

La Planeación Económica Nacional en los Países Subdesarrollados

Por Gunnar Myrdal

Capítulo del libro Economic Theory and Underdeveloped Regions (Londres, 1957), cuya versión española será publicada en breve por el Fondo de Cultura Económica. Traducción al castellano de Ernesto Cuesta.

PRIMERA PARTE

Acuerdo Sobre la Necesidad de un Plan Estatal

EL cambio más importante que se ha registrado últimamente en la política estatal de los países subdesarrollados es que todos ellos han llegado a la convicción de que es necesario poseer una política nacional de desarrollo económico.

Asimismo se considera indispensable que cada uno de estos países cuente con un plan general nacional, completamente integrado. En vista de ello, los países subdesarrollados, con excepción de unos cuantos que no han experimentado aún su gran despertar, tratan de establecer sus correspondientes planes. Todos parten del supuesto de que es el Estado el que debe contraer la responsabilidad, tanto en la iniciación del plan como en su ejecución. Desde cierto punto de vista, el plan consiste en la programación de la estrategia que ha de observar un gobierno nacional al aplicar todo un sistema de intervenciones estatales sobre el libre juego de las fuerzas del mercado, condicionándolas de tal manera que coadyuvaran en el impulso ascendente del proceso social.

A causa de las deficiencias de diversa índole de que adolecen los países atrasados, se admite generalmente que el gobierno tiene que desempeñar muchas funciones atribuidas a la iniciativa privada en la mayoría de los países adelantados del mundo occidental. Al respecto, es útil destacar aquí que en la mayor parte de las obras escritas en nuestro tiempo sobre el tema del subdesarrollo y el desarrollo económicos —y sobre todo en las publicadas en los países adelantados— esta cuestión se presenta a veces en forma confusa, a través de una contraposición infundada entre la planificación estatal centralizada y la “iniciativa privada”, y por la introducción del supuesto de que la planificación crea rigideces.

Debiera ser obvio, sin embargo, que si un país subdesarrollado tiene verdaderamente éxito en iniciar y en mantener un proceso acumulativo ascendente de desarrollo económico, tal circunstancia abrirá mayores perspectivas a la iniciativa privada con que ese país cuente o pueda fomentar. Por otra parte, la planificación central deberá tender constantemente a eliminar las rigideces que caracterizan la falta de desarrollo, con el fin de dotar de mayor flexibilidad a toda la estructura social y económica.¹

Pero si se prescinde de fijar una línea divisoria entre la responsabilidad pública y la privada, lo que casi siempre no es una cuestión de principio sino de conveniencia práctica, es de esperar que el gobierno nacional asuma, mediante la aplicación del plan y del sistema coordinado de intervenciones estatales que constituyen la parte operante del mismo, la responsabilidad de dirigir todo el desarrollo económico del país.

El hecho de que en los países subdesarrollados haya surgido este anhelo por el desarrollo económico como principal aspiración política que ha de traducirse en una elevación en los niveles de vida de la gran masa de la población, reafirma la idea de que se trata de una tarea que incumbe a los gobiernos, los cuales deben preparar y poner en práctica un plan económico general que comprenda un sistema de controles e incentivos adecuado para que el proceso de desarrollo se inicie y prosiga sin interrupciones; hay que reconocer que todo ello es algo completamente nuevo en la historia del mundo. En realidad constituye una tentativa de invertir el

¹ Véase Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico: I. Introducción a la Técnica de Programación*, México, 1955, pp. 3 y sgtes.

orden de lo que pasó en los países que hoy están desarrollados, según la descripción ofrecida por el modelo de Schumpeter.

De esta manera no sólo se advierte que más de la mitad de la humanidad que vive en la pobreza y en la angustia se dispone a seguir en gran escala una política que confiere al Estado la responsabilidad en el desarrollo económico, sino también de que se le aconseja hacerlo así, en forma positiva y urgente, por todos los estadistas y hombres de ciencia de los países adelantados y por sus gobiernos cuando ese espíritu aprueba solemnemente acuerdos en los organismos intergubernamentales. Parece ser que en los países adelantados nadie ve otra solución a los problemas crecientes de los países subdesarrollados, independientemente del punto de vista que los mismos adopten respecto a sus propios problemas económicos.

Problemas Principales de la Planeación Estatal

Uno de los objetivos más importantes de todo plan nacional de desarrollo consiste en proclamar la decisión de aumentar la cantidad total de inversión necesaria para elevar la capacidad productiva del país y el propósito de definir los medios para alcanzar esa meta.

El plan debe determinar esta cantidad global y, además, las proporciones de capital que habrán de asignarse a cada una de las distintas actividades productivas: para aumentar la capacidad del sistema de transporte y de generación de energía; para construir nuevas plantas industriales y adquirir la maquinaria apropiada con destino a las industrias pesadas y ligeras de distintos tipos; para elevar el nivel de productividad en la agricultura mediante la inversión a largo plazo en proyectos de riego y, a corto plazo, en implementos, maquinaria y fertilizantes; para mejorar la salud, educación y capacitación de los trabajadores, y así sucesivamente.

Para que el plan sea viable y eficaz no debe limitarse a un esquema general, sino que debe desarrollarse señalándose en él metas detalladas, basadas en el cuidadoso estudio de los distintos sectores de la economía e incluir instrucciones acerca de los incentivos y controles que faciliten su ejecución y el logro de esas metas.

En la preparación del plan deberá aprovecharse la experiencia de los países industrialmente adelantados, en los que la integración nacional facilitó un grado mayor de movilidad social y de igualdad económica regional, impulsándose así el desarrollo económico rápido y sostenido de todo el país. En vista de ello, uno de los objetivos principales de las políticas estatales comprendidos en el plan debe consistir en aumentar la solidez de los efectos de difusión de los impulsos de desarrollo entre las regiones y entre los sectores económicos. A este respecto, debe señalarse que la mayoría de los países subdesarrollados tienen que luchar con la supervivencia de instituciones tradicionales que tienden a perpetuar la desigualdad social y económica y que son muy difíciles de eliminar. Con frecuencia, en una etapa inicial, el poder está en manos de grupos interesados en conservar las desigualdades sociales tradicionales.

La eliminación de estas desigualdades sociales, y la creación de condiciones ideológicas, sociales y políticas propicias al desarrollo económico, son de suma importancia. La significación de la reforma agraria en un plan nacional de desarrollo económico radica no sólo en su utilidad en crear las condiciones previas que son necesarias para elevar la productividad de la agricultura, sino principalmente como instrumento para socavar los cimientos de la vieja estructura de clases de una sociedad estancada.

Por otra parte, las reformas que deberán introducirse en los campos de la educación y de la salubridad tienen el

doble propósito de elevar directamente la productividad de la población y, al mismo tiempo, influir en los individuos y en la sociedad con el fin de que sus motivaciones económicas se basen en criterios más racionales que los que corrientemente prevalecen en los países subdesarrollados.

Parte muy importante de este esfuerzo general para fortalecer incentivos racionales consistirá en ayudar a los socialmente desvalidos: los enfermos, los mutilados, los viejos y, más importante aun, los niños. No obstante, esta ayuda deberá facilitarse en forma económica, ya que en las primeras etapas de su desenvolvimiento un pueblo pobre y subdesarrollado no puede, en realidad, hacer frente a la mayor parte de las medidas redistributivas conocidas en los países adelantados por la expresión genérica de "seguridad social". En vista de ello, los países subdesarrollados deberán tener muy en cuenta el hecho de que aquellos que en la actualidad están altamente desarrollados no contaron con esta política equitativa en las primeras etapas de su desenvolvimiento económico y que la misma sólo llegó a desempeñar un papel importante cuando el nivel general del ingreso medio por habitante se elevó hasta un grado mucho más alto que aquél al que podrían aspirar en un futuro próximo los países hoy día subdesarrollados.

Otro aspecto que hay que recordar es que la revolución industrial que ha tenido lugar con un siglo de retraso en la Unión Soviética, en condiciones políticas e institucionales muy distintas, en cierto sentido se ha ajustado estrechamente al patrón tradicional del desenvolvimiento capitalista, al mantenerse los niveles de ingreso y consumo reales de las masas trabajadoras sumamente bajos para hacer posible una formación sostenida de capital a ritmo acelerado.

La única forma de alcanzar el desarrollo económico se basa en un aumento obligatorio de parte del ingreso nacional que se sustrae al consumo y se dedica a la inversión. Tal hecho implica la adopción de una política de la mayor austeridad, independientemente de que el aumento del ahorro tenga lugar como resultado de altos niveles de utilidades que hayan sido reinvertidas para fomentar la expansión industrial o mediante un aumento en los impuestos.

La austeridad que debe imponerse al nivel de vida de las masas de la población, por la sencilla razón de ser éstas el grupo social más numeroso, constituye una política mucho más difícil de implantar hoy en los países subdesarrollados que lo fue en los que en la actualidad están altamente desarrollados, en las primeras etapas de su desenvolvimiento. Esto se debe tanto a su mayor pobreza como a su nueva ideología, consistente en que el desarrollo económico tiene como objetivo elevar el nivel de vida de las masas de la población. Es curioso destacar que si bien esta ideología no existió en las etapas iniciales del desenvolvimiento de los países que ahora están desarrollados, dicha manera de pensar ha sido propagada por todas partes en la época actual gracias a su generosa ayuda.

En el período de establecimiento de las formas democráticas de gobierno, resulta aún más difícil conceder el voto a las masas de la población. "En algunas partes del mundo en donde las formas de vida son muy primitivas, no es fácil confiar a todo el pueblo el poder de la selección democrática para pedirle a continuación que renuncie a algunos de sus beneficios inmediatos. No resulta nada fácil".² En los países adelantados se restringió por distintos procedimientos el sufragio político efectivo a los grupos de más altos ingresos hasta que el proceso de desarrollo hubo progresado. En nuestros días, esta forma de "democracia restringida" ha perdido su atractivo.

² Conferencia sobre Valores Democráticos del Sr. Aneurin Bevan.

En la actualidad, los países subdesarrollados se ven obligados a adoptar la democracia plena con sufragio universal, ya que la alternativa sería continuar como oligarquías legalizadas o adoptar, en forma muy diluida, los atributos externos de la democracia. Pero como la estratificación social que han heredado dichos países ha sido modelada por el impacto de largos períodos de estancamiento económico y es muy desigual, en la mayoría de los casos ello equivaldría a mantener las diferencias sociales que se oponen a la creación de los vínculos que son indispensables para que se produzca el desarrollo económico sostenido. Dada la desigualdad que prevalece en estos países no es susceptible de fomentar el espíritu de empresa, los ahorros y la inversión, y resulta erróneo comparar este estado de cosas con el que predominó durante la revolución industrial de los países actualmente adelantados.

En vista de ello, los países subdesarrollados necesitan disponer de un sistema verdaderamente democrático, aun en esta etapa inicial, para poder superar los obstáculos que se oponen al desarrollo económico, a pesar de que el establecimiento de ese sistema impida a los gobiernos mantener el consumo de la población a un nivel lo suficientemente bajo que les permita impulsar tal desarrollo a ritmo acelerado. La tendencia sustentada en muchas partes subdesarrolladas del mundo en favor del establecimiento de dictaduras dinámicas, de tipo fascista o comunista, debe ser enfocada desde el punto de vista de este dilema político básico.

Independientemente de que sea democrático, oligárquico o dictatorial, el Estado, que se supone debe llevar a cabo toda esta labor tanto de planificación como de ejecución, es a menudo en los países subdesarrollados un sistema débil, servido por una administración relativamente ineficiente y, a veces, corrupta, y esta circunstancia es mucho más real al nivel provincial y municipal.

La planificación económica central no es una tarea fácil de realizar y, en los lugares donde se ha puesto en práctica, raras veces ha alcanzado un éxito completo, ni en los países adelantados. El problema que se plantea es, por lo tanto, el de implantar cierto tipo de superplanificación en países subdesarrollados que cuentan con maquinarias políticas y administrativas débiles y poblaciones en gran parte analfabetas.

De ahí que existan razones poderosas para esperar que de la planificación surjan errores numerosos y, en muchos casos, fracasos totales; la alternativa, sin embargo, sería seguir soportando el estancamiento, o retroceder económica y culturalmente, lo cual es, en el orden político, inadmisibles en el mundo de nuestros días.

Como es natural, en ello radica la explicación del por qué la planeación nacional en gran escala constituye la meta principal de todos los países subdesarrollados del mundo y del por qué esta línea directriz de la política cuenta con el apoyo unánime de los gobiernos y de los expertos de los países adelantados.

A manera de observación adicional de índole general, hay que tener en cuenta que la tasa de reproducción de la población es de importancia crucial a los fines de la planeación económica nacional. En los países hoy en día adelantados la disminución de la tasa de mortalidad fue un proceso lento, que abarcó varias generaciones; sin embargo, gracias a los progresos alcanzados recientemente por la medicina es de esperarse que esta disminución de la tasa de mortalidad se experimente en los países subdesarrollados en un período de tiempo mucho más corto y que la misma continuará, independientemente de que los niveles de vida estén elevándose. En muchos lugares del mundo subdesarrollado, la tasa de mortalidad ya es en la actualidad más baja de lo que fue en los países adelantados durante la infancia de generaciones que viven to-

avía y no existen razones para pensar que ésta no llegará a ser la situación normal en los países subdesarrollados dentro de una o dos décadas.

Si la fertilidad no disminuye simultáneamente —y el efecto lógico de las mejoras sanitarias es el opuesto— la tasa natural de aumento de la población tenderá a elevarse. Los países subdesarrollados cuentan en la actualidad con una población treinta y tres por ciento mayor que al comienzo de la Segunda Guerra Mundial y es de esperarse que su población se duplique en los próximos treinta o cuarenta años. En todos estos países, aun en aquellos en que existe una relación bastante favorable entre la población y los recursos naturales, un aumento rápido de la población, al hacer necesario un aumento de la inversión solamente para mantener el nivel de vida a los niveles actuales, tenderá a obstaculizar y a retardar el desarrollo económico, lo que equivale a que una tasa dada de desarrollo requerirá mayores sacrificios.

Por consiguiente, el plan nacional deberá comprender una política demográfica encaminada a mantener dentro de límites adecuados la fertilidad. A estas alturas ya es necesario llevar a cabo una campaña eficaz de control de la natalidad para evitar que la tasa natural de aumento de la población se eleve aún más.

La Planeación como Proceso Acumulativo Inducido y Controlado

No seguiré insistiendo en las dificultades prácticas que tiene que superar la planeación nacional para promover el desarrollo económico de los países subdesarrollados. He formulado las observaciones que anteceden con el sólo propósito de que sirvan de marco a dos preguntas que creo merecen ser analizadas con mayor detenimiento: en términos de un modelo abstracto ¿qué elementos constituyen un plan nacional? y ¿de dónde puede ese plan obtener en forma racional los criterios en que debe basarse?

La respuesta a la primera pregunta surge de lo que acaba de exponerse: un plan nacional deberá contener el patrón de un proceso acumulativo del desarrollo económico de un país que se ajuste a la forma en que se prevé que este proceso habrá de evolucionar cuando el mismo sea iniciado, mantenido y controlado por ciertos cambios exógenos inducidos en el sistema social. Estos cambios consistirán en intervenciones estatales intencionales definidas por el plan mismo. Por consiguiente, ese patrón deberá basarse en el estudio de la intervención censal existente que tiene lugar entre todos los factores del sistema social del país, tanto "económicos" como "no económicos".

La hipótesis de la causación circular, que constituye la doctrina de la desesperación de los países más pobres mientras ellos dejen que las cosas sigan su curso natural, puede convertirse en recompensa valiosa cuando se ponga en práctica una política de intervenciones intencionales. Si éstas se aplican a un esfuerzo nacional con metas definidas los resultados compensarán con creces los sacrificios que entrañen, siempre que ese esfuerzo contribuya a iniciar un proceso acumulativo ascendente.

Del relato hecho en otra parte de este libro acerca de los problemas que plantea el desarrollo del negro norteamericano —que se utilizó a manera de ejemplo concreto de la causación circular en un proceso acumulativo de desarrollo— llegué a la conclusión de que, precisamente en vista de ese hecho se puede provocar un movimiento ascendente mediante la aplicación de medidas políticas, independientemente del lugar en que se efectúe el impulso inicial. Pero también insistí en que la forma de enfocar un problema de desarrollo es muy importante, desde el punto de vista de la economía del esfuer-

zo, ya que el plan nacional debe determinar la estrategia que conviene seguir en materia de intervenciones estatales cuyo objetivo consista en elevar al máximo el adelanto económico general de un país, dentro del límite impuesto por los sacrificios que puede esperarse con cierta confianza que el pueblo acepte. Dado su grado de pobreza, los países subdesarrollados no tienen otra alternativa que precisar, tras estudios minuciosos, la forma de utilizar todos sus recursos para obtener los máximos rendimientos. Subrayó la necesidad de que el plan se base en tales estudios porque, de hecho, es indispensable investigar algunas de las relaciones funcionales menos accesibles del sistema social; es decir, los coeficientes de causación circular existentes entre todos los factores de ese sistema. Y también creo que se dispone de bases racionales que justifican por completo la importancia atribuída a semejante investigación. El verdadero progreso en la planeación nacional sólo se alcanzará cuando nuestro conocimiento sobre dichas relaciones sea tan amplio y profundo que permita elevar la técnica de la planeación al plano de una ciencia social aplicada realmente avanzada.

Al propio tiempo, interesa subrayar que un plan nacional es una estrategia de acción. De ello resulta que un gobierno que haya contraído el compromiso de promover el desarrollo económico, no puede, sin embargo, esperar a formarse un conocimiento tan completo y seguro como fuera de desear acerca de estas cuestiones. En vista de ello, debe llevar a cabo la mejor evaluación posible de los hechos y de las relaciones funcionales de que disponga y formar una decisión partiendo de ellos. No obstante, aun desde este punto de vista práctico, es de suma importancia que el gobierno tenga una idea clara de las repercusiones lógicas del plan y de los hechos y de las relaciones funcionales apropiadas para la ejecución del mismo.

Debe Planificarse en Términos Reales

El punto siguiente a ser considerado es que el plan nacional no puede formularse racionalmente a base de los costos y utilidades de las empresas individuales, ya que la mayor parte de las inversiones que deben ser planeadas no son lucrativas desde el punto de vista del mercado. Esto no sólo es cierto en lo que respecta a las grandes inversiones, cuyo propósito principal consiste en crear economías externas para industrias que aún no existen pero que se planea establecer en un futuro distante (quizá después de haber ejecutado un plan quinquenal o decenal) sino que lo es igualmente en lo que concierne a la inversión en la mayoría de las industrias manufactureras. En realidad, la razón por la cual no se ha invertido en estas industrias y por la que tampoco ahora se invertiría en ellas, a falta de los incentivos que en una u otra forma ofrece el Estado, consiste sencillamente en que no es posible esperar que produzcan sus artículos para la venta a precios de competencia.

En forma más general, la razón por la cual hay trabajadores desempleados y subempleados en los países subdesarrollados es que no existe demanda efectiva en el mercado para sus servicios. Realmente, la explicación de las causas por las cuales una región o un país adolece de una economía estancada se encuentra en el hecho de que no puede competir con éxito. En vista de ello, uno de los objetivos principales de un plan nacional debe consistir en proteger en forma pertinente la inversión de las fuerzas del mercado de manera que ésta se lleve a cabo aunque no fuera remuneradora con arreglo a las normas comerciales privadas.

Por esta razón y tomando en cuenta lo poco adecuados que resultan los cálculos comerciales privados a los fines de determinar costos y utilidades, puesto que no reflejan fielmente las metas sociales de la planificación nacional, el Esta-

do deberá asumir el papel de representante de estos intereses comunes y, a largo plazo, los de la comunidad. Desde el punto de vista de estos intereses, cada inversión o empresa nueva tiene un rendimiento adicional distinto, además de las utilidades monetarias esperadas por la empresa privada o pública que haya realizado tal inversión. Esto es así si suponemos que la suma total de nuevas inversiones y nuevas empresas previstas en el plan pueda tener éxito en la realización de un proceso acumulativo de crecimiento económico.

Dichos rendimientos adicionales de utilidades consisten en el valor de las economías externas que casi cada nueva empresa produce a favor de otras empresas, en el presente o en el futuro distante; el valor de los mercados en expansión; el valor correspondiente al aumento del número de trabajadores capacitados y, en la medida en que puedan elevarse progresivamente los niveles de vida; en general el valor productivo de una mayor capacidad de consumo y, en particular, de normas más altas de salubridad, educación y cultura. Es inherente a la causación circular que tiene lugar en toda la estructura económica y social durante un proceso de expansión acumulativa, que los resultados finales, medidos por el aumento de la producción y del ingreso nacional, serán varias veces mayores que los costos iniciales necesarios para poner en marcha el sistema y para mantenerlo en movimiento, y los rendimientos adicionales de utilidades representan las ganancias sociales dinámicas.

Los efectos económicos adicionales deben ser considerados para la preparación del plan nacional. De hecho, es necesario complementar los cálculos privados de utilidades con cálculos de esos otros rendimientos, tanto en forma general, para señalar un propósito definido a las intervenciones estatales, como en forma particular, a fin de proporcionar una base racional a las decisiones adoptadas en el plan nacional en relación con cuestiones de tanta importancia como la fijación de metas específicas y la aplicación de las distintas intervenciones estatales en forma equilibrada. Tales decisiones son indispensables para determinar, dentro de un orden de prelación establecido razonablemente, el nivel de inversión, la distribución de la inversión entre las distintas industrias, y entre la industria y la agricultura como un todo, en proyectos tendientes a mejorar la sanidad, la educación y el entrenamiento de la mano de obra, así como otros medios que deberán utilizarse para alcanzar los resultados que se persiguen.

No es posible contestar en forma adecuada a ninguna de estas preguntas ni puede prepararse plan alguno teniendo simplemente en cuenta los aspectos del mercado. La totalidad de un proceso acumulativo de expansión tiene que planearse a base de proyectos concretos de inversión y calculando los efectos de éstos; es decir, que el plan deberá contener previsiones sobre el volumen de la producción en las distintas ramas de la actividad económica, las variaciones del consumo, la utilización de la mano de obra y de los recursos naturales, las mejoras sanitarias y educativas, los cambios en la productividad de la mano de obra y así, sucesivamente, en los distintos sectores y para varios años, concentrándose especialmente la atención en las interacciones causales de índole circular entre todos los factores del sistema. El plan deberá determinar también las intervenciones estatales concretas que será necesario aplicar a las fuerzas del mercado para asegurar el inicio y desenvolvimiento del proceso, según como éste haya sido trazado.

Como he señalado, en la vida real el gobierno tiene que darse por satisfecho tan sólo con estimaciones muy aproximadas. Sin embargo, lo esencial es que estas estimaciones se refieran a aspectos realmente importantes y no a los fenómenos del mercado, que en gran medida no atañen al problema de la planeación.