



TRANSCRIPCIONES

Una interpretación del atraso económico

Hla Myint

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 3, No. 1-2-3-4 (1959): 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre, pp. 173-226.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3472>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Myint, H. (1959). Una interpretación del atraso económico. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 3, No. 1-2-3-4: 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre, pp. 173-226.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3472>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3472)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

UNA INTERPRETACION DEL ATRASO ECONOMICO (*)

En los estudios corrientes los términos “subdesarrollado”, y “atrasado” se utilizan generalmente como si fueran totalmente permutables, refiriéndolos a conceptos agregados geográficos, tales como “países”, “áreas” y “regiones” o igualándolos a ciertos índices generales, tales como una renta o inversión de capital “per capita” bajas. A mi juicio, es más provechoso asignar a estos términos significaciones diferentes, utilizando el primero cuando hablamos de “recursos” subdesarrollados, y el segundo, cuando nos referimos a una “población” atrasada de un área dada. En este artículo defenderé que esta distinción es fundamental para la comprensión de la naturaleza del atraso económico.

I

La diferencia en el enfoque en términos de “recursos subdesarrollados” y en términos de “población atrasada”(1) puede ilustrarse muy bien mediante el examen de la costumbre corriente de incluir no sólo los recursos naturales, sino también los llamados “recursos humanos”, bajo el título ge-

(*) Transcripción de “Revista de Economía Política” Vol. X Nº 1 enero-abril 1959 Madrid.

(1) Con el fin de evitar equivocaciones, debo advertir que al hablar de “población atrasada”, en contraste con “población adelantada”, me refiero solamente a la vida económica, lo cual de ningún modo implica referirse al “atraso” cultural general. El adjetivo “económico” se inserta simplemente en gracia a la brevedad.

nérico de "recursos subdesarrollados", lo cual parece implicar que las dos expresiones que hemos distinguido se sobrepone. Pero ¿se trata simplemente de una cuestión de buen gusto o de táctica el que nosotros queramos hablar de "población atrasada" o de "recursos humanos subdesarrollados"? Mediante un examen más atento se verá que cada expresión tiene su propio campo de ideas asociadas y que ambos no pueden ser superpuestos sin crear ciertas serias dificultades lógicas.

De acuerdo con el sentido común una "población atrasada" puede definirse como un grupo de gente que, de una forma u otra, no ha tenido éxito en la lucha económica para ganarse una subsistencia. De este modo, estamos partiendo de la distinción Clásica o Marshalliana entre hombres, por una parte, y su circunstancia, por otra; solamente así podemos pensar en un grupo de gente con éxito o, en otras palabras, logrando adaptarse a su circunstancia. Además la idea de "atraso" inevitablemente implica una comparación de diferentes grados de éxito en esta lucha económica; algunos grupos de población tienen menos éxito, es decir, más "atraso" comparados con otros grupos con más éxito o "adelanto". Así la naturaleza del atraso perdería mucha de su significación si se aplicara a un grupo homogéneo de población sin relaciones económicas internacionales. La idea de atraso surge cuando una economía autosuficiente primitiva o medieval se abre a las fuerzas económicas exteriores y su población se pone en contacto con otra población económicamente más "adelantada".

Este planteamiento suscita una serie de cuestiones. En primer lugar, tendremos que realizar un análisis más sistemático del continuo proceso de adaptación mutua entre necesidades, actividades y circunstancia que hemos descrito como "lucha económica". En segundo lugar, con el fin de efectuar

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

una comparación válida de los diversos grados de éxito en la lucha económica de los diferentes grupos de población, requeriremos el supuesto de que éstos diferentes grupos persiguen los mismos o comparables objetivos. Se trata de un supuesto amplio que deberá examinarse atentamente. Finalmente, tendremos que considerar si es suficiente medir el grado de "atraso" o "adelanto" de los diferentes grupos de población simplemente en términos de la distribución relativa de las rentas finales entre ellos; o si el modelo de distribución de la actividad económica entre los diferentes grupos y los diferentes papeles que ellos juegan en la vida económica no podría ofrecer a largo plazo una guía más significativa para el desarrollo potencial futuro de cada grupo.

Todas estas cuestiones se analizarán después (sección IV). Para conseguir una visión preliminar, sin embargo, es suficiente observar que cuando adoptamos el enfoque en términos de "población atrasada" estamos, por definición, haciendo del fracaso de ésta en la lucha económica el centro del problema, lo cual implica: a) un contraste fundamental entre ella (la "población atrasada") y los recursos naturales y la circunstancia económica de su país, y b) una concentración deliberada de la atención sobre su participación en las rentas o en la actividad económica, bien dentro de su propio país o bien en relación al mundo en su totalidad, y no sobre el volumen total de producción o actividad económica.

Cuando enfocamos la cuestión en términos de "recursos subdesarrollados", sin embargo, nos dirigimos hacia un conjunto de ideas totalmente diferentes. Tratar los "recursos humanos" exactamente en pie de igualdad con los recursos naturales como una parte del conjunto común de "recursos subdesarrollados", es abandonar el viejo enfoque hombre-circunstancia en favor del moderno de "eficacia distributiva". Nos referimos entonces no al éxito o fracaso de un grupo dado de

población en su lucha con su circunstancia económica (incluyendo otros grupos de población), sino a la distribución de unos "recursos" dados entre usos alternativos determinados llevada a cabo por el sistema de precios, por el organismo planificador central o por una combinación de ambos. El objetivo de este proceso distributivo es maximizar la producción total, y el "subdesarrollo" viene a ser una especie de desviación del óptimo productivo definido en cualquiera de sus sentidos.

Podemos ver ahora que si bien, físicamente hablando, nos referimos a la misma población cuando hablamos de "población atrasada" y de "recursos humanos subdesarrollados", el punto de vista adoptado en cada caso es diferente. Desde el primer punto de vista se considera a esta población como actora (incluso aunque no tenga éxito) en la lucha económica. Desde el segundo punto de vista se la considera como una unidad impersonal dentro de los recursos "subdesarrollados" no distinguible de otras unidades de otros tipos de recursos subdesarrollados, excepto en el grado de subdesarrollo definido en algún sentido funcional. Así no nos referimos a los "recursos humanos" más que a otros tipos de recursos, excepto en tanto en cuanto pudiera mostrarse que el "desarrollo" de los recursos humanos incrementa realmente la producción total en una mayor medida que el desarrollo de otros recursos "materiales".

La diferencia entre el enfoque en términos de "atraso" y en términos de "subdesarrollo" viene a ser muy clara cuando excluimos los recursos humanos de la definición de "recursos subdesarrollados" y referimos ésta enteramente a los recursos naturales. No se trata, de ningún modo, de un "caso interesante" poco corriente o deliberadamente imaginado para dar fuerza a nuestra distinción. Efectivamente, una gran parte del pensamiento sobre la cuestión está todavía influenciada por la idea de "países subdesarrollados", considerando

a éstos como aquéllos que (cualquiera sean sus "recursos humanos") poseen un volumen importante de recursos naturales potenciales esperando ser desarrollados; y ello en contraste con los "países desarrollados", cuyos recursos naturales han sido ya totalmente puestos en activo. Podemos observar también cómo la utilización de expresiones tales como "países subdesarrollados", "áreas subdesarrolladas", "regiones subdesarrolladas", etc., tienden a mantener esta creencia en la existencia de recursos naturales potenciales.

Surgen aquí, una vez excluidos los seres humanos de los "recursos subdesarrollados", algunas proposiciones. Dado que éstas se presentarán más de una vez en el curso de nuestro razonamiento, pueden ser resumidas en esta sección: a) "Subdesarrollo" de recursos naturales y "atraso" de población son dos fenómenos distintos e incluso no necesitan coexistir siempre: así los habitantes de países "superpoblados" que realmente tienen pocos recursos naturales reservados para un posterior desarrollo sin ayuda, son también generalmente "atrasados". b) Cuando coexisten recursos naturales "subdesarrollados" y población "atrasada" estos dos hechos se refuerzan mutuamente dentro de un "círculo vicioso"; pero esta interacción mutua constituye un proceso histórico y esencialmente dinámico que tiene lugar en un período de tiempo, que puede ser demasiado complicado y cualitativo para ser fácilmente encajado dentro de la estructura formal cuantitativa de una distribución óptima de los recursos (incluyendo los recursos de capital) sugerida por un enfoque puro del "subdesarrollo". c) Aunque el "subdesarrollo" de los recursos naturales puede causar el "atraso" de la población, ello no implica necesariamente que cualquier desarrollo eficiente de los recursos naturales del que resulte un incremento en la producción total reducirá siempre y *pari passu* el atraso de la población. Por el contrario, el problema del atraso económico

en muchos países se ha agudizado más debido no a que los recursos naturales hayan permanecido "subdesarrollados", sino a que éstos se han desarrollado tan total y rápidamente como lo permitían las condiciones del mercado, mientras que los habitantes de esos países han sido descuidados, siendo incapaces o reacios, o ambas cosas a la vez, a participar enteramente en el proceso.

II

Tratemos ahora las dificultades lógicas que surgen al intentar superponer los enfoques en términos de "atraso" y en términos de "subdesarrollo". Pueden aclararse éstas mejor mediante el examen de algunos de los argumentos típicos en favor del incremento de la corriente de inversión desde los países "adelantados" a los "subdesarrollados".

Los defensores de planes para el desarrollo económico internacional de los países subdesarrollados generalmente manifiestan que el problema de aliviar la pobreza y el descontento, la enfermedad y la ignorancia de las poblaciones de estos países puede resolverse si lo consideramos desde un punto de vista humanitario o puramente de autodefensa para mitigar los focos tormentosos de las relaciones internacionales. El problema, por tanto, parece establecerse en términos de miseria y descontento humanos, en términos de "atraso" más que en términos de "subdesarrollo" de recursos. Efectivamente, la existencia de recursos naturales "subdesarrollados" cuando menos, lejos de crear un "problema" en sentido estricto, puede considerarse como una parte de los medios para resolverlo. Cuando, sin embargo, pasamos de este planteamiento inicial del problema a las subsiguientes etapas de los planes de desarrollo económico, que implican un tratamiento más técnico de las propuestas y unos "objetivos cuantitativos" para la in-

versión, generalmente nos encontramos con un cambio que va desde el enfoque en términos de "atraso" al enfoque en términos de "subdesarrollo". No se considera ya la existencia de recursos naturales "subdesarrollados" como el medio para resolver el problema; esa existencia llega a constituir el problema mismo. El razonamiento entonces se desarrolla como si el fenómeno del "atraso" de la población pudiera ser considerado en forma satisfactoria puramente en términos de "subdesarrollo" de los recursos y de las desviaciones de la distribución óptima de los recursos de capital mundial (cfr., por ejemplo, el Informe de las Naciones Unidas: *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países subdesarrollados*, cap. III).

Puede ya considerarse el significado de "recursos subdesarrollados" más atentamente. En el lenguaje de la teoría del óptimo parece significar dos tipos de desviación: a) Se ha utilizado al producir el producto final menos de la cantidad óptima de estos recursos "subdesarrollados"; y b) Se han invertido sumas inferiores al óptimo para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de estos recursos "subdesarrollados". Si nos encontráramos en el caso a) sería posible incrementar el producto total de los países subdesarrollados sin recurrir a la inversión exterior, simplemente reorganizando sus propios recursos existentes mediante reformas legales y administrativas, movilizand o el ahorro interior, etc. En los estudios corrientes, si bien se admite esta posibilidad, no obstante se considera como regla la existencia simultánea de los dos tipos de desviación, la primera provocada por la segunda. Es decir, la posibilidad de una reorganización o "desarrollo" más productivo de los recursos en los países subdesarrollados es limitada, si no se elimina la causa básica del "subdesarrollo", a saber, una corriente insuficiente de inversión desde los países "adelantados".

Estamos ya en condiciones de examinar los argumentos típicos en favor de un incremento de la inversión en los países subdesarrollados. Pueden éstos ser clasificados de acuerdo con el grado de optimismo en cuanto a la riqueza de los "recursos subdesarrollados".

1) El argumento de tipo más optimista supone que, generalmente, los países subdesarrollados poseen recursos "naturales" capaces de ser desarrollados por los inversores privados sobre una base puramente comercial, y este proceso facilitará automáticamente el aumento del nivel de vida de la población de estos países. El "subdesarrollo" es, por tanto, una consecuencia de los obstáculos y restricciones "artificiales" para el libre movimiento internacional de capital privado. Cualquiera que sean nuestras opiniones acerca de la riqueza de los recursos naturales potenciales, este tipo de argumento ayuda a aclarar un fuerte conflicto entre el enfoque en términos de "subdesarrollo" y el de en términos de "atraso". Porque, mediante un examen más atento, se deduce que la única clase de inversiones que los inversores privados están dispuestos a emprender en los países subdesarrollados en la explotación de las materias primas, por ejemplo, petróleo, y es precisamente en este campo donde los gobiernos de los países subdesarrollados no están frecuentemente dispuestos a admitir capital privado extranjero, porque temen que esta "clase de inversión siglo XIX" desarrollará únicamente los recursos naturales y no la población, resultando de ello una "dominación económica extranjera" que agrada el "atraso" económico de sus poblaciones. Constituye éste un genuino punto muerto para el cual no se ha dado ninguna explicación satisfactoria de acuerdo con un enfoque simple en términos de "subdesarrollo". Y desechar esta cuestión considerándola meramente como un nacionalismo económico irracional parece

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

se asemeja a arrojar el niño junto con el agua del baño (ver sección VI).

2) El siguiente argumento puede considerarse como un intento de restaurar el enfoque en términos de “subdesarrollo” introduciendo el concepto de Pigou de la productividad “social”, diferente a la productividad “privada” de la inversión. Se defiende aquí que si bien los países subdesarrollados pueden no poseer (o no estar dispuestos a actualizar) recursos que puedan ser desarrollados por la empresa privada, pueden, no obstante, con mucho provecho absorber grandes sumas de inversión internacional en forma de empresas públicas que utilicen un criterio amplio de productividad “social”. Estas empresas incluirán servicios públicos, transportes, proyectos hidroeléctricos y de regadío, etc., que ofrecen economías en gran escala y posibilidades para inversiones complementarias, donde sólo una agencia pública puede recoger los difundidos rendimientos sociales por medido de tributos. Un buen ejemplo de una aplicación directa de este argumento puede encontrarse en el Informe de las Naciones Unidas sobre las *Medidas de carácter nacional e internacional para lograr y mantener el empleo total*. Aquí, los autores, después de recomendar que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento debe utilizarse como el principal canal de los préstamos intergubernamentales para reducir los riesgos políticos en ambas partes, establecen las siguientes condiciones:

“El criterio para determinar la conveniencia de los préstamos será el de calcular su efecto sobre la renta nacional, la capacidad tributaria y la capacidad de exportación. El Banco no prestará, en general, a menos que tenga convencimiento de que, como consecuencia del préstamo, la balanza corriente de pagos del país prestatario

ha de mejorar lo suficiente para permitirle pagar los intereses y amortización de la deuda (2).

“Los préstamos para el desarrollo económico deberán hacerse a tipos de interés uniformes para todos los países prestatarios”.

Estas dos consideraciones pueden considerarse como los límites lógicos para los cuales la política de inversión hacia los países subdesarrollados puede liberalizarse sobre la base del concepto de Pigou de productividad “social” de la inversión. Es fácil observar que sumas francamente sustanciales de capital pueden todavía ser absorbidas por algunos países subdesarrollados dentro de estos límites. Comparando este punto de vista con el modelo general de los estudios sobre la cuestión, se hace claro en seguida que muchos defensores de los planes de desarrollo internacional considerarían las condiciones de Pigou como demasiado restrictivas para ser consideradas como una base seria de política de inversión hacia los países subdesarrollados. Existen dos formas posibles fuera de este punto muerto. La primera que recomendaremos en la parte final de este artículo, es efectuar una clara rotura con el enfoque total en términos de “subdesarrollo” y adoptar un enfoque más directo para el problema del atraso económico de la población. La segunda y más popular alternativa es tratar de ampliar el enfoque en términos de “subdesarrollo” todavía más, y esto nos lleva al tercer tipo del argumento de la subinversión.

3) El argumento consiste en intentar dilatar el concepto de “productividad social” o “deseabilidad”, invocando: a)

(2) Nos referimos aquí a la cuestión de en qué medida esta regla puede conciliarse con las propuestas prácticas de los autores tendientes a estabilizar los préstamos a largo plazo mediante la fijación de cifras objetivo. Cf. también A. E. Kahn, “Investment Criteria for Development Programmes”, *Quarterly Journal of Economics*, febrero 1951.

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

el principio de las “necesidades”, y b) el principio dinámico de tratar de estimular las posteriores cantidades en préstamos para inversiones mediante subsidios “productivos” para “mejorar el capital social”, particularmente en los campos de la salud pública, enseñanza y comunicaciones. Un buen ejemplo de esto puede encontrarse en el último Informe de las Naciones Unidas: *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países subdesarrollados*.

Sus autores manifiestan:

a) Que “la cantidad que puede lucrativamente invertirse con un interés del 4 por 100 depende de la suma que se esté gastando al mismo tiempo en crear el capital general de obras sociales, especialmente en higiene pública, en enseñanza y en caminos y comunicaciones. Mucho hay por hacer en este sentido, antes de que los países insuficientemente desarrollados estén en condiciones de absorber grandes cantidades del capital obtenido mediante préstamos” (pto. 269).

b) Que los países “subdesarrollados” “no pueden contratar préstamos” para estos fines, debido a que “no pueden hacer frente a todo el peso de financiamiento” (ptos. 270 y 277).

c) Que, por tanto, los subsidios de ayuda deben hacerse a los países subdesarrollados solamente con fines “productivos” (ptos. 271 y 276).

Los autores no dudan, sin embargo, en invocar el principio de las necesidades. Así:

“Dentro de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas se encuentra ya firmemente establecido el principio de que quienes están en mejor posición económica deben ayudar a sostener la enseñanza, los servicios médicos y otros servicios públicos que reciben las clases más pobres de la comunidad. La idea de que este princi-

pio debería también aplicarse a los países ricos con respecto a los pobres, es relativamente nueva. Sin embargo, se ha puesto en práctica en diversas ocasiones" (pto. 272)

¿En qué medida tienen éxito estos intentos de dilatar la idea de la productividad "social"?

Ante todo, existe un cambio importante en la definición básica de los "países subdesarrollados" que no está tan claramente establecida como debiera. Hasta ahora el peso principal del argumento ha recaído sobre la proposición de que los países "subdesarrollados" poseen un volumen mayor de recursos "subdesarrollados" que los países desarrollados y que, por tanto, la productividad social de la inversión es más elevada en los primeros que en los segundos. A partir de ahora, el peso se ha trasladado al hecho de que los países subdesarrollados tienen rentas *per capita* inferiores, y, por tanto, sienten mayores necesidades que los países desarrollados.

La introducción del principio de las necesidades no crea dificultades con tal que estemos preparados a mantenerle claramente aparte del principio de la productividad. Entonces los préstamos deberán continuar siendo hechos estrictamente de acuerdo con el principio de la productividad, mientras los subsidios deberán efectuarse *separadamente* de acuerdo con el principio de las necesidades.

Esto, sin embargo, provoca algunas conclusiones desagradables. a) Cuando distribuimos créditos, nuestro principal interés es maximizar la producción total mundial y no igualar las rentas internacionales. Así, las curvas de productividad social de la inversión deben construirse objetivamente e independientemente de nuestros juicios de valor, relativos a las necesidades. Esto significa que el capital no debe distraerse en forma de préstamos a bajo tipo de interés o de subsidios a los países más pobres, simplemente debido a que ellos son pobres. Una forma más *económica* de reducir las desigualdades

en la distribución internacional de la renta es distribuir los recursos mundiales de capital en usos en que la productividad social sea la más elevada, incluso si esto se realiza en los países más ricos, y redistribuir el producto resultante después de asegurarse que éste ha sido maximizado. b) Recíprocamente, cuando estamos distribuyendo subsidios, nuestro interés reside en la distribución internacional más equitativa de las rentas y no en sus efectos sobre el producto total. Así, los subsidios deben hacerse en forma de bienes finales de consumo y servicios dirigidos no sólo hacia los países más pobres, sino también hacia las regiones más pobres dentro de cada país. El principio de las necesidades, en su forma estricta, constituye un argumento para dirigir rentas finales desde los países más ricos hacia los más pobres con fines de consumo y no un argumento para dirigir subsidios de capital con fines "productivos".

Estas conclusiones no dejan de tener importancia desde el punto de vista de la práctica de la política económica en los países subdesarrollados. Así, las críticas sobre las desafortunadas operaciones para el desarrollo de la British Overseas Food Corporation y de la Colonial Development Corporation pueden mantener razonablemente que la raíz del fracaso no reside tanto en la elección equivocada de hombres y métodos insuficientes de administrar las operaciones como en la vaguedad de los propósitos mismos que tratan de acomodar el principio de obtención de rendimientos económicos y el principio de las necesidades. Puede decirse que mejor que grandes sumas malgastadas de dinero en la inversión de proyectos que no pueden justificarse según el estricto principio de la productividad, sería distribuir ésas como donativos libres en bienes de consumo y servicios entre los pobres de Africa. Por otra parte, individuos y gobiernos en los países subdesarrollados se encuentran algunas veces con grandes sumas de dinero que no pueden

invertir en ese país de una forma rentable y segura; y entonces, siguiendo el estricto principio de la productividad y la necesidad de proteger su capital, encuentran más prudente invertirlo en los países más desarrollados, como Estados Unidos o el Reino Unido.

El último ejemplo, sin embargo, conduce a lo insatisfactorio de tratar de aplicar las reglas estáticas del óptimo productivo al problema de los países subdesarrollados. Esto, sin embargo, más bien vulnera las definiciones convencionales de países "subdesarrollados" en términos de recursos "subdesarrollados" y en términos de bajas rentas *per capita*. Porque empieza a hacerse evidente que: a) Si consideramos las curvas de productividad de la inversión internacional sobre la base de las condiciones económicas existentes en los países "desarrollados" y en los "subdesarrollados", con mucha frecuencia el capital es probable sea más productivo en los primeros que en los segundos, y la distinción de Pigou entre producto "social" y "privado" no cambiaría apreciablemente el cuadro general; b) Por tanto, si fuéramos a distribuir capital de acuerdo con las curvas de productividad existentes, incluso considerando un punto de vista amplio de la productividad "social", resultaría todavía que eran invertidas cantidades relativamente mayores de capital en los países "desarrollados" que en los "subdesarrollados", acentuándose el ritmo desigual de desarrollo económico entre los dos tipos de países; y c) Una política que tienda a una redistribución más igualitaria de las rentas internacionales, basada sobre el puro principio de las necesidades, aunque puede aliviar el agobio que representan ritmos acumulativos desiguales de desarrollo económico, no llega al corazón del problema; porque, fundamentalmente, el problema de los países "subdesarrollados" no es simplemente el de la baja o desigual distribución de las ren-

tas finales, sino también el de la desigual participación en el proceso de la actividad económica.

Enfrentados con estas consideraciones, aquéllos que desean mantener el enfoque en términos de "subdesarrollo" están obligados a "dinamizarle" y referirle a la productividad social a *largo plazo* distinta de la productividad social presente de la inversión.

Nos encontramos ya en condiciones de examinar el argumento de los autores del Informe de las Naciones Unidas sobre *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados*. Se observa que el punto central de su argumento radica en la cuestión de en qué grado el capital social invertido en los sectores de higiene pública, enseñanza y comunicaciones, financiado por subsidio o préstamos, puede lograr estimular posteriores préstamos de capital. Así la llamada de los autores al principio de las necesidades en el punto 272 (implícita también anteriormente en el punto 248, por ejemplo) viene a ser una cuestión secundaria. Cuestión secundaria que puede inducir a confusión, porque la necesidad de crear incentivos para posteriores inversiones y la de promover la igualdad económica no siempre coinciden convenientemente en la misma política, como los autores denotan. Por el contrario, existen muchos ejemplos en que los incentivos para inversiones adicionales pueden crearse solamente persiguiendo políticas relativamente no igualitarias, tales como control de los salarios nacionales, exención de impuestos a nuevas (extranjeras) empresas, etc. (cf., por ejemplo "Industrialisation of Puerto Rico", *Caribbean Economic Review*, diciembre 1949, por el profesor A. Lewis, uno de los autores del Informe).

Volviendo a su principal argumento, el grado en el cual pueden estimularse efectivamente préstamos adicionales para inversiones mediante una política de capital social por subsi-

diós, depende de una amplia variedad de circunstancias, que difieren de país a país, y sobre las cuales no pueden hacerse generalizaciones definidas. No nos encontramos ya en el mundo estático en que la sub-inversión en un sector particular puede deducirse en principio mediante una inspección de las curvas *dadas* de productividad social marginal y donde existe una relación funcional definida entre la cantidad de capital invertido y el volumen de "rendimientos" en forma de producto final. Así, dadas unas circunstancias favorables, una pequeña suma de "inversión" en capital social podría iniciar una reacción en cadena y proporcionar "rendimientos" en forma de inversiones secundarias no proporcionales a la inversión inicial. Por otra parte, si las circunstancias no son favorables, incluso un volumen mayor de inversión inicial podría no lograr estas actividades secundarias y no existe garantía real alguna de que un aumento en el volumen de inversión inicial aún mayor induzca a los resultados deseados. Los autores, como réplica a dichas objeciones, pueden recurrir solamente al supuesto general de que si las rentas medias *per capita* o gasto *per capita* en la clase de servicios sociales que ellos han elegido son bajas entonces la productividad social a largo plazo de la inversión en "capital social" es probable que sea alta. Este supuesto general no es tan firme como parece y existen dos argumentos generales que pueden oponérsele.

El primero es muy claro en el caso de la enseñanza y el adiestramiento técnico, aunque puede aplicarse también a otros tipos de "capital social". Es experiencia muy corriente de los países subdesarrollados encontrarse, no solamente con una escasez general de población educada, sino también con una escasez relativa de la considerada como "socialmente productiva", tal como ingenieros y doctores, combinados con una abundancia relativa de la considerada como menos socialmente productiva, tal como abogados y funcionarios. La razón de este

hecho radica en que dada la organización social y económica existente en estos países existe una demanda relativamente superior para la última clase de población que para la primera. Esto parece sugerir que el problema de crear y organizar demanda para personal adiestrado en los países subdesarrollados puede incluso ser más importante que el problema de crear la oferta para la inversión en "capital social". Dada la demanda, la oferta de personal adiestrado de la mayoría de los tipos (incluidos los adiestrados en el extranjero) parece responder más automáticamente y en una mayor medida que lo que generalmente se admite. Por otra parte, existen menos indicios de que la demanda pueda ser efectivamente estimulada simplemente mediante la creación de oferta, sin introducir simultáneamente cambios de más importancia en la estructura económica. Así los países más subdesarrollados pueden proporcionar numerosos ejemplos de graduados en escuelas técnicas y agrícolas que no pueden cambiarse con la suficiente rapidez para absorberlos, aunque en término medio la suma gastada *per capita* en enseñanza sea bastante modesta. El destino común de esta población es sufrir una forma de "paro encubierto" intelectual, aceptando empleos como funcionarios y profesores ordinarios de escuelas (cf. J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice*, págs. 380-2). Así existe una tendencia a malgastar una gran parte de la inversión en "capital social", aunque la medida total de este dispendio está oculta porque el gasto en la enseñanza general y técnica se engloba bajo el concepto de servicios sociales y no está sujeto a la contabilidad estricta de pérdidas y beneficios existente en otros tipos de empresas estatales.

Esto nos conduce al segundo argumento, que es bastante desconcertante para el economista teórico. La aplicación de una teoría económica francamente alterada que implique conceptos de productividad social e inversión inducida, tiende a

crear la impresión que hemos abierto ahora nuevas posibilidades de inversión en los países subdesarrollados que no eran apreciadas y exploradas por los gobernantes y administradores de estos países. Esto, sin embargo, pasa por alto dos circunstancias. En primer lugar, una parte sustancial de la entrada de capital en los países subdesarrollados fué en forma de préstamos al gobierno, incluso en los tiempos de máximo apogeo de la inversión privada. En segundo lugar, los gobiernos de los países últimamente abiertos se han visto siempre impulsados por un poderoso "auto-interés" para tratar de obtener ingresos adecuados que cubran los crecientes costes de la administración. Así, estos países a pesar de no estar instruidos en teoría económica, se han visto obligados, por necesidad práctica, a solicitar préstamos y distribuir préstamos y subsidios en formas no muy diferentes a las recomendaciones de los expertos económicos actuales. La enseñanza que puede deducirse de este argumento no es simplemente que exista menos campo para el despliegue de préstamos y subvenciones "productivas" (distinto de los gastos en servicios sociales, que están francamente basados sobre el principio de las necesidades) de lo que parece a simple vista. Existe otra consideración que se entrecruza con la totalidad del enfoque en términos de "subdesarrollo". Porque, como veremos, bastante irónicamente, donde los gobiernos de los países subdesarrollados han logrado estimular la inversión (extranjera) privada, el resultado ha sido con frecuencia una explosión demasiado grande y rápida en algunos sectores de la producción primaria de exportación, lo cual más tarde agravó el problema del ajuste de las poblaciones indígenas de estos países a las fuerzas económicas exteriores. Así, hemos vuelto de nuevo desde la consideración de la cantidad total de inversión y el volumen total de producción y actividad económica, a la consideración de la clase de inversión y la distribución de las actividades eco-

nómicas y papeles económicos entre las poblaciones atrasadas y las otras.

Es conveniente ahora detenerse y resumir nuestro razonamiento de acuerdo con lo expuesto hasta este momento. a) El problema de los llamados "países subdesarrollados" no consiste solamente en el "subdesarrollo" de sus recursos en los sentidos corrientes, sino también en el "atraso" económico de sus poblaciones. b) El "subdesarrollo" de los recursos *naturales* y el atraso de la población se agravan mutuamente en un "círculo vicioso", donde estos dos fenómenos coexisten. c) Mientras la circunstancia b) sea muy importante, necesita manejarse con cuidado, porque propende a distraer nuestra atención del problema real del atraso económico. Así, impresionados por la conexión entre el "atraso" de la población y el "subdesarrollo" de los recursos muchos han buscado superponer estos dos conceptos y explicar el primero en términos del segundo. Al hacerlo de esta forma, sin embargo, están continuamente obligados a dilatar y cambiar los fundamentos de su razonamiento, yendo desde los recursos *naturales* "subdesarrollados" a los recursos *humanos* "subdesarrollados"; desde la productividad "privada" de la inversión, a la productividad "social"; desde el principio de la "productividad", al principio de las "necesidades"; y finalmente, desde la idea estática de la distribución óptima de los recursos invertibles a la idea dinámica de estimular inversiones adicionales mediante subsidios "productivos". Es recto afirmar que a pesar de todas estas alteraciones, las cuestiones reales sobre el atraso parecen haber eludido considerar el enfoque en términos de "subdesarrollo". d) Así, con el fin de llevar a nuestro análisis más hacia el corazón del problema, parece conveniente apartarse del enfoque en términos de "subdesarrollo" y reconocer el problema del "atraso" como el principal que, por derecho propio, puede darse incluso donde no existe ningún

“subdesarrollo” importante de recursos en cualquier sentido aceptable. Destacar todo esto implica hablar desde ahora de países “atrasados” y no de países “subdesarrollados”.

III

A estas alturas se observará que existen al menos otras dos explicaciones “obvias” del atraso, que deben considerarse tan seriamente como el “subdesarrollo” en relación con algunos de los países atrasados. Pero, de igual modo que con el “subdesarrollo”, tendremos que dejarlas a un lado en nuestra búsqueda de un enfoque más general del problema.

La primera es la “superpoblación”, que no hace mucho ocupaba una posición central en las discusiones ahora dominadas por la idea del “subdesarrollo”. De nuevo podemos estar de acuerdo en que las poblaciones atrasadas, generalmente, tienden a tener altos tipos de natalidad y en que, por tanto, la “superpoblación” y el “atraso” tienden a agravarse mutuamente en otro de los “círculos viciosos”, que son una característica del problema total. Pero esto deja todavía vacíos importantes en la explicación. Si bien la superpoblación puede constituir una causa principal del atraso en algunos países, no explica por qué otros que no sufren una presión manifiesta de población deben encontrarse también similarmente atrasados. Además, algunos países atrasados, por ejemplo la mayoría de los del sudeste asiático, inicialmente se pusieron en marcha con poblaciones dispersas en relación con sus recursos naturales. Sólo después que se han “abierto” al comercio internacional, han tendido o han llegado efectivamente a estar superpoblados, en parte debido a que sus tipos de mortalidad se han reducido y en parte debido a que sus recursos se han desarrollado en algunos pocos sectores especiales de producción primaria para la exportación, que está sujeta a rendi-

mientos decrecientes. En este caso, la superpoblación no puede considerarse como la causa del atraso; más bien, es una manifestación del desajuste entre los pueblos atrasados y las fuerzas económicas exteriores, a un nivel físico. Tampoco necesita este desajuste adoptar siempre la forma de superpoblación. En algunos casos de atraso extremo, el tamaño de las poblaciones atrasadas se ha sabido disminuye hasta extinguirse. Finalmente, el grado de superpoblación depende, no sólo de la relación entre la cantidad física de recursos naturales y el tamaño de la población, sino también del nivel de desarrollo técnico y económico de los individuos. Así los países industriales adelantados pueden generalmente mantener una población más densa a un nivel más elevado de vida que los países atrasados agrícolas y pastorales. Además, en el pasado, los países adelantados han absorbido grandes incrementos de población sin disminuir su nivel de vida; realmente, muchos mantendrían que estos incrementos eran una parte necesaria de sus tipos, incluso mayores, de expansión en la producción y en la actividad económica (3). Así, tratar de explicar el atraso económico simplemente en términos de la presión de la población es dejar sin contestar la cuestión de por qué los pueblos económicamente atrasados han sido incapaces de incrementar su productividad para equilibrar el incremento de su población, mientras los pueblos económicamente adelantados han conseguido incrementar su nivel de vida al mismo tiempo que registraban grandes incrementos de la población.

La segunda línea posible de análisis se efectúa teniendo en cuenta las discriminaciones políticas deliberadas y legalizadas, económicas y raciales, impuestas a los pueblos "atrasados" por los pueblos "adelantados". De nuevo, y aunque esta circunstancia parezca constituir un factor principal en ciertos países, particularmente en Africa, no se explica por

(3) Cf. J. R. Hicks, *Value and Capital*, pág. 302 n.

qué los pueblos indígenas de otros países que no están sujetos a dichas discriminaciones en la misma medida, deben estar similarmente atrasados. Aquí, la definición de la naturaleza y grado de las discriminaciones hace surgir dificultades formidables que debemos dejar a un lado si queremos ir más adelante en nuestro análisis. Nos contentaremos con señalar una distinción, en cierto modo grosera, entre las causas del atraso deliberadas y, por consiguiente, directamente remediadas, en forma de *discriminaciones* abiertas y legalizadas, y los más fortuitos e intratables factores de desigualdad, que pueden operar incluso donde existe un equilibrio perfecto de derechos legales formales entre los diferentes grupos de población en sus relaciones mutuas (cf., sin embargo, sección V, después).

Nos encontramos ya en condiciones de trazar las líneas generales de nuestro problema. Cuando los países atrasados fueron "abiertos" a las relaciones económicas con el mundo exterior, sus poblaciones tuvieron que enfrentarse con el problema de adaptarse a un nuevo ambiente, consecuencia de las fuerzas económicas exteriores. En esto, cualquiera que haya sido o sea su grado de adelanto cultural en otras esferas, parecen haber visiblemente fracasado o haber sido "atrasadas", comparadas con los otros grupos de población económicamente "adelantada", cualquiera que sea su grado de adelanto cultural en otras esferas. Nuestro problema consiste en explicar este vacío, en explicar por qué la población atrasada no puede permanecer al mismo nivel competitivo con los pueblos adelantados en esta "lucha económica". El problema es más complicado debido a que el vacío entre los pueblos adelantados y atrasados en vez de reducirse, con frecuencia se ha ampliado a medida que transcurría el tiempo. Así una investigación sobre las causas del atraso económico consiste esencialmente en buscar aquellos factores de desigualdad que en vez de ser neu-

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

tralizados se han exagerado de una forma acumulativa debido al "libre juego de las fuerzas económicas".

Con el fin de aislar estos factores de desigualdad, podemos adoptar un "modelo" de un país atrasado, que tiene las siguientes características negativas: a) Inicialmente, el país comenzó con una población francamente dispersa en relación con sus recursos naturales potenciales; de forma que no puede decirse que haya sufrido al comienzo una presión de "superpoblación". b) Sus recursos naturales se han "desarrollado" después generalmente en sólo algunos sectores especializados de producción primaria para la exportación, en el grado en que lo permitían las condiciones del mercado mundial. Este proceso de "desarrollo" se ha llevado a cabo generalmente por empresas privadas extranjeras bajo condiciones de *laissez-faire*; pero, con frecuencia, el proceso se ha visto ayudado por una política de gobierno, que ha estimulado la expansión en la inversión, exportación y actividad económica general motivada por un deseo de ampliar la capacidad tributaria. Así los recursos naturales del país no puede decirse que estén manifiestamente "subdesarrollados". c) Cualquiera que sea el "status" político, sus habitantes nativos, al menos, disfrutaban de una igualdad perfecta de derechos legales formales en sus relaciones económicas con otros pueblos, incluyendo el derecho de poseer cualquier tipo de propiedad y a entrar en cualquier tipo de ocupación; así no puede decirse sufran discriminaciones visibles en materia económica.

Para aquéllos que están firmemente aferrados a estas explicaciones convencionales del atraso económico, esto puede parecer indicar la no existencia de nuestro problema. Pero cuando nos detenemos y analizamos los diferentes tipos de países atrasados, vemos existe un amplio grupo, por ejemplo aquéllos del Sudeste Asiático, Africa Occidental Británica, Latinoamérica, que se aproximan más a nuestro modelo que a

cualquier otro modelo con evidente "subdesarrollo", "superpoblación" o "discriminación", o una combinación de todos ellos, si lo uno y lo otro pueden efectivamente combinarse. Además, incluso en los otros grupos de países atrasados en que estas explicaciones convencionales son realmente muy importantes, nuestro modelo es todavía útil al trasladar la atención a las causas residuales del atraso, que pueden llegar a ser nada despreciables.

IV

Antes de considerar con más extensión nuestro "modelo" examinemos el concepto de atraso económico más atentamente. Podemos empezar distinguiendo entre el "país atrasado" como un agregado territorial y unidad económica y la "población atrasada" que frecuentemente forma un grupo del anterior, confinado a ciertos sectores de la economía. Ahora los factores de desigualdad que estamos buscando deben considerarse operando no sólo entre los países atrasados y adelantados como unidades agregadas, sino también entre grupos atrasados y adelantados de poblaciones dentro del mismo país atrasado. Evidentemente un análisis completo del atraso económico debe tomar en cuenta ambos conjuntos de factores de desigualdad que están estrechamente interrelacionados. De esta forma llegaremos a comprender que el análisis familiar de "países A y B" utilizado por la convencional teoría del comercio internacional es francamente inadecuado para nuestro objetivo y que para estudiar el impacto real de las fuerzas económicas exteriores sobre la población atrasada debemos ir más allá de estas unidades macroeconómicas y llegar hasta aquellos factores de desigualdad que operan dentro del país mismo.

Pero todavía queda mucho por hacer, incluso dentro del análisis convencional, que utiliza estas versátiles letras A y B.

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

para denotar los países “adelantados” y “atrasados”, respectivamente. Sólo desde hace muy poco la atención general de los economistas se ha dirigido hacia el problema a largo plazo de los ritmos desiguales de crecimiento económico y de la productividad entre los diferentes países que participan en el comercio internacional. Es razonable afirmar que esto ha hecho vacilar, en cierto modo, la creencia en la suficiencia de la teoría estática de los costes comparativos para tratar el proceso esencialmente dinámico del crecimiento de la economía internacional. Así se admite ahora cada vez más que las relaciones existentes de los costes comparativos no son en ningún modo inmutables ni están rígidamente relacionadas a los recursos naturales originales de los países, sino que pueden estar influenciadas en gran medida por factores tales como la enseñanza, experiencia, habilidad técnica, etc., que surgen del proceso del comercio internacional mismo y pueden ejercer una influencia de desigualdad acumulativa contra los países que tengan un comienzo posterior. De acuerdo con esto, parece que las ganancias del comercio internacional no pueden ser medidas de una forma adecuada simplemente en forma de las convencionales “relaciones reales de intercambio” y la distribución de las rentas finales entre los países participantes; debemos también tener en cuenta la distribución de las actividades económicas, en forma de inversión inducida y nuevo empleo secundario, crecimiento del conocimiento técnico y economías externas, y todos aquellos estímulos dinámicos que cada país participante reciba como consecuencia de un incremento dado en el volumen de su comercio (cf. H. W. Singer, “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo 1950). Aunque pueden mantenerse opiniones diferentes acerca de las políticas prácticas que con más probabilidad induzcan estas inversiones secundarias y actividad eco-

nómica, es indudable que el concepto de inversión "inducida" proporcionaría una gran claridad teórica a la naturaleza del atraso económico. En un sentido podría decirse que la diferencia entre país "adelantado" y "atrasado" radica en el hecho de que el primero, sujeto al poderoso efecto del "acelerador", puede generar su propio ciclo económico, mientras el segundo simplemente recibe las fluctuaciones transmitidas sobre él desde el exterior, aunque, por supuesto, el volumen del impacto no necesita ser menor por esa razón.

Una vez dicho todo lo anterior, es necesario añadir, sin embargo, que un análisis del atraso que se detenga a este nivel será gravemente inadecuado y que muchos de los estudios sobre la cuestión se han visto viciados precisamente debido a que están basados en expresiones que hacen referencia a agregados geográficos, tales como "países", "áreas", "territorios", etc. Una consecuencia natural de ello es una preocupación por cantidades macroeconómicas, tales como renta nacional total y *per capita*, volumen total de exportaciones, volumen total y volumen medio de inversión, etc. De aquí resultan esos planes de desarrollo económico que pretenden incrementar la renta nacional total o la renta nacional *per capita* en un cierto porcentaje mediante cifras de inversión calculadas sobre la base de las necesidades medias de capital *per capita*.

Este tipo de modelo macroeconómico del desarrollo económico puede ser conveniente para los países adelantados (4), pero existen ciertas razones que indican no puede extenderse satisfactoriamente a los países atrasados. Primeramente, el país adelantado por definición se encuentra de lleno dentro de un proceso autogenerador de crecimiento económico, caracterizado por un firme ritmo de innovación técnica e incremen-

(4) Cf., sin embargo, T. Wilson, *Cyclical and Autonomous Inducements to Invest*, Oxford Economic Papers, marzo 1953.

to de la productividad. Así parece razonable no admitir los rendimientos decrecientes y suponer que un tipo dado de inversión neta provocará un tipo correspondiente de incremento en la producción total o capacidad productiva. Además, ciertas relaciones básicas tales como la propensión al consumo no son realmente inestables y pueden utilizarse como constantes para el análisis del proceso. Cuando nos referimos a un país atrasado, sin embargo, estos supuestos no son plausibles ya. El problema aquí no es trazar la operación del proceso del crecimiento económico sobre la base de ciertas proporciones constantes, sino tratar de empezar el proceso mismo. No podemos detenernos a pensar en términos de tipos globales de inversión neta e incremento del producto total debido a que los dos tipos no están ya conectados en una forma determinada por una relación media estable de capital-producto. (5)

Incluso si pudiéramos suponer constante la productividad media del capital, esto no sería suficiente para el objetivo que se proponen muchos planes de desarrollo económico, porque éstos confían en diferente grado en el supuesto de "economías externas" y rendimientos crecientes. Además ninguna de las relaciones básicas requeridas como constantes para el análisis del proceso puede suponerse sea estable durante un largo período relevante del tiempo. Bajo el impacto de las fuerzas económicas exteriores, la mayoría de estas relaciones, tales como la propensión al consumo y a importar, crecimiento de la población, etc., se han alterado o están en curso de alterarse. De nuevo aquí la tarea del desarrollo económico no es simplemente aceptar estas relaciones como dadas, sino tratar de cambiarlas en las direcciones que se consideren son fa-

(5) La ley de los grandes números no es convincente cuando se aplica al sector industrial de las economías atrasadas, donde en vez de un número de empresas trabajando a plena capacidad, el Estado trata de poner en marcha algunas nuevas unidades industriales extraordinarias.

vorables al desarrollo. Con esto no se afirma que todos los planes de desarrollo económico basados en el análisis macroeconómico han de fallar siempre. Se hace constar simplemente que no es suficiente detenerse en este punto y suponer como un hecho que con tal de que la oferta de capital sea segura (6), el proceso de crecimiento económico se desenvolverá automáticamente tal como se efectúa en los países adelantados. Así la naturaleza de nuestro problema, que es comenzar este proceso de crecimiento económico, nos obliga a ir más allá de las unidades macroeconómicas e investigar la estructura real y "puntos de crecimiento" de la economía atrasada. Por la misma razón no podemos tratar los cambios en las relaciones y propensiones básicas como cambios "exógenos" en los datos, sino que debemos investigar su naturaleza y causas.

Hasta aquí nos hemos referido solamente a las dificultades mecánicas de aplicar los modelos macroeconómicos a los países atrasados. Dificultades aún más serias se encuentran cuando pretendemos investigar el significado de cantidades macroeconómicas, tales como renta nacional o renta *per capita* de las poblaciones de los países atrasados. Surgen dichas dificultades, además de la complicación ya observada, de que las "poblaciones atrasadas" normalmente forman sólo un sector de la economía de sus "países", de modo que la marcha del "país" y de la "población" no puede estar estrechamente identificada.

Incluso en los países adelantados, conceptos tales como incremento en la renta nacional o capacidad de producción, crean serios problemas de interpretación una vez que abandonamos el supuesto estático de necesidades dadas y constantes y nos adentramos en el mundo real con una corriente de nuevas necesidades, nuevos bienes y mejoras en la calidad de los

(6) Incluyendo los subsidios "productivos" para estimular la inversión, cf. Sección II.

bienes existentes. Sin embargo, podemos dejar a un lado estos problemas de “números índices” en favor de una interpretación de “sentido común”, puesto que podemos suponer que la “vara que mide el dinero” y la productividad física es significativa para los individuos interesados y se encuentra en general próxima a los objetivos sociales que ellos persiguen como grupos de una forma francamente simple y directa. Cuando consideramos los países atrasados, sin embargo este supuesto tiene que ser cuidadosamente examinado. Las poblaciones de los países atrasados han tenido períodos más cortos de contacto con la “economía monetaria”, de forma que las mentalidades y los símbolos asociados a la contabilidad monetaria no pueden estar profundamente arraigados en sus mentes (7). Además, como grupos, están sujetos a complejas sacudidas de nacionalismo y posición racial, de modo que no puede existir una simple relación medio-fin entre el incremento en el producto nacional y el logro de sus fines sociales. Así, en muchos países atrasados, la población parece desear hasta ahora fábricas y otras realizaciones del moderno industrialismo, no tanto por los rendimientos materiales estrictamente que ellos esperan de todo esto, como por el hecho de que en sí son símbolos de prestigio nacional y desarrollo económico. Siguiendo a Veblen, podría describirse este hecho como un caso de “producción aparente”.

Existe, por lo tanto, mayor necesidad de estudiar los países atrasados que los adelantados para entrar más allá del

(7) Cf. S. H. Frankel, *Some Conceptual Aspects of International Economic Development of Underdeveloped Countries* (Princeton, mayo 1952, inserto en *The Economic Impact on Underdeveloped Societies* (Blackwell Oxford, 1953)). Mi deuda con mi colega el profesor Frankel no puede, sin embargo, ser adecuadamente expresada en puntos concretos, porque tuve la suerte de discutir con él las cuestiones fundamentales del problema durante varios años. No puedo, por supuesto, reclamar su autoridad para las conclusiones a que he llegado en este artículo.

“velo” de una convencional contabilidad social en el proceso real de adaptación entre las necesidades, actividades y circunstancias que hemos descrito al principio como la “lucha económica”.

Cuando lo hagamos veremos que el “problema” de los países atrasados, tal como generalmente se estudia, tiene en realidad dos aspectos distintos: desde el punto de vista subjetivo podría describirse como la economía del descontento y del desajuste; desde el punto de vista objetivo, como la economía del estancamiento y de las bajas rentas y productividad *per capita*. En principio, el segundo debe ser una contrapartida del primero, y además debe proporcionarnos índices cuantitativos de ello. En la práctica existe el peligro real de los macromodelos de desarrollo económico “marchando a su aire”, sin ninguna referencia a los problemas humanos fundamentales del atraso desde el punto de vista subjetivo.

Para ilustrar todo esto, empecemos considerando al país atrasado en un estado estacionario. Desde el punto de vista objetivo éste es un caso normal de atraso económico y de “superpoblación”, generalmente atribuido a los economistas clásicos (8). Desde el punto de vista subjetivo la situación puede no aparecer tan sombría. Muchos de los países atrasados, antes que fueran “abiertos”, se encontraban en estado estacionario, primitivo o medieval, gobernados por hábitos y costumbres. Sus poblaciones podían vivir cerca del “nivel mínimo de subsistencia”, pero según sus propias luces no se consideraban demasiado desdichadas o inadecuadas. Así, a pesar de la baja productividad y falta de progreso económico, no existía ningún problema de descontento y frustración; las necesidades y las actividades estaban, en su conjunto, adaptadas mutuamente y la población se encontraba en equilibrio.

(8) Cf., sin embargo, Ricardo, *Principles*, Sraffa ed. pág. 99 y pág. 100 n.

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

con su circunstancia. Esto no quiere decir que todo fuera idílico: pueden haber habido frecuentes guerras entre tribus e inseguridad en la vida y en la propiedad. Pero en general no es erróneo afirmar que no existía ningún "problema" de países atrasados en el sentido moderno y que la situación quizás se parecía más al cuadro de J. S. Mill del estado estacionario que al de sus predecesores (cf. Mill, *Principles* libro IV, cap. VI).

Consideremos ahora la segunda etapa, particularmente en la segunda mitad del siglo XIX y los comienzos del XX, cuando estas sociedades estacionarias atrasadas se abrieron a las fuerzas económicas exteriores. Podemos ver aquí por qué razón la expresión "atrasada" que nos hemos visto obligados a utilizar a falta de una mejor alternativa es tan vaga y está sujeta a diferentes interpretaciones. La razón es que en esos años y en cierta medida, incluso hoy, el atraso económico de una sociedad se medía simplemente por la falta de respuesta de sus miembros a los incentivos monetarios. Esto, en efecto, significaba medir el atraso de una población, no por su deficiencia y falta de aptitud para satisfacer sus necesidades o perseguir sus propios fines sociales, sino por su lentitud en adoptar los nuevos niveles occidentales de necesidades y actividades. Las medidas para fomentar el "desarrollo económico" consistían principalmente, por tanto, en intentos para persuadir o forzar a la población atrasada a adoptar las nuevas formas de vida representadas por la economía monetaria, por ejemplo, estimulando su demanda de importaciones e imponiéndoles tributos de forma que estuvieran obligados a entregar parte de sus cosechas convertibles en dinero o trabajo en las minas y plantaciones recientemente puestas en explotación. Aparte de que esto fuera o no significativo para la población, la norma corriente aceptada para

fomentar el desarrollo económico de un país era ampliar su exportación y su capacidad tributaria.

El "atraso" en el sentido de descontento y desajuste económicos no surge plenamente hasta el tercer acto del drama, cuando los recursos naturales de los países atrasados se han desarrollado en una gran medida, generalmente por empresas privadas extranjeras y cuando las poblaciones atrasadas se han convertido, en parte, a las nuevas formas de vida. Lo curioso de la nueva situación radica en el hecho de que la intensidad del problema del atraso en esta etapa es con frecuencia proporcional al éxito y rapidez del "desarrollo económico" en la segunda etapa. En primer lugar, está claro que no puede lograrse que las poblaciones atrasadas se conviertan demasiado a las nuevas formas de vida, desde el punto de vista de las necesidades y actividades, mientras ello no pueda satisfacerse con un incremento correspondiente en su capacidad de ingresos. Tenemos entonces un desajuste progresivo entre necesidades y actividades, en que las primeras aventajan a las segundas en cada nueva "enseñanza" y contacto con el mundo exterior. (Esto puede extenderse desde el nivel individual al nacional, cuando en la cuarta etapa los gobiernos nacionales independientes de los países atrasados, encuentran sus recursos insuficientes para llevar a cabo ambiciosos proyectos de desarrollo económico y bienestar social). Además, las poblaciones atrasadas encuentran ahora que no pueden lograr adaptarse a la nueva circunstancia económica formada por las fuerzas exteriores y que se retardan en la "lucha económica" con los otros grupos de poblaciones económicamente adelantadas que han iniciado el proceso de "apertura". Así se encuentran con una participación relativamente menor de las actividades económicas y las rentas nacionales de sus países, si bien éstas pueden incrementarse rápidamente en su conjunto (al menos hasta los límites establecidos por

los rendimientos decrecientes en los nuevos sectores de producción primaria para la exportación). Queda pues descrito el problema del atraso económico en su total efervescencia, con una carga de sentimiento explosivo formada por el descontento y la injusticia contra el “desarrollo económico podado”, “la dominación económica extranjera”, la “explotación imperialista”, etc., etc.

Podemos ya ver por qué es tan insatisfactorio de analizar el problema de los países atrasados como fuente de la tensión internacional, simplemente al nivel macroeconómico de los planes convencionales de desarrollo. Agregados tales como la renta nacional total y el volumen de exportaciones, son muy insatisfactorios como índices de bienestar económico de una “sociedad plural”, constituida por grupos diferentes de población tal como existe en muchos países atrasados. En esta situación el bien conocido máximo de la economía estática del bienestar, que se enuncia diciendo que el bienestar económico de un país aumenta si algunos individuos pueden moverse hacia una situación mejor, mientras los restantes permanecen en la misma situación anterior, debe saber algo amargo a las poblaciones atrasadas que con frecuencia les sucede encontrarse entre los que “permanecen en la misma situación anterior”.

Tampoco la renta *per capita* es un índice muy satisfactorio de la “pobreza”. El desajuste entre las necesidades y la capacidad de ingresos que hemos descrito puede darse incluso si las rentas *per capita* aumentan. Realmente puede crearse un mayor descontento donde las rentas aumentan lo suficiente para introducir nuevos bienes en el presupuesto de los consumidores y después fluctúa y disminuye (una experiencia corriente en las economías de exportación), que donde las rentas *per capita* permanecen estacionarias o disminuyen lentamente. Además debemos observar que el grado de descontento

to depende no tanto del nivel absoluto de las rentas *per capita* como de su ordenación *relativa*. Así deben tenerse en cuenta los motivos de "consumo aparente y las deseconomías externas del consumo de los grupos superiores de renta, de acuerdo con los escritos de Veblen y más recientemente con los del profesor J. S. Duesenberry (cf. Ragnar Nurkse, *Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries*, El Cairo, 1952, Tercera Conferencia).

Es importante señalar todo esto, ya que la baja renta *per capita* ha llegado a formar una parte definitiva dentro de la definición de países atrasados. Algunos han tratado incluso de situarla sobre una base "científica" razonando que, puesto que la baja renta existente en las poblaciones atrasadas es insuficiente para proporcionarles las exigencias mínimas de nutrición, su eficiencia y productividad física se ve disminuída, creándose así un "círculo vicioso". Si bien, por un lado, esto puede ser un importante factor a largo plazo, constituye, por otro, una super simplificación peligrosa de las complejas motivaciones y aspiraciones de las poblaciones atrasadas, tanto a un nivel individual como nacional, de acuerdo con la cual puede suponerse que el comunismo se puede contener mediante calorías. Incluso en los países atrasados, quizá particularmente en ellos, los hombres no viven solamente de pan. Así y como un corresponsal del *Times* ha escrito hace poco sobre las peticiones de salarios en el African Copper Belt:

"Otro factor que conduce a los africanos a hacer demandas son sus crecientes necesidades. Empiezan comprando vestidos más elegantes; comiendo alimentos que nunca habían probado antes; bebiendo vino y cerveza británica en vez de licor nativo. Es realmente hoy una tarea casi imposible compilar un presupuesto familiar razonable debido a esta etapa transitoria en las exigencias de los consumidores africanos. A pesar que mucha gente pue-

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

de no aprobar la forma de vida del “spiv” (señorito) africano bien vestido, con su sombrero de vaquero, gafas de sol y bicicleta nueva, este hecho constituye una tendencia saludable; es fundamental que si el africano debe trasladarse desde una economía de subsistencia a otra monetaria, tiene que desarrollar las necesidades que crean incentivo (*The Times*, 19-1-1953)”.

Si las poblaciones atrasadas como individuos desean aquellos bienes que se asocian a la forma de vida americana a un nivel nacional, parecen desear también los últimos modelos de los proyectos de seguridad social asociados al Estado Británico de Bienestar. Por tanto, constituiría una gran ironía que algunos países atrasados fueran a dirigirse al comunismo a través de un cariño excesivo por las formas de vida americana y británica.

V

A la luz de todo lo dicho anteriormente, el estudio de los “factores de desigualdad” en su actuación contra las poblaciones atrasadas dentro de las economías de sus países aparece como un lazo esencial entre los dos aspectos del problema del atraso; la economía del descontento y el desajuste, por un lado, y la economía estacionaria o con tipos de crecimiento relativamente lentos en la renta nacional total o *per capita*, y la productividad, por otro.

Cuando consideramos estos “factores de desigualdad” vemos que la exclusión de las “obvias” explicaciones en términos de “subdesarrollo”, “superpoblación” y “discriminación” nos deja aún una gran variedad de causas residuales de atraso. Analizarlas en detalle está fuera del alcance de este artículo. Para nuestro propósito de obtener una interpretación general de la naturaleza del atraso es suficiente señalar

ciertos modelos generales de atraso en los que las diferencias esenciales en experiencia, oportunidades, oferta de capital, etc. entre los grupos de población económicamente atrasados y adelantados parece se han "fossilizado" o acentuado por el "libre juego de las fuerzas económicas". Ilustraremos estos modelos con referencia a las poblaciones atrasadas actuando en sus papeles típicos como trabajadores no especializados, productores agrícolas y prestatarios de capital, cuya combinación cubre la mayoría del los tipos de contactos económicos entre las poblaciones atrasadas a las adelantadas.

A tal fin introduciremos tres rasgos característicos del proceso de "apertura" en nuestro "modelo" de economía atrasada:

a) El primero se refiere a la naturaleza de la "especialización" en el mercado de exportación. Se comprende generalmente que "especialización" no significa meramente moverse a lo largo de la curva dada de "posibilidades de producción" que señalan los textos, y que en la práctica implica un proceso irreversible, mediante el cual muchos de los recursos y del equipo productivo, por ejemplo, transportes y comunicaciones de la economía atrasada han sido moldeados y hechos "especialmente" para satisfacer las exigencias especiales del mercado de exportación. (De aquí el bien conocido argumento de la diversificación). Pero el hábito de pensar en términos de "países" o "áreas" conduce a una apreciación inadecuada de un hecho más fundamental: a pesar de la fuerte especialización del equipo productivo inanimado y de los individuos de los grupos económicamente adelantados de población que los dirigen y controlan existe realmente muy poca especialización, aparte de una adaptabilidad natural al clima tropical, entre las poblaciones atrasadas en sus papeles de trabajadores no especializados o productores agrícolas. Así, la mano de obra típica no especializada ofrecida por las po-

blaciones atrasadas, es una masa indiferenciada de trabajo barato, que podría utilizarse en cualquier tipo de plantación o en cualquier tipo de industria extractiva dentro de los trópicos y algunas veces incluso fuera de ellos (9). Esto puede deducirse del conjunto de industrias primarias explotadas a base de trabajo ofrecido por el inmigrante indio, chino y africano. Así, toda la especialización, requerida por el mercado de exportación, parece haberse efectuado por los otros factores cooperantes, habiéndose construido la estructura del conjunto de la producción sobre la base de una oferta de trabajo barato indiferenciado.

Cuando consideramos a las poblaciones atrasadas en su papel de productores agrícolas, el cuadro no cambia apreciablemente. Algunas economías atrasadas "se especializan" en cultivos que han producido tradicionalmente, y así, "especialización", simplemente significa expansión a lo largo de las líneas tradicionales, sin ningún cambio perceptible en los métodos de producción (por ejemplo, arroz, en los países del sudeste asiático). Incluso donde se introduce un nuevo cultivo monetario, la esencia de su éxito como cultivo *agrícola* depende de que no represente una desviación radical de las técnicas existentes de producción (10) (por ejemplo, ñame y coco en el Africa Occidental). Como ha dicho un historiador refiriéndose al comercio de aceite de palma y cacahuet en el Africa Occidental: "Demandaron poco de las energías o pensamiento de los nativos y no efectuaron ninguna revolución en la sociedad del Africa Occidental debido a que fueron injertados fácilmente en la vieja economía y crecieron de ésta

(9) Cf. S. H. Frankel, *Capital Investment in Africa*, pág. 142-6.

(10) Si no se cumple esta condición, el sistema tradicional pronto deja sitio al sistema de plantaciones o el campesino está tan supervisado y controlado que es reducido a una situación de asalariado, excepto en el nombre (cf. J. H. Boeke, *The Evolution of Netherland Indies Economy*, pág. 11).

forma". (A. McPhee, *The Economic Revolution of West Africa*, pp. 39-40.) Aquí de nuevo uno está tentado a decir que una gran parte de la "especialización" parece haber sido realizada por la naturaleza y la inversión complementaria en el transporte y elaboración. Desde el punto de vista de las actividades productivas el hecho de que el cultivo sea vendido en el mercado de exportación en vez de destinarse al consumo doméstico es un detalle occidental. Es solamente por el lado de las necesidades por donde parece se han introducido los cambios perturbadores, incluyendo una disminución en las especializaciones de las industrias artesanas nacionales que no pueden ahora ya competir con los bienes importados. Para evitar errores debe añadirse que, con frecuencia, los métodos agrícolas resultan tener costes menores que los métodos "científicos" modernos y que ésta es la razón de que la producción agrícola haya podido resistir la competencia del sistema de plantación en algunos países. Pero en el mejor de los casos, esto simplemente significa la supervivencia de antiguas especializaciones, más bien que una firme mejora en los métodos de producción mediante la "especialización" en el mercado de exportación.

Así, bastante paradójicamente, el proceso de "especialización" de una economía atrasada para el mercado de la exportación parece ser mucho más rápido y eficiente cuando deja a las poblaciones atrasadas en sus papeles no especializados como trabajo especializado y productores agrícolas que utilizan los métodos tradicionales de producción.

b) El segundo rasgo característico del proceso de "apertura" es el poder de monopolio que las empresas extranjeras en diferente grado ejercen con relación a la economía atrasada. Aquí nuevamente el proceso real del crecimiento del comercio entre los países adelantados y atrasados difiere del cuadro descrito en los libros de texto que estudian los países que

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

entablan relaciones comerciales bajo condiciones de competencia perfecta. Realmente si insistiéramos en aplicar las reglas de la competencia perfecta a las empresas extranjeras, muy pocos países atrasados se habrían “desarrollado”. El proceso de apertura de un nuevo territorio por el comercio es un negocio extremadamente arriesgado y costoso, y es sólo mediante el ofrecimiento de alguna concesión monopolística cuando las empresas extranjeras pueden ser inducidas a aceptar los riesgos y los pesados costes iniciales, que incluyen no sólo aquéllos del establecimiento de transportes, comunicaciones y otros servicios auxiliares, sino que pueden incluir también los costes ordinarios administrativos de extender la ley y el orden a aquellos lugares donde no existen. De aquí el viejo método de desarrollo económico por compañías en posesión de títulos acreditativos y de privilegio. En el caso de la minería esto se refuerza por las ventajas técnicas de la gran empresa.

Incluso donde no existe ninguna concesión formal de monopolio, como en una economía agrícola las condiciones son generalmente muy favorables para su crecimiento. Primeramente, sólo firmas francamente grandes, con suficientes reservas para resolver los pesados costes y riesgos iniciales, pueden aventurarse en el nuevo territorio. Además, aunque puede no haber ninguna restricción para la entrada libre, pueden desanimarse competidores potenciales por las “economías proporcionadas por la experiencia”, que conceden una gran ventaja diferencial a los iniciadores. Así, existe generalmente un pequeño número de firmas francamente grandes dedicadas al negocio de importación y exportación, empeñadas en una competencia “a degüello” en su esfuerzo para incrementar sus beneficios y amortiguar sus pesados costes generales. Esto no necesita limitarse a la competencia “horizontal” entre las firmas dedicadas a la importación y exportación; puede también resultar de una competencia “vertical” entre dichas fir-

mas y las compañías de navegación que controlan las líneas comerciales. Después de algún tiempo esta guerra comercial generalmente desemboca en "pools" y "combinaciones" tipo horizontal y vertical (11), porque "el pequeño comerciante debe crecer hacia el poder, por sí mismo o en combinación con otros. La alternativa es su fracaso y, en último término, su desaparición. En efecto, las condiciones económicas de Inglaterra se muestran en una mayor escala en el Africa Occidental, donde los negocios crecen, decaen y se combinan con enorme rapidez". (McPhee, op. cit., 103); cif. W. K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, Vol. II, part. 2, cap. III, sección III; también J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice*, páginas 95-97 y págs. 197-8).

De forma que en un proceso típico de "desarrollo", las poblaciones atrasadas han debido contender con tres tipos de fuerzas monopolísticas: en su papel como trabajo no especializado han debido enfrentarse con las grandes empresas extranjeras mineras y de plantaciones, que son compradores monopolísticos de su trabajo; como productores agrícolas han debido enfrentarse con un pequeño grupo de firmas dedicadas a la exportación y elaboración, compradoras monopolísticas de sus cosechas; como consumidores de bienes importados han debido enfrentarse con el mismo grupo de firmas, que son los vendedores o distribuidores monopolísticos de estos bienes.

c) El tercer rasgo característico del proceso de "apertura" es la difusión y crecimiento del agente de negocios entre las grandes empresas europeas y las poblaciones indígenas económicamente atrasadas. Son los auxiliares necesarios para cualquier proceso de rápido desarrollo económico y llenan los vacíos entre la estructura económica occidental altamente

(11) Esta "integración vertical" puede también extenderse hacia una mayor supervisión y control de los productores agrícolas, resultando un sistema "mixto" entre el sistema tradicional y el sistema de plantación.

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

especializada y la mano de obra relativamente no especializada de las poblaciones atrasadas. Aunque actúan en el mercado de trabajo, son más importantes en sus actividades como colectores de los productos de los agricultores indígenas, como distribuidores de artículos importados para los consumidores indígenas, y lo más importante, como prestamistas de dinero. En la mayoría de los países atrasados, parece que estos agentes deben su especial posición a su contacto más continuo con la vida económica occidental; con frecuencia pueden empezar como trabajo inmigrante y prosperan como pequeños comerciantes y prestamistas. La distribución racial de los grupos de agentes de negocios entre los países atrasados es familiar: así tenemos indios y chinos en el sudeste asiático; indios en Africa Occidental; sirios y africanos de la costa, en el Africa Occidental, etc. De forma que la jerarquía económica de un país atrasado típico es generalmente una pirámide con europeos en el vértice, después agentes de negocios y en la base, la población indígena.

Cada uno de los rasgos característicos perfilados anteriormente tiende a reducir la participación relativa de las rentas nacionales de los países atrasados que va hacia las poblaciones indígenas. Pero, como hemos dicho anteriormente, la naturaleza del atraso económico no puede apreciarse totalmente hasta que vayamos desde la distribución de las rentas a la distribución de las actividades económicas: porque es “a los cambios en las formas de las esfuerzos y actividades a los que debemos atender cuando buscamos los puntos clave de la historia de la humanidad” (Marshall *Principles*, pág. 85).

Cuando consideramos las poblaciones atrasadas como mano de obra no especializada, es importante preguntar no simplemente por qué sus salarios han permanecido bajos, sino por qué han sido congeladas como mano de obra barata indiferenciada con poca movilidad vertical hacia grados más es-

pecializados. Aquí, aparte del poder de monopsonio de los empresarios, han actuado varios factores; podemos seleccionar tres que son francamente típicos (cf. Wilbert E. Moore, *Industrialization and Labor*, cap V. para un análisis más sistemático).

El primero es el tipo muy elevado de rotación del trabajo indígena, en parte debido a que las poblaciones atrasadas no están acostumbradas a la disciplina de las minas y plantaciones y, en parte, debido a que continúan con un pie en sus tradicionales economías tribales y aldeanas que les hacen considerar el trabajo asalariado no como un empleo permanente continuo, sino como un expediente temporal o periódico para ganar una cierta suma de dinero. Dado este rápido coeficiente de rotación del trabajo, no existe ninguna oportunidad de adquirir experiencia y especialización para ascender a grados superiores de estas últimas. Si ésta fuera la única causa, podría suponerse que se trata de un problema transitorio que desaparecería gradualmente con el derrumbamiento de las instituciones sociales y tradicionales y la expansión de la economía monetaria. Pero desgraciadamente existen otros obstáculos.

Esto nos lleva de nuevo a las dificultades que señalamos cuando definíamos la naturaleza y grados de "discriminación" contra las poblaciones atrasadas. Con referencia a la falta de movilidad vertical del trabajo indígena, debemos admitir francamente que nuestra distinción entre "discriminación" y "factores de desigualdad" es muy débil en muchos países atrasados. Incluso donde no existe ninguna barrera oficial para el color, la barrera industrial no oficial para el color está francamente extendida (por ejemplo, las minas de cobre de Rodesia). Incluso donde la "discriminación" no ha cristalizado en ninguna barrera de cualquier clase, la tendencia natural y con frecuencia inconsciente de los empresarios blancos a señalar las categorías de ocupación según "nativos" o "de color", sin

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

tener en cuenta las diferencias individuales en habilidad y destreza, puede ser muy dañosa para las poblaciones atrasadas; porque el efecto educacional del aprendizaje y promoción hacia grados superiores de la vida económica ordinaria, es mucho más importante que las sumas de dinero gastadas en instituciones de enseñanza.

El tercer factor que ha contribuído a la fosilización de la práctica del "trabajo barato" lo constituyen las ofertas adicionales de trabajo que las minas y plantaciones pueden absorber, procedentes del derrumbamiento de las sociedades tribales (por ejemplo las guerras Ashanti en el Africa Occidental) o de las reservas humanas de la India y China. La importación de mano de obra inmigrante ha sido muy bien vista por la política económica liberal, en cuanto contribuye a la movilidad internacional del trabajo; y puede admitirse libremente que el "desarrollo económico" y el rápido crecimiento de la producción de primeras materias tropicales no podría haberse alcanzado sin esta circunstancia. Pero como solución al problema del atraso humano, no ha sido en cierto modo acertada. No ha aliviado apreciablemente la presión de la población en los países de salida; y en los de entrada, aparte de los complejos problemas sociales que ha creado, ha privado a la población indígena de la oportunidad de adquirir movilidad vertical en el mercado de trabajo a través de la actuación automática de las leyes de la oferta y la demanda y del principio de sustitución. Refirámonos ahora a las poblaciones atrasadas en cuanto a productores agrícolas, en relación con los agentes de negocios y las grandes firmas de importación y exportación. Nos encontramos aquí los familiares factores de desigualdad, tales como ignorancia de los campesinos sobre las condiciones del mercado, que son extremadamente inestables, su falta de fuerza económica para enfrentarse con los agentes de negocios y especuladores y su necesidad de pedir prestado dinero a altos

tipos de interés, todo lo cual reduce la participación relativa de las rentas que se dirigen a las poblaciones atrasadas. Puede también admitirse libremente que todas estas circunstancias se han visto ayudadas por la bien conocida "extravagancia" y falta de frugalidad de estas poblaciones que son, después de todo, las consecuencias lógicas de una política demasiado lograda tendiente a crear incentivos económicos para la producción de cultivos monetarios. La estructura formal que ofrece una igualdad perfecta de derechos económicos no otorga ninguna protección, y el resultado del "libre juego de las fuerzas económicas", bajo condiciones de precios de exportación fluctuantes, es la historia bien sabida de la deuda rural, enajenación de la tierra e inquietud agraria (cf. Furnivall, *Colonial Policy and Practice*). De nuevo debemos ir en este punto más allá de la distribución de las rentas para llegar hasta la distribución de las actividades económicas. Veremos entonces que el daño real realizado por los agentes de negocios radica no en su explotación, por considerable que ésta pueda ser en muchos casos, sino en el hecho de que dichos agentes se han interpuesto entre las poblaciones atrasadas y el mundo exterior, y han impedido que existiera el efecto educativo y estimulante de un contacto directo (cf. Hancock, op. cit. pág. 225-7). Como consecuencia, incluso después de muchas décadas de rápido "desarrollo económico", continuación del proceso de "apertura", las poblaciones de muchos países atrasados permanecen todavía casi tan ignorantes y con tanta falta de costumbre a las formas de la moderna vida económica como estaban antes. Desde el punto de vista de las actividades económicas, permanecen tan atrasadas como estuvieron siempre; es sólo desde el punto de vista de las necesidades que ellas se han modernizado, lo cual reduce su propensión a ahorrar y aumenta su sentimiento de descontento y desigualdad (cf. Ragnar Nurkse, *Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries*, 1952, Tercera Conferencia).

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

Finalmente, podemos comentar brevemente el papel de las poblaciones atrasadas como prestatarias. Cuando analizamos atentamente por qué dichas poblaciones se ven obligadas a solicitar préstamos a altos tipos de interés de los prestamistas, descubrimos con frecuencia que los elevados riesgos y las dificultades de encontrar salidas apropiadas para los fondos líquidos pueden constituir una circunstancia de mayor relieve que una escasez global de ahorro. Es cierto que el rígido nivel de cambio de la esterlina en algunos países atrasados (que actúa como el patrón oro) puede tener una tendencia deflacionaria, particularmente durante períodos de rápida extensión del sector monetario. Pero, a pesar de esto, es difícil afirmar que exista una escasez global de ahorro para la economía atrasada en su conjunto. En los sectores "adelantados" u occidentales al menos, las grandes empresas pueden conseguir préstamos en el mercado internacional en iguales condiciones que los prestatarios de los países adelantados y los bancos tienden generalmente a tener un muy alto coeficiente de liquidez.

Esto nos lleva al problema que es propicio a oscurecerse si se observa desde el punto de vista de la "subinversión" que resalta la escasez global de oferta de capital. Se trata del problema de la organización de la *distribución* del crédito diferente a aquel otro que se refiere al aumento de la oferta total de ahorro. La "distribución al por menor" del crédito entre los campesinos está fuera del alcance de la capacidad del banco comercial ordinario, y a pesar del aumento del movimiento cooperativista, es todavía uno de los problemas no resueltos de los países atrasados que puede tener mayor significación a largo plazo que los proyectos más espectaculares de desarrollo económico. Además, existe gran necesidad de extender las facilidades crediticias no sólo a los campesinos, sino también a las clases cada vez más numerosas de los pequeños comerciantes y hombres de empresa en las poblaciones atrasadas, que

les gustaría entrar en el coto tradicional de los agentes de negocios. Muchos, que serían hombres de negocios en los grupos atrasados, se quejan con frecuencia de la "discriminación" de que son objeto por parte de los bancos comerciales, cuando lo cierto es que ellos están inmersos en un círculo vicioso proveniente de la falta de experiencia empresarial, resultado a su vez de la falta de solvencia crediticia. Los bancos, lejos de discriminar, actúan de acuerdo con las "reglas de juego", pero estas reglas tienden a poner el obstáculo más importante al jugador más débil.

Que el embotellamiento real puede con frecuencia radicar más en las dificultades de organizar la distribución del crédito y encontrar salidas adecuadas para los ahorros existentes que en la escasez global de ahorro, puede también observarse en el hecho de que el ahorro nacional, incluso donde existe en cantidades apreciables, se utiliza normalmente para préstamos hipotecarios sobre terrenos o joyas, dado que éstos proporcionan un tipo de rendimiento mucho mayor a los ahorradores que cualquier otra forma alternativa de inversión "productiva".

VI

La idea de atraso económico establecida en este artículo puede apreciarse mejor en términos de las desviaciones, no del concepto estático del óptimo de distribución sino del presupuesto dinámico relativo a los efectos beneficiosos del libre comercio mantenido por la vieja generación de economistas liberales. Porque se recordará que el ejemplo clásico de la libre competencia se basó, no tanto en las consideraciones puramente estáticas de la eficiencia distributiva como en las consideraciones dinámicas de la expansión económica. Así, se creía que el crecimiento del individualismo y la libertad económica estimularía la iniciativa y la empresa, la frugalidad, la laboriosidad

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

y otras cualidades favorables a la expansión dinámica de la economía, tanto horizontal, a través de la división internacional del trabajo y de la extensión del mercado, como vertical, a través de la acumulación del capital y de las innovaciones técnicas (cf. L. Robbins, *The Theory of Economic Policy*, pág. 16; también H. Myint, *Theories of Welfare Economics*, cap. IV).

Vale la pena seguir esta línea de pensamiento. Los economistas clásicos no defendían que el libre juego de las fuerzas económicas condujera necesariamente a una distribución más equitativa de la riqueza; realmente creyeron que las desigualdades de las rentas (sobre la base de la igualdad de las oportunidades) eran necesarias para proporcionar los incentivos para la expansión económica: así, una redistribución de las rentas de los ricos a los pobres podría desanimar el ahorro, y la ayuda a los pobres (en una escala nacional o internacional) podría agravar el problema de la población. Como corolario a todo esto, ellos negaban que el libre juego de las fuerzas económicas produjera factores de desigualdad que en último término impidieran la expansión del volumen total de la producción y de la actividad económica.

Como es bien sabido, esta visión clásica del crecimiento económico armónico a través de la libre empresa ha sido hecha pedazos por dos factores principales: el crecimiento del monopolio y de la competencia imperfecta y el crecimiento del paro. Sin embargo, éstos no condujeron inmediatamente a una reconsideración de la teoría a largo plazo del desarrollo económico según las líneas clásicas, porque muchos economistas han estado demasiado preocupados con los efectos puramente estáticos de la competencia imperfecta, como en una gran parte de la moderna economía del bienestar, o con los problemas a corto plazo, como en una gran parte de la moderna economía keynesiana. Sólo recientemente el cuadro ha cambiado, y la economía del atraso, aparte de su interés práctico, puede lle-

gar a ocupar una importante posición por propio derecho como un elemento esencial en la nueva teoría del desarrollo económico a largo plazo.

Uno de los análisis más interesantes sobre la teoría del desarrollo económico a largo plazo, es el bien conocido del profesor Schumpeter, que afirma que el crecimiento del monopolio, que desde un punto de vista estático conduce a una mala distribución de los recursos, podría realmente favorecer las innovaciones técnicas y el desarrollo económico (J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cap. VII y VIII) Hemos visto ya nosotros un caso análogo cuando llegábamos a la conclusión de que el monopolio fue un elemento esencial en el proceso de "apertura" de los países atrasados al comercio internacional. La cuestión que se plantea entonces es: ¿puede la afirmación de Schumpeter extenderse a los países atrasados o existe una diferencia fundamental en la actuación del monopolio en los países atrasados cuando se la compara con los países adelantados?

Recientemente, el profesor J. K. Galbraith ha expuesto una teoría que parece proporcionar una parte de la respuesta a la cuestión anterior. Mantiene que el crecimiento del monopolio en los países adelantados, particularmente en los Estados Unidos, se ha visto acompañado por un crecimiento del "poder compensador" en el lado opuesto del mercado, por ejemplo, sindicatos, almacenes en cadena al por menor, sociedades cooperativas, sindicatos agrícolas, etc. El crecimiento del monopolio aumenta los beneficios del establecimiento del poder compensador e induce a su crecimiento, y esto proporciona un nuevo mecanismo autorregulador para la economía en un mundo de monopolio (J. K. Galbraith, *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power*). En la terminología del profesor Galbraith, por tanto, el atraso económico puede describirse como un fenómeno que surge debido a

que el proceso de "desarrollo económico" ha sido demasiado rápido y las condiciones iniciales demasiado desfavorables para provocar un efectivo "poder compensador" que frene "la dominación económica extranjera" de las poblaciones atrasadas. Un aspecto que conviene destacar sobre el análisis del profesor Galbraith es que, si bien él se refiere al país económicamente más adelantado del mundo, Estados Unidos, los sectores de la economía que considera como particularmente necesitados del poder compensador —agricultura, mercado de bienes de consumo y mercado de trabajo— son exactamente paralelos en los países atrasados, con sus monopolios de exportación-importación y empresas mineras y plantaciones en gran escala (cf. Galbraith, op. cit. cap. X y XI).

Si nos refiriéramos simplemente al problema del atraso en su aspecto subjetivo, como la economía del descontento, sería suficiente mostrar cuál ha sido el resultado presente de la actuación de los factores de desigualdad establecidos por el libre juego de las fuerzas económicas en ausencia de poder compensador. Pero debemos continuar por el otro aspecto del problema e investigar la relación entre los factores de desigualdad y el estancamiento económico, o el ritmo lento de crecimiento de la producción total y la actividad económica (aparte de los desfavorables efectos de la inquietud política y social, tanto sobre la producción actual como sobre la inversión futura).

Como se ha observado antes, debemos estar en guardia contra la cómoda suposición de que las exigencias de la igualdad económica y las del desarrollo económico actúan siempre en la misma dirección. Teniendo esto en cuenta, cuando consideramos el proceso típico de "desarrollo económico" de la mayoría de los países atrasados, parecen existir a primera vista razones para pensar que los factores de desigualdad han afectado no sólo a la distribución sino también al tipo de

crecimiento de la producción total y de la actividad económica.

El supuesto fundamental de la economía liberal es que el libre juego de las fuerzas económicas conduce al máximo desarrollo de los talentos y facultades *individuales*; mientras que en la práctica, el libre juego de las fuerzas económicas en los países atrasados ha provocado no una división del trabajo de acuerdo con las facultades individuales, sino una división del trabajo de acuerdo con grupos estratificados. La precisa selección de los diferentes tipos y calidades de los recursos naturales por el mecanismo automático del mercado, contrasta dramáticamente con una falta de selección en lo que se refiere a los recursos humanos que ha conducido a la "fosilización" de las poblaciones atrasadas en sus papeles convencionales, como mano de obra barata indiferenciada y campesinos no especializados. Así, a no ser que estemos preparados para suscribir la doctrina de la inferioridad racial congénita de las poblaciones atrasadas, parece presuponerse fuertemente que el desarrollo potencial de los países atrasados ha sido impedido por este derroche de recursos humanos, lo cual ha conducido a una petrificación de los posibles "puntos crecientes" de la economía. Tampoco puede ser adecuadamente remediada la pérdida de oportunidades de enseñanza mediante la "inversión en capital humano", como se supone frecuentemente. Un nuevo incremento del gasto en el adiestramiento y enseñanza técnica, aunque puede ofrecer un alivio parcial, es realmente demasiado débil y no selectivo para constituir una activa fuerza que compense los profundos arraigados factores de desigualdad. Un énfasis demasiado grande sobre la "subinversión" en capital humano" tiende, por tanto, a confundir las cuestiones y distraer la atención de los factores de desigualdad más potentes.

Además, los factores de desigualdad actúan no sólo del lado de la oferta sino también del de la demanda, y la desigual distribución de las rentas y de las actividades se combinan mutuamente para obstaculizar el desarrollo económico. Una de las razones más importantes por la cual los países atrasados han sido impedidos de gozar el efecto estimulante de la industria manufacturera, no es la maldad de los capitalistas extranjeros y su interés exclusivo sobre la oferta de materias primas, sino simplemente la limitación del mercado nacional de artículos manufacturados (cf. Ragnar Nurkse, *Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries*, primera conferencia).

Cuando analizábamos el concepto de “productividad social” al final de la sección II, señalábamos la tendencia que existe a que la práctica se anticipe a la teoría económica. De la misma forma nos ocurre ahora con el concepto de “poder compensador”. Mucho antes de que los economistas se dieran cuenta del problema, los administradores prácticos e historiadores económicos de los países atrasados fueron impresionados por el hecho de que las poblaciones de estos países parecen necesitar alguna clase de poder compensador que les capacite a enfrentarse con el “libre juego de las fuerzas económicas”. Algunos han buscado el poder compensador en la preservación de las instituciones sociales tradicionales y, en casos extremos, han incluso jugado con la idea de retirarse hacia una autosuficiencia dentro del estado estacionario tradicional. Otros, más perspicaces, han tratado de fomentar el poder compensador en forma de sociedades cooperativas, más recientemente, mediante sindicatos y juntas para los mercados de productos agrícolas. Además, y sobre todo esto, las fuerzas que producen desigualdad han generado un feroz nacionalismo entre las poblaciones atrasadas, que es la fuente más poderosa de poder compensador en la actualidad. Así,

estamos ya en condiciones de aprender algunas lecciones sobre la naturaleza y limitaciones del poder compensador en los países atrasados.

La primera es que algunas fuentes de poder compensador como las sociedades cooperativas necesitan un grado francamente alto de actuación como empresas y de "adelanto económico" y pueden ser fomentadas muy lentamente en los países atrasados. La segunda es que es más fácil redistribuir las rentas existentes que redistribuir y estimular la actividad económica mediante el uso del poder compensador. Los gobiernos de algunos países atrasados pueden ahora obtener una participación mayor en la renta de la explotación de los recursos naturales, bien mediante mejores negociaciones con las empresas mineras extranjeras o bien mediante juntas de mercados en el caso de productos agrícolas; pero se enfrentan todavía con el problema de reinvertir el dinero en una forma directamente productiva diferente de un gasto creciente en servicios sociales generales. Es bastante difícil encontrar salidas para la inversión productiva en los países atrasados; es mucho más difícil encontrar aquellas salidas que incrementen la participación directa de las poblaciones atrasadas en los procesos de la actividad económica. Es importante resaltar este punto, porque los gobiernos de los países atrasados, en su deseo de llevar a cabo un desarrollo económico rápido y espectacular, pueden estar tentados a embarcarse en proyectos de gran escala que, incluso si fueran tan rentables como las empresas de negocios, podrían no incrementar apreciablemente la participación de sus poblaciones en las nuevas actividades económicas (12). Aparte de su fracaso como empresa rentable, la debilidad fundamental del famoso "Ground

(12) En algunos países la planificación central excesiva puede provocar una nueva clase de "agentes de negocios" bajo el título de agentes u oficiales del gobierno.

UNA INTERPRETACIÓN DEL ATRASO ECONÓMICO

Nut Scheme" de la British Overseas Food Corporation fue que en su intento de lograr resultados rápidos en gran escala, la Corporación se vio obligada a minimizar la participación africana en él.

La lección final que debe aprenderse es el peligro de una utilización excesiva del poder compensador combinado con un nacionalismo económico extremo. Como una medida opuesta a las fuerzas de desigualdad a un nivel internacional, pueden utilizarse medidas discriminatorias y proteccionistas para cambiar las relaciones existentes de costes comparativos y fomentar las economías nacionales de los países atrasados. En ciertas circunstancias, pueden incluso tener un efecto favorable sobre el volumen de comercio internacional a largo plazo. Pero, por otra parte, no deben menospreciarse los peligros de una política nacionalista excesiva. La pérdida para los países atrasados en este caso no repercute simplemente sobre los consumidores que tienen que pagar un precio más alto o disponer de bienes de calidades inferiores, sustitutivos de las importaciones; una pérdida mucho mayor repercute sobre la esfera de las actividades económicas cuando se ven cortadas del contacto estimulante con el mundo exterior. Esto es también cierto para los sindicatos. En algunos países atrasados los sindicatos tienen la muy importante función de romper la barrera industrial del color; pero en otros pueden llegar a ser un peso agobiante sobre la economía, e impiden el progreso económico (cf. *Report on Cuba*, por la Misión Económica y Técnica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, pág. 138-59).

Estas consideraciones no deben, sin embargo, cegarnos a la realidad palpable de los factores de desigualdad actuando contra las poblaciones atrasadas y la necesidad real del poder compensador. Desde el punto de vista de estas poblaciones, aquí es donde radica el obstáculo real. Es, sin embargo,

precisamente en este punto donde los economistas, liberales o partidarios de la planificación central, han mostrado la menor afinidad y comprensión. El economista liberal propende a creer que los factores de desigualdad no existen, y que todos los intentos para utilizar el poder compensador son resultados de un "nacionalismo económico irracional". El planificador central propende a buscar una solución de los problemas esencialmente distributivos y estructurales del atraso económico en términos de planes agregativos de desarrollo económico mayores y mejores. Así, no se ha permitido nunca emerger al estudio de los factores de desigualdad en su actuación contra las poblaciones atrasadas del submundo intelectual del nacionalismo económico extremo.

H. MYINT