

Remembranza de Estudios Pasados: Volviendo sobre los Primeros Pasos

Peter T. Bauer

Lo siguiente es un resumen razonable de los principales componentes del florecimiento de la literatura sobre el desarrollo en los primeros años de la posguerra [1].

El comercio exterior en el mejor de los casos es ineficaz para el progreso económico de los países menos desarrollados (PMD), y con frecuencia es dañoso. En lugar de ese comercio, el progreso económico de los PMD depende de aportaciones amplias de capital a fin de habilitar recursos para infraestructura, para el crecimiento rápido de la industria manufacturera y para la modernización de sus industrias y sociedades. El capital que se precisa no se puede generar en los propios países menos desarrollados debido a la limitación inflexible e inexorable de los ingresos bajos (el círculo vicioso de pobreza y el estancamiento), reforzada por el efecto de demostración internacional y por la falta de oportunidades de inversión privada rentable en los países pobres con mercados locales limitados por su propia naturaleza... El atraso general, la apatía económica y la falta de iniciativa son casi universales dentro del mundo menos desarrollado. Por lo tanto, si se desea lograr un progreso económico significativo, los gobiernos tienen que desempeñar una función tanto indispensable como integral en cuanto a llevar adelante los cambios críticos y en gran escala necesarios para derribar los obstáculos formidables que se alzan al crecimiento e iniciar y sostener el proceso de crecimiento.

Esas ideas se convirtieron en la esencia de la corriente principal de la literatura académica del desarrollo, la que a su vez ha servido como base de las políticas nacionales e internacionales desde entonces. Incluso cuando algunos elementos de esa esencia han desaparecido de los escritos más académicos, han seguido dominando el discurso político y público, lo que constituye un ejemplo de los efectos que aún subsisten de ideas descartadas.

Mis primeras investigaciones de cuestiones económicas en los países menos desarrollados no fueron inspiradas por esos temas, en realidad estuvieron desconectadas por completo de ellos [2]. Llegué a ese campo general a través de dos estudios: uno de la industria del caucho del Asia Sudoriental, y el otro acerca de la organización del comercio en lo que fuera el África Occidental británica. Dedicué más de diez años a esos estudios durante las décadas de 1940 y 1950, cuando permanecí durante períodos sustanciales en cada una de esas regiones. Lo que vi estaba en desacuerdo por entero con los componentes del consenso que comenzaba a apuntar de la corriente principal de la economía del desarrollo anunciada arriba. Mis indagaciones y observación de la vida económica, social y política en esas dos regiones principales provocaron en mí un interés perdurable por la economía del desarrollo en general. Aunque mis ideas han evolucionado mucho desde la terminación de esos estudios, no se han acercado más a las doctrinas de la ortodoxia del desarrollo de los años 1950, ni a su subsiguiente modificación.

Peter Bauer, pionero en la economía del desarrollo fue el primer ganador del Premio Milton Friedman al Avance de la Libertad, otorgado por el Cato Institute. Esta es una traducción del ensayo "Remembrance of Studies Past: Retracing First Steps", publicado en el libro *Pioneers in Development* de Gerald M. Meir y Dudley Seers, 1984. Reproducido con la autorización del Banco Mundial.

[1]

Incluso antes de poner pie en el Asia Sudoriental y en el África Occidental ya sabía que muchas de sus economías habían avanzado con rapidez (¡aun cuando eran colonias!). Después de todo, no era preciso haber recibido instrucción en economía del desarrollo para saber que antes de 1885 no había un solo árbol del caucho en Malaya, ni un solo cacao en el África Occidental británica. Para la década de 1930 había millones de acres sometidos a estos y otros cultivos de exportación en muy gran parte propiedad de gentes no europeas y explotados por ellas. Pero si bien era conocedor de esto y de bastantes otras cosas más acerca de las condiciones locales, de todos modos me sorprendió mucho lo que vi, inclusive la extensa transformación económica que estaba teniendo lugar en amplias zonas y el vigor de la vida económica que estaba teniendo lugar en amplias zonas y el vigor de la vida económica de muchas de las poblaciones locales. En Malaya (hoy Malasia), por ejemplo, la actividad económica de las numerosas municipalidades y grandes poblados, las excelentes comunicaciones y la evidente prosperidad de grandes sectores de la población no europea reflejaban un mundo totalmente diferente de la Malaya vacía en gran parte y económicamente atrasada del siglo XIX. Los resultados de cambios un tanto similares, aunque menos extensos, también eran manifiestos en el África Occidental, sobre todo en Nigeria Meridional y en la Costa de Oro (hoy Ghana). ¿Cómo era posible todo esto si había algo de sustancia real en las ideas centrales de la economía del desarrollo contemporánea?

En las primeras etapas las aportaciones locales de capital fueron mínimas. En el Asia Sudoriental, sin embargo, el mercado de exportación de caucho (y en menor escala otros productos como el estaño) atrajo la inversión de las empresas europeas, en particular para fines de explotación de plantaciones caucheras en la selva vacía hasta entonces. En aquellos lugares donde el suministro de mano de obra local era insuficiente, como en Malaya y Sumatra, las empresas occidentales organizaron y financiaron la contratación e inmigración en gran escala de trabajadores analfabetos, procedentes sobre todo de China y la India. Las actividades de las empresas occidentales propiciaron secuencias que no se pretendía e inesperadas. Por ejemplo, el comercio de caucho atrajo a los negociantes chinos, algunos de los cuales iniciaron sus propias plantaciones, en tanto que otros llevaron semillas y bienes de consumo a la población indígena de Malaya y de las Indias Holandesas (hoy Indonesia). Esos negociantes, en consecuencia, alentaron a la población local a plantar árboles del caucho y a producir para el mercado. Para fines de la década de 1930, más de la mitad de la superficie dedicada al cultivo del caucho en el Asia Sudoriental era propiedad de los asiáticos. Esa superficie representaba los resultados de la inversión directa pese a los ingresos inicialmente bajos [3].

La historia fue un tanto diferente en el África Occidental. En esa región había (y hay) plantaciones de propietarios no europeos. La amplia zona cultivada con cacao, maní, algodón y nuez de cola ha sido ocupada por fincas establecidas y operadas por Africanos y de su propiedad. El cuantioso capital absorbido fue facilitado en parte por empresas mercantiles europeas que financiaron a comerciantes locales, y en parte mediante la inversión directa de Africanos, esta última en casos importantes llevada a cabo por agricultores emigrantes en regiones muy alejadas de sus lugares de origen.

En todo esto fue crucial la función que desempeñaron los comerciantes, Sir Keith Hancock ha calificado con toda justeza al África Occidental «el campo sin explorar de los comerciantes». Estos facilitaban bienes de consumo e insumos de producción y proporcionaban los establecimientos de distribución para los cultivos comerciales. Sus actividades estimulaban la inversión y la producción. La función desempeñada por los que se solía llamar bienes de inducción –expresión que era familiar en otros tiempos pero que ahora rara vez se encuentra en la literatura moderna del desarrollo- fue notable. La secuencia mostró que lo impropio del concepto del efecto de demostración internacional, la idea de que el acceso a los bienes de consumo baratos, en especial de los importados, retarda el desarrollo en los países menos desarrollados al aumentar la propensión a consumir de las poblaciones locales.

El rápido progreso económico general en esas zonas, del cual la formación de capital en gran escala en la agricultura por la gente local fue un componente principal, no se puede armonizar con la idea del círculo vicioso de pobreza y estancamiento. Hubiera sido una casualidad extravagante que se hubiera dado el caso de que yo me hubiera encontrado en las dos únicas regiones del mundo menos desarrollado donde la gente se las hubiera arreglado para eludir los imperativos de una ley de economía. En realidad, por supuesto, el concepto del círculo vicioso de la pobreza, de que la pobreza se perpetúa a sí misma, la desmienten las pruebas de todo el mundo desarrollado y menos desarrollado y, de hecho, la existencia misma de los países desarrollados.

Ese concepto no lo rescata la sugerencia, examinada con toda minuciosidad desde la década de 1950, de que la producción de bienes para exportación dio por resultado meramente la creación de enclaves operados por los occidentales sin beneficio para la población local. Según ya he expuesto, una gran parte de la producción, y en ocasiones toda ella, estuvo (y sigue estando) en manos de la gente local. Lo mismo cabe decir de las actividades de comercio y transporte. De haber sido esto de otro modo, el desarrollo de los cultivos de exportación no hubiera transformado las vidas de la gente local como lo ha hecho. En esas regiones, al igual que en muchas otras, el avance económico generalizado ha posibilitado que poblaciones muchos mayores vivan más años y con niveles de vida más elevados.

El disponer de una infraestructura desarrollada no fue una condición previa para el surgimiento de los principales cultivos comerciales en el Asia Sudoriental y en el África Occidental. Como también ha ocurrido con frecuencia en otras partes, las instalaciones conocidas como infraestructura fueron desarrolladas en el curso de la expansión de la economía. Es ajeno a la historia el prever y elaborar una infraestructura costosa como el cimiento necesario para el avance económico. Un número incontable de gentes desempeñó a menudo el comercio y el transporte los servicios asociados usualmente con la infraestructura creada con intensidad de capital. Por ejemplo, el transporte humano y animal, los contactos entre los numerosos comerciantes y las largas cadenas de intermediarios fueron sustituidos parciales pero eficaces de las carreteras y los sistemas de comunicación costosos.

[2]

La experiencia histórica que he señalado (y que tuvo su contraparte en muchos países menos desarrollados) no fue el resultado de la conscripción de la gente ni de la movilización forzada de recursos. Tampoco fue el resultado de la modernización obligatoria de actitudes y comportamiento, ni de la industrialización en gran escala patronizada por el estado, ni de ninguna otra forma de empujón enérgico. Y no fuera originada por el logro de la independencia política, ni por la inculcación en la mente de la gente local del concepto de la identidad nacional, ni por la provocación del entusiasmo de la masa a favor del concepto abstracto del desarrollo económico, ni por cualquier otra forma de revolución política o cultural. No fue el resultado de esfuerzos conscientes dirigidos a crear una nación (como si las gentes fueran ladrillos sin vida, que se pueden mover de un lado para otro por algún maestro de obras), ni tampoco de la adopción por los gobiernos del desarrollo económico como una meta o dedicación formal de política. Lo que ocurrió fue en gran medida el resultado de las reacciones voluntarias individuales de millones de personas ante las oportunidades que surgían o se expandían creadas en su mayor parte por los contactos externos y que se señaló a su atención de muy diversas maneras, principalmente a través de la operación del mercado. Un gobierno firme pero limitado posibilitó el que se produjera esa serie de circunstancias, sin grandes erogaciones de fondos públicos y sin recibir cuantiosas subvenciones externas.

La índole de esas reacciones me descubrió, a su vez, lo hueco de varios estereotipos estándar. Fue evidente que la gente común de los países menos desarrollados no era insensible, rígidamente constreñida por la costumbre y el hábito, económicamente tímida, miope por su propia naturaleza y deficiente en general en iniciativa. En una década o dos, el campesinado

analfabeto del Asia Sudoriental plantó millones de acres de cultivos comerciales desconocidos hasta entonces, caucho y cacao, que habrían de ver transcurrir cinco años para llegar a ser productivos. Los cambios voluntarios en la conducta, actitudes y motivaciones de numerosas personas, que en muchos casos entrañaron sacrificar tiempo de recreo y la modificación de relaciones personales, posibilitaron el que se aportaran cuantiosos volúmenes de inversión directa para lograr ese resultado. Sin embargo a los malayos, indonesios y Africanos figuraban precisamente entre los que se describía (y en ocasiones todavía lo son) como incapaces de considerar perspectivas a largo plazo o de crear capital, y de estar trabados por la costumbre y el hábito.

El establecimiento y explotación de terrenos que producen cultivos comerciales son actividades empresariales. Como también lo son las actividades omnipresentes de comercio y transporte de la gente local. Esto invalida el argumento de que los países menos desarrollados carecen de aptitudes y actitudes empresariales. En realidad se hallan presentes a menudo, pero asumen formas que están en armonía con los atributos e inclinaciones de la gente y con las condiciones y oportunidades locales. En muchas partes del mundo menos desarrollado hay pruebas de mucha iniciativa y de aceptación de riesgos, con frecuencia en pequeña escala individual, pero en manera alguna restringida a la agricultura y el comercio.

La contribución al desarrollo económico aportada por los numerosos empresarios en escala pequeña y grande (agricultores, comerciantes, industriales y otros) pone de relieve el historial triste en general de los esfuerzos empresariales de los gobiernos de los países menos desarrollados, financiados con demasiada frecuencia a gran costo de los ingresos fiscales obtenidos de la imposición de gravámenes a los productores de cultivos comerciales. A menudo se sostiene en la literatura sobre el desarrollo, en apoyo de la supuesta necesidad de un extenso control y dirección estatales de la economía de muchos países menos desarrollados, que sus poblaciones carecen de empresarios. Si la gente de un país determinado careciera en verdad de capacidad o inclinaciones empresariales, es difícil ver cómo los políticos y los funcionarios públicos podrían compensar la diferencia.

En el mundo menos desarrollado, la disposición a incitarse uno mismo a asumir riesgos en el proceso no se limita a los empresarios en el sentido aceptado del término. Cientos de miles de gente rural sin tierras, sumamente pobre, ha emigrado miles de kilómetros para mejorar su destino. Es bien conocida la emigración en gran escala de la China Sudoriental y la India Meridional a Fiji, Malaya y las Indias Holandesas. En mi trabajo pude mostrar que gentes analfabetas muy pobres estaban bien informadas acerca de las condiciones económicas existentes en países lejanos y extraños y que reaccionaron de manera inteligente a las oportunidades que percibieron [4].

[3]

Cuando comencé mi trabajo, las ideas que estaban surgiendo acerca del desarrollo económico atribuían importancia decisiva a la relación entre el número de habitantes por una parte, y los recursos disponibles –tierra y otros recursos naturales, así como capital- por la otra. Dado el tamaño de la población, los recursos físicos era todo lo que importaba. Aparte de las diferencias de edad y sexo, se veía a la gente como un factor homogéneo desde un punto de vista económico. La única salvedad parcial se proporcionaba en el énfasis creciente que se ponía en las diferencias humanas resultantes del capital representado en la gente.

Mi escepticismo con respecto a ese enfoque se vio reforzado pronto y con amplitud por lo que vi en el Asia Sudoriental. Las diferencias en desempeño económico y, por ende, en realizaciones positivas entre los grupos fueron evidentes de inmediato, en verdad sorprendentes. Tal vez la demostración más clara de que a la gente, incluso con el mismo nivel de instrucción, no se le puede tratar como si fuese uniforme en el contexto económico que se iba a encontrar en esa región.

Muchas plantaciones caucheras llevaban registros de la producción diaria de cada sangrador y establecían una distinción entre la producción de los trabajadores chinos y los indios. La producción de los chinos era usualmente más del doble de la de los indios, aunque todos ellos utilizaban el mismo equipo sencillo de cuchillo de sangrar, taza de látex y cubeta. Había diferencias similares o incluso más amplias entre los pequeños propietarios chinos y malayos cuando visité propiedades pequeñas en Malaya en 1946. Las acentuadas diferencias entre los chinos y los indios no se podía atribuir a las características especiales que poseen a menudo los inmigrantes, ya que ambos grupos eran inmigrantes recientes. La gran mayoría tanto de indios como de chinos se componía de peones sin instrucción, de modo que las diferencias en su desempeño no podría explicarse en términos de diferencias en la formación de capital humano. No sólo prácticamente todos los chinos habían sido inmigrantes muy pobres, sino que también estuvieron sujetos a una extensa discriminación adversa por la administración británica y por los gobernantes malayos locales.

Por supuesto, las diferencias entre grupos no se limitaron a conocimientos en el sangrado de caucho o a otros aspectos de la producción de caucho. Fueron generalizadas en todos los sentidos en las economías locales en lo que se refiere al establecimiento y administración de plantaciones y minas de empresas industriales y comerciales. Esas diferencias no fueron resultado de disparidades en los recursos iniciales de capital de los grupos. De hecho esas diferencias significaron, por supuesto, que los varios grupos aportaron contribuciones muy diferentes a la formación de capital. Esas contribuciones, a su vez, fueron condicionadas no sólo por las disparidades en productividad sino también por diferencias en preferencias y motivaciones personales y disposiciones sociales. Yo habría de encontrar fenómenos similares en el África Occidental, el Oriente, la India y otras partes.

No debería haberme sorprendido tanto de lo que encontré. Después de todo, era conocedor de las acentuadas diferencias en desempeño económico existentes entre los diversos grupos culturales como una característica de mucha de la historia económica, y del hecho de que los grupos que eran objeto de discriminación con frecuencia eran especialmente productivos y tenían éxito en sus empeños. Mi inadvertencia temporal es probable que se debiera a que sucumbí al punto de vista prevaleciente a la sazón de que el mundo menos desarrollado recién descubierto por los economistas occidentales era un tanto diferente. También fui víctima del concepto de la importancia primaria y suprema de los recursos físicos (incluido el capital) como factores determinantes de los ingresos reales, un período breve de aberración en el que hice caso omiso de lo que sabía de historia económica. Y, al igual que a otros, puede que me hayan confundido las cifras de los ingresos medios calculadas para la poblaciones enteras sin tener en cuenta la composición étnica (y aún más, ni la edad).

Pudiera señalar aquí que muchos millones de gente muy pobre del Tercer Mundo hoy, al igual que en el pasado, tienen acceso a tierra cultivable, y también que las relaciones convencionales mano de obra-tierra carecen de sentido. Grupos como los aborígenes, pigmeos y varias tribus Africanas son casos extremos de pobreza entre tierra abundante. Incluso en la India, mucha tierra es clasificada oficialmente como incultivada pero utilizable.

El reducido tamaño y la baja productividad de muchas fincas del Tercer Mundo reflejan sobre todo la falta de ambición, energía y aptitud, ausencia de carencia de tierra y capital. En cualquier caso, comprendí con claridad que el concepto de tierra incultivable es engañoso, toda vez que su posibilidad de cultivo depende en alto grado de las cualidades económicas de la gente así como de las políticas oficiales que afectan a la utilización de la tierra. Ejemplos de este último argumento son las políticas de precios de los gobiernos, el control de la inmigración y la entrada de capital, y las condiciones en que se facilitan las tierras estatales [5].

La realidad e importancia de las diferencias de los grupos en el desempeño económico no se pueden refutar, aunque el examen de ellas ha sido un tema en gran medida tabú en la literatura

del desarrollo de la posguerra. El tema está virtualmente proscrito en la profesión, aun cuando esas diferencias sirven como puntos importantes en los programas de política oficial, como ocurre en Malasia y en otras partes.

El examen de las razones de las diferencias de los grupos en desempeño y su probable persistencia sería especulativo y el razonamiento económico no es informativo con respecto a esas cuestiones, pero esto no constituye una excusa para el descuido sistemático de las diferencias entre los grupos por los economistas. Esas diferencias son a todas luces pertinentes para la evaluación de la situación y en perspectivas económicas en los países del Tercer Mundo (y también de otras partes), y para el concepto de repercusiones de la presión de la población. De esto también se sigue que la relación entre desarrollo económico y crecimiento de la población no se puede examinar con sensatez simplemente sobre la base de cifras y recursos.

[4]

Consideraciones como las expuestas hasta ahora han fortalecido mi renuncia a tratar de formular una teoría del desarrollo económico, y también mi rechazo de teorías basadas ya sea en etapas consecutivas de la historia o en el tipo convencional de modelo de crecimiento. Lo inadecuado de esas teorías lo revela en cualquier caso su incapacidad para explicar este fenómeno bien autenticado del descenso económico (ya sea absoluto o relativo). Por otra parte, el desarrollo económico no es sino una faceta de la historia de una sociedad, y los intentos de formular teorías generales hasta ahora han sido conspicuamente infructuosos, aun cuando muchas mentes distinguidas han abordado la cuestión. No es sorprendente que algunos de esos intentos hayan producido conocimientos informativos claros, pero ninguno de generalidad suficiente como para servir de base a una teoría del desarrollo.

En el contexto económico más estrecho, encontré que el enfoque incorporado a los modelos de crecimiento convencionales era poco útil e incluso engañoso. El enfoque se concentra en variables independientes que llegué a saber carecían de importancia. De nuevo, ese enfoque hace caso omiso de la acción recíproca entre las variables elegidas y los parámetros. Así, los modelos toman un estado de hecho factores tan decisivos como la situación política, las actitudes de la gente y el estado de conocimientos. [6] Los intentos de incrementar las existencias de capital –por ejemplo, mediante la tributación especial o restricción de las importaciones- afectan en gran medida a estos y otros factores tratados como parámetros y tienen repercusiones que, en forma característica contrarrestan con creces los efectos en el desarrollo que pudieran derivarse de cualquier incremento en el capital. Esas deficiencias son aparte de los problemas básicos del concepto y medición del capital y de la distinción entre inversión y consumo. Esa distinción es especialmente nebulosa en las condiciones de los países menos desarrollados, donde la utilización de bienes de inducción a menudo da por resultado el mejoramiento del desempeño económico y el consumo es así complementario, en lugar de competitivo, del ahorro y la inversión.

En la economía del desarrollo ha predominado un enfoque agregativo y cuantitativo desde la Segunda Guerra Mundial. Puede que ese enfoque haya sido inspirado por los modelos de crecimiento que se limitan a agregados como el capital, el trabajo y el consumo. La aceptación de ese enfoque general ha tenido el confortante corolario de que la economía de un país menos desarrollado se podía estudiar sobre la base de estadísticas fácilmente asequibles, y también que era legítimo prescindir en general de la observación directa y de la información no cuantitativa. Ese abandono ha dado lugar a su vez a la aceptación incondicional de las estadísticas disponibles. En mucho de la economía del desarrollo se han pasado por alto sesgos muy grandes en las estadísticas del ingreso internacional, así como cambios en la incidencia de éstas en el curso del tiempo. De nuevo, en las estadísticas empleadas en la economía del desarrollo, la formación directa del capital en la agricultura se ha subvaluado o, con más frecuencia, se ha omitido por completo. Sin embargo, esa forma de formación de capital es cuantitativa y cualitativamente importante en el avance desde las actividades de subsistencia en

gran medida características de muchos países menos desarrollados. Tal vez más grave en sus repercusiones ha sido la falla en reconocer esa modalidad de formación de capital en los análisis del crecimiento económico y por ende en las propuestas para promover el crecimiento. Así, se han formulado a menudo políticas fiscales para acelerar la formación de capital sin reconocer sus efectos necesarios en la formación directa de capital en la agricultura. En la práctica, los resultados adversos de esa inadvertencia se han visto agravados por el hábito, alentado a sí mismo por el enfoque agregativo, de hacer caso omiso de los precios como determinantes de las actividades económicas [7].

La utilización de estadísticas ocupacionales presenta algunos ejemplos instructivos de la dependencia impropia de los datos asequibles y del descuido, incluso la atrofia, de la observación directa. Las estadísticas ocupacionales daban a entender que en los países menos desarrollados casi toda la población estaba dedicada a la agricultura. Ese, por ejemplo, era un tema de los informes oficiales sobre el África Occidental y de la literatura basada en ellos que consulté antes de mi primera visita. El comercio y el transporte apenas figuraban en el censo oficial o en la obra de Lord Hailey, *An African Survey* (Londres, 1938). Por lo tanto me sorprendió mucho el volumen de actividades comerciales y el gran número de comerciantes que pronto iba a poder observar. Se puso de manifiesto que las estadísticas oficiales inducían a error porque no reflejaban, ni podían reflejar, la especialización ocupacional incompleta prevaleciente. En unidades familiares clasificadas como agrícolas era usual que algunos miembros comerciaran de manera regular o intermitente, independientemente del sexo y, también, en gran medida de la edad [8].

La experiencia del África Occidental, que a todas luces no era única, salvo tal vez en la amplitud de la participación en el comercio, me llevó a examinar y echar abajo la hipótesis prevaleciente de Clark Fischer en el sentido de que el avance económico lleva consigo un movimiento progresivo de la mano de obra de la actividad económica primaria a la secundaria y luego a la terciaria [9]. Mostré que la teoría se fundamentaba en estadísticas engañosas, que las actividades terciarias eran un conjunto diverso de actividades unidas sólo por el hecho de que su producción no era material, que no tenían la característica común de las elasticidades elevadas de la demanda en función del insurgimiento de la producción de subsistencia en los países pobres, que en el comercio y transporte en pequeña escala de los países menos desarrollados el capital puede sustituir con facilidad con trabajo, y que carecía de fundamento la creencia de que el progreso técnico era necesariamente más acentuado en la producción de bienes que en la de servicios. Se mostró, además que la agregación común de actividades económicas en tres grupos distintivos carecía de valor para el análisis y para formulaciones sensatas de política. Sin embargo, todavía sigue vivo el concepto de que la clasificación tripartita de actividades económicas no sólo es válida y firme sino que puede servir como base para la política.

En el contexto general de la economía del desarrollo, los varios ejemplos precedentes de agregación engañosa son eclipsados por una práctica que todavía no he examinado aquí. Es el tratamiento del mundo como si fuesen dos agregados distintos: los países ricos y en progreso y los países pobres y en estancamiento. El segundo agregado, y mucho mayor, se compone prácticamente de toda Asia y África y de toda América Latina. Esta colectividad se ve como ampliamente uniforme, atrapada en un círculo vicioso de pobreza, separada de los países ricos por una disparidad amplia y creciente en los ingresos, y afligida además por una relación de intercambio en deterioro en general en sus transacciones con el otro agregado.

De hecho este cuadro no tiene semejanza con la realidad. No hace justicia a la rica variedad de humanidad y experiencia existentes en el mundo menos desarrollado, ni al rápido crecimiento de muchos países antes pobres, ni a la prosperidad de amplios grupos que se encuentran allí. El amontonamiento impropio de todos los llamados países menos desarrollados ha hecho que resulte más difícil para los economistas y otros rechazar los conceptos prevalecientes que he señalado a la atención al comienzo de este capítulo y, por lo tanto, reconocer lo impropio de las formulaciones de política derivadas de esos conceptos. Ahora veo con claridad mucho mayor

que cuando comencé mis estudios hasta qué punto fue impropia la división del mundo en los agregados supuestamente distintos.

[5]

En la literatura sobre el desarrollo de los primeros tiempos de la posguerra la actividad comercial se pasó por alto en muy gran medida. Se hizo caso omiso de ella en las estadísticas, en el examen de las perspectivas del desarrollo, en la literatura sobre la planificación y en los propios planes. Cuando alguna vez se tuvo en cuenta, el examen del comercio se expresó típicamente en términos peyorativos. Se veía, por ejemplo, como un semillero de imperfecciones y como una fuente o manifestación de despilfarro. De ello se seguían propuestas de política para el reemplazo de los mecanismos de comercio privados mediante el establecimiento del comercio estatal y sociedades cooperativas patrocinadas por el estado.

En contraste, la función indispensable de los comerciantes, sobre todo en el desarrollo de cultivos comerciales, fue evidente en mis indagaciones tanto en el Asia Sudoriental como en el África Occidental y en otros países menos desarrollados que llegué a conocer.

Advertí que ya se había observado a menudo por historiadores económicos, administradores y otros observadores, que los comerciantes proporcionaban y ampliaban mercados y en consecuencia ensanchaban las oportunidades asequibles a la gente como productores y consumidores [10]. Los comerciantes llevaban bienes nuevos y más baratos a la atención de la gente y los ponían a su alcance, proceso que inducía a un mejor desempeño económico. En ocasiones los comerciantes en pequeña escala penetraban en zonas antes de que exploradores y administradores hubieran llegado a ellas. Sin las actividades comerciales no podía haber excedente agrícola. Los comerciantes vinculaban a los productores y los consumidores, creaban nuevas necesidades y alentaban o incluso posibilitaban la producción que se precisaba para su satisfacción. En términos más generales, ponían al corriente a la gente del funcionamiento de una economía de intercambio y de las actitudes apropiadas hacia ella. Al extender los horizontes económicos de la gente y establecer nuevos contactos, las actividades de los comerciantes alentaron a la gente a poner en tela de juicio los hábitos y costumbres existentes y promovieron la erosión no reprimida de actitudes y costumbres existentes incompatibles con el progreso material. Además, al comerciar ampliamente resultó ser un semillero de actividades empresariales que se extendieron más allá del propio comercio. De ese modo los comerciantes con iniciativas y exitosos en ocasiones comenzaron o expandieron sus intereses agrícolas (muchos, en cualquier caso, eran agricultores a tiempo parcial). El comercio llevó a destacarse a empresarios que se dieron cuenta de las oportunidades económicas y estaban listos para aprovecharlas. No fue sorprendente que empresas de transporte y manufactureras que funcionaron con éxito fueran establecidas a menudo por comerciantes, tanto locales como del exterior.

Estos efectos dinámicos de las actividades de los comerciantes fueron omitidos en gran parte en la literatura de la posguerra sobre el desarrollo. La función que desempeñaron los comerciantes en cuanto a lograr una asignación más eficaz interregional e intertemporal de la producción se podía haber reconocido más ampliamente, pero incluso cuando se reconoció, las actividades de los comerciantes y la organización del sistema de comercio fueron sometidas a mucho análisis y enjuiciamiento crítico que partieron de un concepto equivocado. Por ejemplo, se criticó con frecuencia la multiplicidad de comerciantes y la subdivisión vertical de la actividad comercial en numerosas etapas sucesivas. Mostré que esas características se podían explicar en razón de la relativa escasez de capital y de aptitudes administrativas, de las posibilidades de sustituir el capital en el comercio con trabajo y de la disponibilidad en gran número de personas para dedicarse a tiempo parcial o por entero a la actividad comercial. Mis observaciones y análisis de las actividades y mecanismos comerciales dieron lugar a que economistas y antropólogos hicieran mucho trabajo subsiguiente. El profesor Walter Elkan ha llegado hasta a sugerir que ese trabajo temprano abrió el camino para el reconocimiento de la presencia e importancia de lo que

ha llegado a denominarse el sector no estructurado en los países menos desarrollados e inició el estudio de su economía [11].

Además, mi trabajo me permitió poner al descubierto las fallas subyacentes en propuestas y políticas familiares para reestructurar el sector comercial en los países menos desarrollados. Esas medidas comprendieron desde la restricción del número de comerciantes y la eliminación forzada de determinadas etapas en la cadena de distribución hasta el apoyo en amplia escala del estado al comercio cooperativo y a la supresión de los comerciantes privados y su reemplazo por organizaciones estatales de comercio. La adopción de tales medidas en varios países menos desarrollados ha tenido las consecuencias poco sorprendentes de restringir las oportunidades de los productores y consumidores, de afincar la ineficiencia en el sector comercial [12] , y de obstruir el progreso económico y el ensanchamiento de los horizontes. La mayoría de esas llamadas reformas ha causado penalidades generalizadas y ha recluido a mucha gente dentro de la producción de subsistencia [13].

[6]

Desde la década de 1930, por lo menos, tanto en la literatura popular como la académica han condenado las fluctuaciones en los precios de los productos primarios, en especial los producidos en los países menos desarrollados. Los planes de estabilización de productos básicos han figurado ahora como temas importantes en las agendas por espacio de varias décadas.

Esos planes se han propuesto usualmente como instrumentos para reducir las fluctuaciones de los precios. En la práctica, sin embargo, el objetivo ha sido por lo común el alza monopolizadora de los precios. Esto es transparente hoy, cuando esos planes se consideran como una forma de transferencia de recursos de Occidente al Tercer Mundo. Pero la intención monopolizadora ya era clara en los planes de regulación entre ambas guerras, como la Regulación Internacional del Caucho, la que yo habría de estudiar con detenimiento y pude documentar que, en tanto que la regulación del caucho no estabilizaba los precios [14] , sí ampliaba las fluctuaciones en la producción y probablemente también en los ingresos del productor. Entre otros efectos desfavorables, imponía penalidades a productores potenciales que, en general, eran más pobres que los beneficiarios.

Ulteriormente examiné a fondo las operaciones de las juntas de comercialización oficiales del África Occidental [15]. A esas organizaciones estatales se les concedió el derecho exclusivo de comprar para la exportación y de exportar los productos controlados. El propósito proclamado de esas disposiciones fue estabilizar los precios recibidos por los productores e incluso mejorarlos. De hecho pronto se convirtieron en un sistema de pagar a los productores bastante menos que el valor de mercado de sus productos y fueron, en realidad, un instrumento de tributación onerosa, persistente y discriminatorio. Durante períodos prolongados desestabilizaron los precios al productor y sus ingresos. Señalé a la atención los principales efectos de esa onerosa tributación, sobre todo el hecho de que reducía la explotación de cultivos comerciales y el ahorro privado, obstaculizaba el surgimiento de un campesinado y una clase media de Africanos prósperos, y servía como fuente dominante de dinero y padrinazgo para quienes tenían poder político. Así, de manera paradójica, aunque la estabilización se invoca típicamente como cubierta para el alza monopolizadora de los precios del productor, en este caso se invocó como cubierta para el pago persistente menor del debido a los productores posibilitado por los poderes de monopsonio de las juntas [16].

Mi trabajo acerca de la regulación del caucho y con respecto a las juntas de comercialización en conjunto tuvieron varios efectos secundarios. Primero, mostró que es necesario distinguir con claridad la uniformación de las fluctuaciones de los demás objetivos de los planes oficiales, como el alza monopolizadora de los precios o la tributación de los productores al pagarles menos de lo debido. Segundo, también mostró que incluso si la reducción de las fluctuaciones era el objetivo

genuino de un plan, su puesta en vigencia tropezaría con enormes problemas conceptuales y prácticos, entre ellos los de determinar sobre una base actualizada la tendencia de los precios a largo plazo, los de elegir entre la fijación de precios al productor a discreción de las autoridades o de conformidad con una fórmula anunciada, los de elegir entre la estabilización de precios y la estabilización de ingresos al productor. Tercero, mi trabajo y la reacción que produjo en el Profesor Milton Friedman [17] me llevó a plantearme la pregunta de si el ejercicio del poder gubernamental era conveniente o necesario para que los productores lograran la estabilización de precios o ingresos si sentían la necesidad de ella. Si se desea la estabilización de los ingresos disponibles, los productores por su propia cuenta pueden ahorrar reservas a las que pueden recurrir en épocas de adversidad. En caso necesario pueden formar asociaciones voluntarias para ayudarles a alcanzar ese propósito.

[7]

La verdad del dicho francés, «rien ne vit que par la détail», se me grabó en el curso de mi trabajo en el Asia Sudoriental y en el África Occidental. Mucho de ese trabajo puso al descubierto fenómenos y relaciones que no se habían reconocido en grado adecuado en estudios anteriores de esas regiones ni en los textos económicos más generales. Enumeraré brevemente varias de esas cuestiones que no se han examinado ya en este ensayo; exposiciones más completas se encuentran en otras partes de mis publicaciones. De todos modos, varios de los asuntos planteados o ilustrados son de alguna significación e interés generales.

El suministro de caucho por los pequeños propietarios se había presentado comúnmente como ejemplo de un caso clásico de una función de la oferta inclinada hacia atrás. En realidad era posible establecer no sólo que la curva de oferta era ascendente hacia delante sino también que esto se reconocía plenamente en la aplicación de la política oficial (por ejemplo, en la imposición de gravámenes especiales a la exportación a fin de restringir las exportaciones de los pequeños propietarios de conformidad con la regulación del caucho). La densidad mucho más elevada de plantas en las propiedades caucheras pequeñas que en las plantaciones solía atribuirse a los métodos más primitivos utilizados por los pequeños propietarios. De hecho podría mostrarse que reflejaban diferencias en la disponibilidad de factores de producción para los dos amplios grupos de productores. Además, incluso el breve período de precio de oferta del caucho no se podía estimar simplemente por referencia a los desembolsos corrientes, sino que también tenía que incluir la esperada reducción de ingresos a futuros a través del consumo corriente de la corteza que contenía látex. Se encontró, también, que el costo de producción variaba mucho con el precio corriente del producto (mucho más que con la escala de las operaciones). Así, el costo de la producción, y por consiguiente el precio de oferta, dependía en grado significativo de los precios futuros esperados así como de los precios corrientes [18]. Cuando se reconoce que los precios corrientes y presuntos de los productores afectan a los costos, no es legítimo entonces considerar la oferta como independiente de la demanda (como es la práctica estándar en la teoría microeconómica).

Encontré que las exposiciones estándar de monopolio y de su medición eran incompletas, incluso engañosas. La regulación del caucho cubría a mucho miles de productores, ninguno de los cuales controlaba ni siquiera el 2 por 100 de los suministros totales de un producto altamente estandarizado ni tenía influencia alguna en los precios. La autoridad controladora, por otra parte, se enfrentaba a una demanda mucho menos que perfectamente elástica. Esta combinación era muy diferente de la situación que se analiza típicamente en la teoría del monopolio. En el estudio del comercio del África Occidental, las estadísticas a que tuve acceso me mostraron que el grado de concentración era sistemáticamente más elevado para productos estandarizados que para productos diferenciados. Esto fue contrario a lo que esperaba encontrar de discusiones contemporáneas acerca de la diferenciación de productos. Tanto en el Asia Sudoriental como en el África Occidental el número de puntos de comercio disminuía en forma constante y gradual desplazándose de los centros urbanos hacia las zonas rurales de las afueras. Encontré, sin embargo, que esto no tenía relación sistemática con la intensidad de la competición: el grado

efectivo de monopolio no se podía predecir con fiabilidad alguna con base en el número de comerciantes presentes. El comerciante pequeño de un poblado remoto estaba expuesto a la competición de muchas fuentes, inclusive de los mercachifles ambulantes y de los agricultores que hacían el papel de comerciantes a tiempo parcial. El número de comerciantes, sin embargo, cobraba importancia en cuanto a determinar la fuerza de la competición siempre que la entrada se restringía oficialmente. Incluso entonces, la diversidad entre los comerciantes (como la diversidad étnica o las diferenciadas en duración del establecimiento) podía modificar el efecto de los números en la competición.

Que las estadísticas detalladas pueden ser reveladoras para exportar caucho de Malaya. Se podía hacer que éstas revelaran tanto el grado de hecho de la restricción como el precio de oferta muy bajo de grandes cantidades de caucho de los pequeños propietarios. El examen más detenido de las estadísticas de la producción total de las plantaciones y las de las compañías registradas localmente reveló que las regulaciones del caucho daban a las compañías registradas del Reino Unido un trato más favorable que a las registradas localmente, y a las plantaciones más favorables que a las pequeñas propiedades. Las estadísticas también se podía utilizar para medir el efecto del impuesto sobre las utilidades en exceso del 100 por 100 sobre el nivel de producción.

La observación directa en conjunción con ciertas series estadísticas, en especial estadísticas del transporte, ayudó a poner al descubierto el gran volumen e importancia de la producción y comercio de nuez de cola en Nigeria, actividades que estaban por entero en manos de Africanos y que virtualmente no se hacían notar en publicaciones oficiales ni en otras. De nuevo, el examen detenido del funcionamiento de los controles de la importación y los precios en el África Occidental en tiempos de guerra y en la posguerra mostró con claridad que de medidas oficiales aparentemente inocuas podían derivarse consecuencias trascendentales políticas y sociales.

[8]

Durante los últimos años de la década de 1950 escribí primero acerca de dos asuntos importantes en la economía del desarrollo: la planificación integral y la ayuda extranjera. Más tarde habría de desarrollar mi análisis y conclusiones cuando esos dos temas llegaron a vislumbrarse con más amplitud en la literatura académica sobre el desarrollo y aún más en las deliberaciones públicas. Señalé entonces que la planificación central integral desde luego no era necesaria para el avance económico, era mucho más probable que lo retardara. No aumentaba los recursos sino que sólo los desviaba de otros usos públicos y privados. Reforzaba la tradición autoritaria prevaleciente en muchos países menos desarrollados y también divorciaba la producción de la demanda del consumidor y restringía la gama de elección de la gente.

Acerca de la ayuda extranjera escribí poco, aparte de decir que no era indispensable para el progreso de los países pobres y que a menudo servía para suscribir y prolongar políticas sumamente dañosas que por lo común se llevaban adelante en nombre de la planificación integral [19].

No veo razón para retractarme de las conclusiones y evaluaciones expuestas en esta versión resumida de mis anteriores escritos. Pero sí debo reconocer que hice una estimación equivocada grave. No me percaté a la sazón de la importancia generalizada de la politización de la vida económica en los países menos desarrollados. Excepto en mi tratamiento de las juntas de comercialización del África Occidental, era propenso a analizar las repercusiones y efectos más específicamente económicos de las medidas de política individual sin apreciar en forma adecuada cómo contribuyeron a la politización general de la vida en muchos países menos desarrollados. Para fines de la década de 1950 las medidas principales incluían el monopolio estatal de las principales ramas de la industria y del comercio, incluidas las exportaciones agrícolas; las restricción oficial de premios para desplegar actividades industriales y de otra índole; la aplicación de controles sobre las importaciones, exportaciones y las divisas, y el

establecimiento de muchas empresas propiedad del estado y explotadas por él, incluidas las llamadas cooperativas apoyadas y operadas por el estado. Varias de esas medidas individuales dieron a los gobiernos control estrecho de los medios de subsistencia de sus súbditos. Esas medidas, cuando se aplicaban de manera simultánea, conferían aún mayor poder a los gobernantes.

En esas condiciones la adquisición y ejercicio de poder político revistieron importancia suma. Lo que estaba en juego, tanto ganancias como pérdidas, en la lucha por el poder político aumentó. Esos elementos intensificaron la incertidumbre, la angustia y la tensión política, en especial en los numerosos países menos desarrollados que comprendían distintos grupos étnicos, religiosos o lingüísticos. En consecuencia desviaron las energías y recursos de la población de la actividad económica hacia el campo político.

Esos elementos y sus repercusiones se han hecho más pronunciados y extendidos desde la década de 1950. No sólo la supervivencia económica, sino incluso la física de gran número de gentes han llegado a depender de las decisiones políticas y administrativas. Entre las víctimas han sido conspicuas las minorías étnicas productivas. Lo que yo atisbé de manera tenue nada más en la década de 1950 se ha convertido por lo tanto en un tema principal en algunos de mis escritos más recientes.

Notas

[1] En mi obra *Dissent on Development* (Londres: Wiedenfel and Nicolson, 1971, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972), *passim*, en especial los capítulos 1 y 2, se presentan referencias detalladas a la literatura sobre el desarrollo de los primeros tiempos.

[2] Los resultados de mis estudios se encuentran en las siguientes publicaciones: P. T. Bauer,, *The Rubber Industry* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948; *Report on a Visit to the Rubber Growing Smallholdings of Malaya, July-September 1946* (Londres: Colonial Office, 1948); *West African Trade* (Cambridge, Ing.: Cambridge University Press, 1954; Londres: Routledge and Kegan Paul, 1963); *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1957, y Cambridge, Ing.: Cambridge University Press. 1958) y en colaboración con B. S. Yamey, *The Economics of Under-developed Countries* (Chicago: University of Chicago Press, 1957), y algunos de los ensayos publicados en *Markets, Market Control and Marketing Reform* (Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1968). Quiero dejar bien sentado que desde 1951 he trabajado de manera tan estrecha con Basil Yamey que las ideas que se exponen en este documento son tanto suyas como mías. Es solo por comodidad de la exposición que no establezco esa distinción en el texto de nuestro trabajo conjunto y el mío propio.

[3] La industria de la plantación de caucho comprende pequeñas propiedades, es decir, terrenos de menos de cien acres cada uno, y propiedades grandes de plantación de más de cien acres cada una. Las pequeñas propiedades, que representan más de la mitad de la superficie total, son propiedad asiática por entero. Para ahora bastante más de la mitad de las plantaciones también son de propiedad asiática por entero. Para ahora bastante más de la mitad de las plantaciones también son de propiedad asiática, china en su gran parte. En una comunicación privada de enero de 1983. W. G. G. Kellet, quien por espacio de muchos años fue jefe de estadígrafo del International Rubber Regulation Committee y ulteriormente del International Rubber Study Group, situó la actual propiedad asiática en más del 90 por 100.

[4] Véase *The Rubber Industry*, cap. 15 y *append. D*, y *Economic Analysis and Economic Policy*, cap. 1.

[5] La distinción entre tierra cultivable e incultivable es arbitraria. Adam Smith señaló que se podían cultivar uvas en Escocia. La índole arbitraria de la distinción la pone de relieve la experiencia en zonas como Holanda, Venecia, Israel y otros países del Oriente Medio.

[6] Según he observado en otros lugares, estos modelos de crecimiento han sido inspirados por Keynes: «Damos como un estado de hecho la aptitud existente y la cantidad de mano de obra disponible, la calidad y cantidad existentes de equipo disponible, la técnica existente, el grado de competición, los gustos y hábitos del consumidor, la disutilidad de diferentes intensidades de trabajo y de las actividades de supervisión y organización, así como la estructura social. . .» (J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* [Londres: Macmillan, 1936], p. 245). Esta simplificación drástica es dudosamente apropiada incluso para el análisis del crecimiento a corto plazo en una economía avanzada. Es del todo impropia para el examen del progreso a largo plazo de los países menos desarrollados.

[7] Véase *Economic Analysis and Economic Policy*, cap. 2 y *The Economics of Underdeveloped Countries*, cap. 10.

[8] Véase *West African Trade*, op. cit., cap. 2.

[9] Las referencias a los escritos pertinentes de Colin Clark y A. G. B. Fischer se encuentran en *Markets, Market Control and Market Reform*, caps. 1 y 2, que son versiones revisadas de dos artículos (en colaboración con B. S. Yamey) publicados en el *Economic Journal* (diciembre de 1951 y marzo de 1954).

[10] Toda vez que me remito a mis observaciones de principios del período de la posguerra utilizó el pretérito. Sin embargo, la función de los comerciantes todavía se aplica en general donde quiera que se les permite operar. Véase *West African Trade*, op. cit., cap. 2 y *Markets, Market Control and Marketing Reform*, op. cit., caps. 1 a 3.

[11] Walter Elkan y otros, «*The Economics of Shoe-Shining in Nairobi*», publicado en *African Affairs*, vol. 81, n. o 23 (abril de 1982).

[12] Es difícil explicar en retrospectiva por qué se aceptó casi universalmente como cosa axiomática en los comienzos de la economía del desarrollo que las empresas cooperativas poseían virtudes económicas tan particulares que deberían gozar de amplio apoyo y protección del estado. Una sociedad cooperativa es simplemente una forma de organización económica y, como tal, no tiene acceso de manera inherente a eficiencia superior a la de otros tipos de organización, privada o pública. Si las sociedades cooperativas poseyeran tales atributos, no hubieran necesitado los favores oficiales. Estas cuestiones las examine plenamente en la obra *The Economics of Underdeveloped Countries*, op. cit., cap. 14.

[13] Véase «*The Economics of Marketing Reform*», publicado en la obra de Bauer y Yamey, *Markets, Market Control and Marketing Reform*, op. cit.

[14] Véase *The Rubber Industry*, op. cit., *passim*, en especial la parte 3 y el apéndice estadístico 2.

[15] Véase *West African Trade*, op. cit., parte 5, y *Markets, Market Control and Marketing Reforms*, op. cit. 8 y 9.

[16] Cuando publiqué por primera vez mis conclusiones fueron recibidas con indignación por los portavoces oficiales y colegas economistas. En época tan tardía como mediados de la década de 1950 quienes apoyaban a las juntas de comercialización arguyeron que éstas solo se dedicaban a la estabilización de los precios. Para la década de 1960 ya se aceptaba ampliamente que eran, y lo habían sido todo el tiempo, instrumentos de tributación. Ahora también se conviene en general que los recursos obtenidos de esa tributación fueron derrochados en gran medida.

Las Juntas de comercialización fueron descendientes en amplia medida de carteles privados de compra de productos que en gran parte no tuvieron éxito. Los monopsonios estatales fueron introducidos a instigación de miembros de esos carteles. Véase el ensayo 12 en mi obra *Dissent on Development*, op. cit.,. La versión original apareció en *Journal of the Royal Statistical Society* (1954), parte 1.

[17] Milton Friedman, «The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers: A Critical Comment», *Economic Journal* (diciembre de 1954).

[18] Con respecto a la oferta de caucho véase *The Rubber Industry*, op. cit., cap. 4 y apénd. E.

[19] Mis escritos subsiguientes acerca de la planificación y la ayuda extranjera se pueden encontrar en *Dissent on Development*, op. cit., y en *Equality, the Third World, and Economic Delusion* (Londres: Weidenfeld and Nicolson, y Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981). He vuelto a esos dos temas en mi libro *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development* (Londres: Weidenfeld and Nicolson, y Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984).