."

Así, entonces, su solución para el problema de la superproducción rural es intensificar la agricultura para la exportación. Es la única contestación que da. Confieso que no lo entiendo. En primer lugar, ¿cuál es la conexión entre la exportación y la intensificación de la agricultura? El trabajo necesitado por acre para conseguir una cosecha depende de muchas cosas —de la naturaleza de la cosecha, del equipo disponible, etc.— pero el que si la cosecha va a ser consumida o exportada no parece tener una relación con una de estas cosas. ¿Por qué deben las exportaciones ser importantes hasta ese punto? Las naciones poco desarrolladas se quejan de que muchos economistas de los países desarrollados dan por supuesto que hay alguna ley natural por la cual las naciones ahora pobres tienen que exportar artículos alimenticios y materias no elaboradas e importar manufacturadas. ¿Puede ser que el Profesor Frankel tenga este prejuicio que le haya inducido a decir estas cosas fuera de lugar?

La agricultura india pudiera intensificarse de varias maneras. Una sería, como el Profesor Frankel puede sugerir, dejar de producir cereales, con los cuales alimentar al pueblo indio, para sembrar repollos y exportarlos a Gran Bretaña. Los repollos necesitan más trabajo por acre que los cereales. Alternativamente los granjeros indios pueden matar sus bueyes y destruir sus arados. Pero no puede encontrarse sentido alguno en este argumento. En la Europa Sudoriental, que generalmente se cree que tiene sobrante

agrícola, hay como veinte personas ocupadas en la agricultura por cada cien acres cultivables. En la India, un país de mucho cultivo, la economía agrícola necesita unas treinta personas por cada cien acres. ¿Tiene sentido entonces hablar de más trabajadores por acre?

### III

Ahora vamos con el caso más general. Si el informe pudiera ser resumido en una frase, diría que las tres necesidades más angustiosas para el desarrollo económico son:

a) Instituciones sociales que promueven incentivos (el Profesor Frankel está tan indignado con nosotros, por decir que los Gobiernos pueden hacer un papel importante, y cualquiera que lea solamente su comentario estaría sorprendido al descubrir, después, que dos capítulos del informe realzan y discuten el marco institucional del trabajo para los incentivos del esfuerzo privado).

b) Más educación de las masas.

c) Más capital de todas clases. Y si ha de incrementarse preferentemente un factor, éste ha de ser la educación.

Bastante gente, no el Profesor Frankel, ha criticado el informe por dar más importancia al capital. Tal crítica es completamente incompatible con una detenida lectura de la totalidad del informe, que indica cuando se discuten movimientos de capital internacional y ayudas, que la capacidad de estas naciones para absorber capital está generalmente limitada por la falta de gente especializada de todas clases. El Profesor Frankel observa que la línea de conducta tomada por el informe es que la principal oportunidad de acelerar el desarrollo está en la educación, y así dice: "Así como el proceso del desarrollo tampoco es un proceso meramente de educación de las masas, sobre la cual los autores se apoyan para lograr un desarrollo económico... En mi opinión, a todo un pueblo no se le puede dar un rápido desarrollo económico mediante inversiones en la educación de las masas. Porque, aparte del tiempo que todo esto lleva, pues no se trata de transferir un equipo nuevo de técnicos, es necesario ir despacio en la enseñanza de nuevas aptitudes, de nuevas maneras de hacer, de vivir y de pensar."

Aquí estamos realmente en lo importante del asunto. Creo que el Profesor Frankel está en un error. Creo, con los expertos agrícolas, que la producción por acre de la agricultura india puede aumentar en un 30 por 100, durante los primeros diez años, haciendo a los granjeros utilizar mejores simientes, proporcionándoles más fertilizantes, productos contra las plagas agrícolas y agua. Esto requiere el establecer un extenso servicio agrícola que llegue a todos los pueblos: educación de las masas. El Gobierno indio también cree esto, sobre la base de esquemas pilotos que han estado probando en varias tierras, en la más famosa de las cuales la proporción aumentó en un 30 por 100 en tres años. Porque cree esto, y con una ayuda de los Estados Unidos, cuyos representantes también lo creen, el Gobierno indio ha lanzado este año un gran programa de educación intensiva de las masas del campo. El Profesor Frankel cree que llevará mucho tiempo el obtener los cambios necesarios en la manera de hacer, de vivir y de pensar de los granjeros indios. Naturalmente, si por esto se entiende cambiar todas las maneras de hacer, de pensar y de vivir, se tardará mucho tiempo. Pero si se entiende, como lo hace el informe, solamente aquellas maneras importantes para aumentar la producción por acre de tierra, entonces se prueba que están en un error todas las naciones atrasadas, donde estas técnicas nuevas de la educación de las masas no se están intentando en el campo.

Si uno pasa del campo a la ciudad, el Profesor Frankel se equivoca de nuevo. Los programas del desarrollo económico de todas clases, incluso el del crecimiento internacional del capital privado, que al igual que yo está ansioso de ahorrar, están en primer plano por una escasez de especialistas de todas clases —carpinteros, mecánicos, doctores, etc.—. Se ha comprobado que los hombres pueden ser adiestrados en otras especialidades mucho más rápidamente de lo que hubiéramos creído anteriormente. Los adultos son enseñados a leer con una velocidad sorprendente. Los oficios, para los cuales un aprendizaje de siete años era necesario, son enseñados a los reclutas y analfabetos en nueve meses, y así todo. Esta habilidad puede ser alcanzada si el dinero se gasta en grandes programas. Y así la expansión de la producción se acelerará considerablemente.

En contraste con el Profesor Frankel, creo que un 2 por 100 anual de incremento de bienes y servicios *per capita* no es una meta demasiado ambiciosa para las naciones atrasadas. Creo que los Gobiernos pueden hacer mucho, nacional e internacionalmente, para alcanzar este objeto; y creo también que grandes programas de educación son de lo más importante entre estas medidas. Nada de la crítica al Profesor Frankel me ha hecho avergonzarme de estas creencias.



## REPLICA DE S. HERBERT FRANKEL

Estoy tentado de entrar profundamente en la discusión levantada por el informe, y ahora por el Profesor Lewis, sobre el papel de los economistas actuando como consejeros de los Gobiernos.

En mi opinión, los economistas tienen el deber de sopesar cuidadosamente el significado y la importancia de las preguntas que se les hacen. Si las preguntas no tienen sentido o no tienen importancia deben decirlo. Si los economistas aconsejan como si fueran políticos, entonces, naturalmente, no hay necesidad para ellos de preocuparse científicamente de si las preguntas que están contestando tienen sentido o son posibles de contestaciones lógicas y consistentes. Pero entonces, el político no tiene necesidad tampoco de tomar los consejos económicos seriamente.

El Profesor Lewis escribe: "El lector de la crítica del Profesor Frankel, sobre que el informe se ha trazado una meta de velocidad..." Pero lo menos trece veces el informe recalca la necesidad de un rápido desarrollo económico, etc. Probablemente, la palabra "rápido" significa "alguna cosa más de" o "más que", lo que el Profesor Lewis ahora alega es que el informe discute principalmente: "Cómo aumentar el incremento normal que en varios de estos países es casi nulo." Encuentro algo divertido contemplar las acrobacias en lo que se refiere a la "velocidad", del Profesor Lewis.

No necesito decir a nadie que haya leído mi comentario que no he sugerido en ningún sitio que veo desfavorablemente el desarrollo de los países atrasados. Lo que veo desfavorablemente es que los intentos de *rápido desarrollo* deban alcanzar necesariamente este objetivo. El problema de velocidad es un problema central, y no de pequeña importancia. Si alguien desea ir de Londres a Edimburgo rápidamente no es muy aconsejable un viaje por carretera a 90 millas por hora.

Las observaciones del Profesor Lewis acerca de las razones que conducen al autor a señalar un incremento del nivel de vida de un 2 por 100 al año, no me convencen.

No se da cuenta, aun ahora, de la debilidad de la totalidad del

argumento —principalmente este incremento de la R. N.— sobre la base de comparaciones internacionales entre sociedades diferentes y de incomparables etapas de desarrollo, y con diferentes marcos de organización social y económica. Lo que el Profesor Lewis no ha explicado y debe explicar es lo que una proporción de aumento de un 2 ó un 3 ó cualquier otro porcentaje implica específicamente en el sistema social y económico y en la estabilidad de las comunidades interesadas. No servirá el esconderlo detrás del “cliché” de “que el desarrollo tiene algunos resultados penosos”. Es necesario saber qué resultados penosos se prevén para que una adecuada relación pueda ser hecha antes de que las gentes que están interesadas sean mal conducidas por una abstracción mística. ¿Comprenderán los resultados penosos, por ejemplo (y en qué cantidad), las grandes comunidades que viven pobremente? o ¿significarán la casi esclavitud para miles de éstos que están en los campos de trabajo? ¿Significarán una pérdida insoportable de libertad?

El Profesor Lewis, en su comentario, muestra una predilección por creencias, en vez de aplicar estrictamente los procesos del análisis económico de cuyo conocimiento él se precia. Dice que cree, con los expertos agrícolas, que la producción por acre de la agricultura india puede aumentarse en un 30 por 100 durante los primeros diez años. Y comparando tales creencias él pasa por alto el peligro de usar datos técnicos expresados en términos físicos y no económicos. Fué primeramente a la aceptación de creencias de esta naturaleza en vez de referirse a los recientes y catastróficos errores de las inversiones fomentadas por el Gobierno en las plantaciones de cacahuetes del Africa Oriental, y las del proyecto de los huevos en Gambia y en las recientes y suspendidas operaciones similares en Queensland. Lo que fué principalmente erróneo fué precisamente lo que el Profesor Lewis pasa por alto, y también el informe de las Naciones Unidas, de que las cuestiones no son meramente cuestiones de producción física sino de rendimientos económicos.

Es por esta razón por la que el Profesor Lewis ha confundido completamente mis referencias a las importaciones. Hice éstas simplemente para demostrar que no es provechoso hablar de cantidades económicas en lugar de valores económicos. Estaba hablando hipotéticamente y contrastando una posible y mayor renta neta de las exportaciones referentes a la producción de alimentos en el in-

forme de las Naciones Unidas, para demostrar que la última proposición fué hecha en términos físicos y no en términos económicos. No recomendé las exportaciones como la única solución para los problemas de la India.

Debo, sin embargo, añadir que encuentro ahora las observaciones del Profesor Lewis más enigmáticas que aquellas que contenía el informe. El problema de las exportaciones es bien conocido, y es vital en cualquier situación en la cual el aumento de la renta es un dato. Su aumento solamente puede llevarse a cabo mediante una expansión del mercado. Una comunidad en tal situación debe aumentar sus exportaciones, precisamente porque al aumentar la renta aumenta la propensión al consumo y, naturalmente, es necesario importar bienes de producción y de consumo. Además, como procedimiento de industrialización, una comunidad o país se encuentra con unos gastos ascendentes de materias primas, etc., que debe importar, y debe conseguir los medios para pagarlos. Quizás el único factor más importante en el desarrollo económico de las áreas atrasadas es el descubrimiento o desarrollo de los recursos propios —tierra, herramientas, etc.— los cuales proporcionan realmente una fuente de exportación con la cual comprar las importaciones necesarias para una mayor expansión económica. Un ejemplo importante de un afortunado descubrimiento de los medios para obtener una renta de la exportación —en este caso una gran renta— fué proporcionado por el descubrimiento de diamantes en la muy atrasada Colonia del Cabo en el último siglo. El desarrollo de más altos niveles de renta en la Costa de Oro y en Malaya fueron debidos a similares oportunidades de exportación.

Finalmente, uno de mis cargos contra el informe de las Naciones Unidas fué que equivocó el criterio que debe ser usado para discernir qué naciones deben recibir (y en qué proporción) las cantidades que se propuso debieran ser gastadas cada año en zonas atrasadas. El Profesor Lewis se equivocó al contestar a esta objeción. Esta equivocación se revela quizá más claramente por el hecho de que él aparentemente no juzgó necesario mencionar, en la totalidad de su comentario, la proporción de interés; si se considera que el capital es un bien libre, todo es posible en economía.

He tratado sobre la crítica hecha a mi ejemplo de las exportaciones como fuente de renta. El Profesor Koo pregunta qué quiero

decir con la palabra "intensificación". El contexto de mis observaciones explican claramente que lo que quería decir era sobre la producción de aquellos bienes que proporcionasen la mayor renta neta de exportaciones. La industria del tabaco en Rhodesia es un buen ejemplo. Estoy de acuerdo con el Profesor Koo que un análisis teórico de la naturaleza del proceso de construir industrias de exportación sería muy valioso. Pero estos estudios necesitan más que generalizaciones como las del problema del Profesor Koo sobre "la dificultad de aumentar el valor de las exportaciones cuando la elasticidad de la demanda mundial de estas exportaciones pueda ser más pequeña o igual a la unidad". Después de todo es un hecho que numerosas naciones y comunidades dependen, y han dependido mucho tiempo, en su renta de la facilidad con la cual ellas se han desarrollado en el pasado, y diariamente continúan adaptándose desarrollando nuevos mercados y productos de exportación. ¡Aunque parezca mentira, el trabajo en el mundo sigue aumentando! Los comentarios del Profesor Koo sobre la inversión del capital no ponen la cuestión en los adecuados términos; más bien creo que confunde el resultado. El mundo se ha hecho más rico: primero, por el desarrollo de los recursos económicos más apropiados, y después por los menos apropiados. Es principalmente esto porque hay naciones más ricas a las cuales otras se vuelven para buscar ayuda. Ciertamente, muchos de los bienes de los cuales dependen las atrasadas son vendidos y pueden solamente hacerse en regiones altamente industrializadas, como se encuentra, por ejemplo, el caso del aceite, del cobre, etc.

Temo que en sus laudables deseos de reducir las disparidades internacionales de la renta, los Profesores Lewis y Koo han sido víctimas de una confusión entre el capital y la renta; una confusión sobre la cual llamó la atención hace mucho tiempo Irving Fischer. La mera transferencia de capital a regiones atrasadas asegura por él mismo una renta neta o aún una utilidad suficiente para permitir la recolocación del capital invertido. Es esencial, si las disparidades de las rentas internacionales han de ser reducidas, que al capital le sea permitido fructificar en cualquier sitio donde pueda hacerlo más rápidamente; y esto es, indudablemente, lo que ha ocurrido generalmente en el pasado, cuando las condiciones políticas y sociales no habían erigido barreras. Para transferir el capi-

tal lejos de aquellos usos en los cuales pueda ser más fácilmente multiplicado, se reduce la renta neta de la cual solamente el exceso de capital puede ser aumentado para nuevas y más arriesgadas —o por lo menos de rendimiento más lejano— inversiones.

Además, la única manera mediante la cual pueblos o comunidades pueden ser permanentemente asistidos, es proveyéndolos con recursos que ellos utilizarán en las direcciones que produzcan una mayor renta neta; si no se utilizan de esta manera estos recursos se perderán. Esto, desgraciadamente, es un desafortunado dilema económico, del cual ningún economista ni nadie puede escapar, ya sea para agradar a los políticos del interior o a los políticos sentados en las Naciones Unidas.