

PROBLEMAS DE CRECIMIENTO EN PAISES SUBDESARROLLADOS *

FUAT y SUPHAN ANDIC**

EL problema de desarrollo de los países "subdesarrollados" ocupa un lugar importante en la literatura económica moderna y en las discusiones recientes. Aun cuando quizá se pueda arguir que los orígenes de este problema de la evolución económica pueden ser retrotraídos a unos siglos atrás, la manera en que la cuestión se plantea actualmente, y las razones que le han hecho tan popular en nuestros días, no pueden ser las mismas de otro período, que presenta características completamente diferentes de las nuestras, económica y socialmente. Los mercantilistas enfocaron el problema tomando como pauta la diferencia entre los países poseedores de metales preciosos y aquellos desprovistos de los mismos. F. List, y la Escuela Histórica luego plantearon el problema desde el punto de vista de los varios períodos que ha de recorrer una economía en su esfuerzo natural para alcanzar su estado de evolución más alto. En otro aspecto, Max Weber encontró una explicación completamente diferente en lo tocante a los países que en el siglo XIX se hallaban más adelantados que los otros. De acuerdo con su manera de ver las cosas, el desarrollo económico y la riqueza de ciertos países del occidente europeo, y principalmente de Inglaterra, habría que atribuirles al protestantismo, debido a sus ideales de vida y

* Traducción del inglés por el Dr. Gabriel Franco.

** Fuat Andic fue Instructor de Economía de la Universidad de Istanbul. Ha escrito varios artículos sobre temas socioeconómicos, entre ellos "Development of Labor Legislation in Turkey", *Middle Eastern Affairs* (Nov. 1957). Suphan Andic fue también Instructora en la Universidad de Istanbul. Luego pasó a ser Directora Auxiliar de Investigaciones de la Cámara de Comercio de Istanbul. Ambos autores son actualmente Conferenciantes de Economía en el Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas de la Universidad de Puerto Rico.

de trabajo ascéticos, a sus virtudes de inversión y de ahorro; en una palabra, a la ética del Protestantismo.¹

El Marxismo, y principalmente su representante más eminente, Lenin, encuentra la razón de ser de los países "subdesarrollados" en el hecho de su explotación por las naciones capitalistas, que han alcanzado la etapa final de su evolución. A pesar de todos estos puntos de vista concernientes a las diferencias en el desarrollo económico, este problema no despertó realmente gran curiosidad hasta la Gran Depresión, circunstancia que obligó a los países productores de primeras materias a reconsiderar su situación económica. En esta época, prosperó el argumento neomercantilista de la superioridad de la industria sobre la agricultura y, por lo tanto, de la necesidad imprescindible de industrializarse, con las discusiones obligadas relativas a la clase de tarifa, protectora o educadora. La política económica nacional recomendó de una manera insistente la estabilidad económica y la producción diversificada. Diferenciación, autosuficiencia, producción bien compensada, industrialización y estabilidad se convirtieron progresivamente en las frases acuñadas de la política.

El enfoque adoptado actualmente en lo que respecta a la solución del problema (que por cierto experimenté el soplo renovador procedente de los factores generados por la depresión) consiste en el análisis de los elementos básicos del ingreso nacional, en el examen de las estructuras subyacentes cuantitativas y determinantes, tal como se manifiestan en esos elementos básicos; distintos a los que prevalecen en las economías consideradas como desarrolladas, y teniendo en cuenta además su relación con el crecimiento. Desde el momento que las estructuras sociales de estos dos grupos de países son diferentes, el comportamiento cuantitativo de los componentes básicos de la economía nacional ha de ser distinto. Así, cualquier formulación de las medidas políticas, conducentes a la promoción del desarrollo económico en los países subdesarrollados, ha de adoptar una pauta diferente a la que pre-

¹ Ideas similares han sido sustentadas por autores contemporáneos. Boulding, p. e., sugiere que todos los movimientos de reforma religiosos, como el de los benedictinos, han dado origen a fuerzas propulsoras de reacciones acumulativas, favorables al desarrollo económico de la Europa medieval. Consúltese K. E. Boulding, "Religious Foundations of Economic Progress", *Harvard Business Review* (mayo-junio, 1952), págs. 35-36. Para otros autores, pongamos por caso, la prosperidad de São Paulo, en el Brasil, provendría originariamente de la estructura social y cultural impuesta por los jesuitas fundadores que, para combatir la esclavitud, no fomentaron el establecimiento de grandes plantaciones destinadas a trabajarse con mano de obra esclava, sino la constitución de fincas medianas, que entregaron en propiedad para su cultivo hombres libres. Aunque el intento jesuita no tuvo pleno éxito, se estima que contribuyó grandemente a la creación del primer núcleo de clase media en una sociedad dividida, hasta entonces, sólo en amos y esclavos. Véase A. B. Cortes, "Condiciones institucionales del desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, Vol. 24 (1957).

valeció en el pasado y a la que se sigue adoptando actualmente en las economías desarrolladas.

2. Como el objeto de este artículo son los problemas de desarrollo económico, consideramos conveniente hacer algunas aclaraciones sobre el significado de la palabra subdesarrollo.

Por lo común, se considera que significan lo mismo los vocablos subdesarrollo y desarrollo insuficiente. Sin embargo, cabe preguntar, ¿es posible establecer una línea de demarcación definida entre lo que es suficiente y no lo es? Una economía nacional, ¿puede alcanzar siempre la etapa de perfección? Por otro lado, se argumenta diciendo que una economía alcanza su desarrollo pleno cuando todos sus recursos productivos se hallan completamente utilizados. Si se acepta este criterio, con el acento en utilización, una economía avanzada, como la de los Estados Unidos, puede muy bien ser clasificada entre las subdesarrolladas.

El concepto usual de subdesarrollo no implica un criterio *absoluto*, pero hace referencia a la situación de un país cuyo grado de evolución está lo suficientemente acusado como para servir de base de comparación utilísima. Son países subdesarrollados (*cuando se les toma como término de comparación con los avanzados*) aquellas naciones que poseen un equipo de capital escaso en relación con su población y con sus recursos naturales, aquellos pueblos cuya productividad e ingreso *per cápita* son bajos, aquellas comarcas que ofrecen buenas perspectivas potenciales para hacer uso de más capital, de más trabajo, de una proporción mayor de recursos naturales disponibles, con el fin de promover un nivel más alto de vida para la población existente.

3. Desde el *punto de vista de la economía nacional*, podemos decir que el ingreso *per cápita* ha aumentado y que la distribución del ingreso se ha hecho más igual. Pero esta afirmación no se sostiene cuando la aplicamos a la *esfera internacional*: en un extremo tropezamos con países como los Estados Unidos, en los cuales el ingreso *per cápita* asciende aproximadamente a \$2,000, y otros países, como China, Indonesia, Burma con un ingreso *per cápita* de menos de \$100.²

Esta desigualdad en la distribución del ingreso entre los países del globo se revela asimismo en el hecho de que el nivel de vida ha subido, en relación a una proporción decreciente de la población mundial, y ha bajado, o continúa siendo estacionario, en relación a una proporción creciente de aquélla. Los Estados Unidos, con el 6% de la población mundial, producen actualmente el 40% de la producción del glo-

² Cf. U. N. Statistical Office, *National and Per Capita Incomes* (Nueva York, 1950) and *Economic Report of the President* (Washington, 1957).

bo, Europa, con el 25% de habitantes, produce idéntico tanto por ciento, mientras que el resto del mundo, con el 65% de los seres humanos, produce únicamente 17%.

Ahora bien, desde el momento que los ingresos han aumentado en algunos países, con una población decreciente, y han bajado en otros, con una población en aumento, siendo por lo tanto mucho mayor el índice de ponderación atribuido a los últimos, se concluye que la mediana de ingreso *per cápita* en el mundo es verdaderamente más pequeña actualmente que en 1913, y que la situación ha empeorado en el lapso de las tres últimas generaciones en término promedio, igualdad de distribución y estabilidad.³

Esta desigualdad creciente se debe, en parte, a un cambio muy importante en las relaciones económicas internacionales: el estudio estadístico de los términos de cambio comercial entre los países industriales y agrícolas revela que durante el período comprendido entre el último cuarto del siglo XIX y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial dichos términos de cambio han experimentado un deterioro de 40%;⁴ o lo que es lo mismo, que los países agrícolas obtuvieron a cambio de una determinada cantidad de primeras materias exportadas el 60% de artículos manufacturados. Las razones de ese empeoramiento son varias: mejor calidad de los artículos manufacturados; diferencias en los mercados de productos industriales y agrícolas, siendo estos últimos más competidores, y las maneras diferentes en que se han manifestado los resultados del progreso técnico. El incremento de la productividad no ha sido tan rápido en las industrias agrícolas y productoras de primeras materias, si se compara con el que tuvo lugar en el proceso de manufactura en los países industriales. Pero, en tanto que los precios han bajado en los países agrícolas, aprovechando esa baja a los consumidores, no ha ocurrido lo mismo en las naciones industriales, y los beneficios han redundado en beneficio de los productores. Con lo cual, el aumento de los ingresos de estos últimos ha significado una carga para los consumidores extranjeros. Aún más, la inelasticidad de la demanda de los productos agrícolas ha impedido que la baja de precio se refleje en un aumento de los ingresos totales. En consecuencia, se ha planteado el argumento —desde el punto de vista de los países subdesarrollados— que si el trabajo y los otros recursos empleados en las industrias manufactureras se hubieran conseguido en el marco de un patrón estacionario,

³ Cf. H. W. Singer, "Economic Progress in Under-developed Countries", *Social Research*, Vol. XVI, N° I (marzo, 1949), págs. 1-11.

⁴ Cf. United Nations, Economic Affairs Department, *Relative prices of exports of under-developed countries* (Nueva York), 1949.

sus productos se hubieran conseguido en condiciones mucho más baratas, y por consiguiente, las importaciones de capital hubieran aumentado, sin tener en cuenta los resultados inadecuados y poco satisfactorios de la inversión extranjera. Al analizar, pues, las razones del retraso relativo del crecimiento económico en los países correspondientes, no hay que atribuirlo todo a la debilidad de su estructura económica. Existe una gran discrepancia en la productividad del trabajo en los países subdesarrollados como entre industrias domésticas y de exportación. De donde puede inferirse que el comercio exterior ha de ser beneficioso para ellas, al promover un aumento en los patrones generales de productividad, al encauzar la economía hacia una monetaria y al difundir el conocimiento de métodos más intensivos. Sin embargo, en el pasado hubo dos factores que han impedido esto. Uno de ellos, es que las industrias exportadoras han pertenecido generalmente a extranjeros, y los efectos cumulativos del multiplicador de inversión, dimanantes del comercio exterior, han incidido principalmente en el país realizador de la inversión. El segundo factor, tiene un carácter más bien especulativo: reza en el sentido de que si estas actividades no se hubieran especializado en la producción de artículos alimenticios y primeras materias, en el grado alcanzado hasta ahora, es quizá probable que se hubieran desarrollado industrias domésticas más productivas.

Cuanto antecede, pone de manifiesto algunas de las razones operantes tras los esfuerzos por industrializarse, realizados por países subdesarrollados. Sin embargo, hay un factor que parece destacarse de los demás, y es el de *la correlación entre industrialización y no su producto inmediato*, ni sus beneficios sociales próximos, sino el *impulso general dinámico*, los "puntos de crecimiento" propulsores de un conocimiento técnico progresivo, espíritu de invención-educación cívica, dinamismo y aquella vitalidad que conlleva una civilización urbana.⁵

La clave del éxito, en lo que respecta al desarrollo económico, descansa en la reorganización del proceso productivo, de tal suerte que se consiga la producción máxima utilizando los recursos existentes. Mas este es un objetivo muy difícil de alcanzar. La meta de tales propósitos es la organización de una especie de sociedad, cuya estructura institucional sea la de una economía monetaria, basada en el cambio, en la cual casi todos los bienes sean objeto de compra y venta, que descansa en un sistema monetario y financiero adecuado y en la que no se tropiece con el control de las oportunidades del mercado por grupos particulares, etc. Para alcanzar dicha meta es menester destruir tradicio-

⁵ H. W. Singer, "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, Vol. XL, N° 4 (mayo, 1950). pág. 476.

nes, introducir una tecnología moderna y nuevos productos y cambiar los sistemas de tenencia de la tierra. De hecho, todo esto implica no sólo una transformación económica, sino un cambio en las perspectivas sociales. Por consiguiente, el proceso de desarrollo económico ha de experimentar las dificultades propias de la estructura económica y aquellas otras dimanantes de la organización social y cultural existente.⁶

4. Considerando como un dato la población y la tierra, tal como existen, el aumento de la producción depende del incremento de capital total y de la utilización más racional del trabajo, de la tierra y del equipo disponible. Con lo cual, tropezamos ya con los famosos círculos viciosos, a los que se hace referencia con tanta frecuencia. El problema del aumento de capital presenta dos facetas. Una, es la faceta de la demanda; o lo que es lo mismo, los incentivos existentes para una inversión más grande. Adentrándonos así en el círculo vicioso más en boga: desde el momento en que la productividad es baja, el ingreso real es pequeño y, por lo tanto, también es corta la capacidad adquisitiva del pueblo. Consecuentemente la propensión a invertir es pequeña y, por ende, esta es la causa de la pequeña cantidad de capital usada en la producción, origen, al mismo tiempo, de una productividad baja y de un nivel de ingreso reducido. La otra faceta está representada por la oferta, y desde el punto de vista de la propensión al ahorro nos encontramos con que el consumo, cuando existe un mínimo social irreducible, absorbe casi toda la producción, salvo una fracción muy pequeña; la capacidad de ahorro es escasa y, por lo tanto, se reitera una formación de capital pequeña y una producción reducida. La situación se agrava aún cuando se considera el aumento de población, pues el incremento en la producción puede ser eliminado por aquel aumento. Los frutos del desarrollo económico (mejor higiene, asistencia médica, seguridad social, etc.) se trasplantan con mucha más facilidad que las semillas (acumulación de capital, difusión de la tecnología moderna, etc.); por lo cual constituyen un factor que puede contrarrestar el progreso económico. Por ejemplo, cuando se perfeccionan los servicios médicos, aumenta la población, que continúa viviendo, sin embargo, con arre-glos a "standards" estacionarios.

El *problema del aumento en la formación del capital* envuelve dos cuestiones: o se abastece con los recursos domésticos o ha de ser facilitado por la inversión extranjera. La primera de esas cuestiones presenta los dos aspectos siguientes: a) habrá que consumir menos del producto anual, y esto es, a su vez difícil, en atención al bajo nivel del

⁶ Cf. En lo que concierne a la conveniencia de desarrollo económico, N. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth* (London, 1955), págs. 435-470.

ingreso; b) el ahorro resultante deberá ser canalizado en dirección a la formación de capital productivo, en lugar de atesorarlo, colocarlo en bienes raíces, o bien invertirlo de acuerdo con patrones religiosos, morales o especulativos, etc. Es por esto que se revela como insuficiente el *análisis en términos de agregados totales exclusivamente*, porque éste presupone que la composición de las inversiones totales ha alcanzado el óptimo. La preocupación de la inversión en términos de agregados totales se justifica en el caso de los países industrializados, donde ese concepto se puede considerar como un elemento determinante fundamental del ingreso y del empleo, cuando su composición no sea un factor importante. Este método, sin embargo, es insuficiente en el caso de los países subdesarrollados, debido a que en éstos la productividad marginal del capital, socialmente considerada, no coincide con la privada; de donde se infiere que en una situación, en la cual son limitados los fondos de inversión, no se puede considerar como prudente una política encaminada a promover primeramente aquellas inversiones reveladoras de un coeficiente máximo de rendimiento rotativo. El coeficiente de esta naturaleza no indica cuál es el momento en que se ha de dejar de sustituir el factor en abundancia (trabajo) por el factor escaso (capital). La pauta ha de ser más bien aquella conducente a emprender las inversiones que conllevan la productividad marginal social máxima y ésta no se halla vinculada al coeficiente de rendimiento rotativo. La existencia de recursos naturales especiales, habilidades de la misma especie, condiciones climatológicas propicias o la importancia de un producto particular puede conllevar una productividad marginal social del capital más elevada en una rama caracterizada por un empleo intensivo del capital que en otra que lo es menos.

En la extensión en que el *trabajo inocupado oculto*, característico de los países subdesarrollados, puede ser sustituido técnicamente por capital, la presión en la formación de éste, a través de un consumo reducido, es relativamente factible. El desempleo oculto significa que el mismo volumen de producción puede ser obtenido con una cantidad menor de fuerza de trabajo; o lo que es lo mismo, que una parte de la población ocupada en la agricultura puede removerse sin disminuir la producción. En consecuencia, ésta fuerza de trabajo suplementaria puede ser usada en la creación de capital real, en el desarrollo de proyectos tales como irrigación, aprovechamiento de cuencas hidrográficas, transporte, etc. El fondo de subsistencia necesario para su manutención puede obtenerse del "ahorro virtual" de los trabajadores productivos, colocados aún en la agricultura (desde el momento que se produce lo mismo en el campo, pero se consume menos, debido a la remoción de aquella

mano de obra en exceso). Es una fuente oculta de ahorro; los proyectos de creación de capital transforman así los ahorros virtuales en ahorros efectivos. Este aspecto representa un término medio entre la economía clásica y la keynesiana: en la clásica, el incremento económico inherente a la formación de capital presupone reducción en el consumo; en la keynesiana, el incremento de capital y el aumento del consumo pueden tener lugar al mismo tiempo; pues allí donde se presenta trabajo sin empleo, se presenta también capital ocioso, y una acción de inversión crea un aumento de consumo, por el vehículo de la creación de ingresos; pero, en este caso, nos encontramos con un alza en la formación de capital sin que disminuya el consumo.

Ahora bien, la sustitución de capital por trabajo es excepcionalmente gratuita. Los obreros han de transportarse, entrenarse, alojarse; es menester ofrecerles un cierto estímulo para que abandonen la granja, etc. En el caso de que estas diferencias pudieran ser compensadas acudiendo a un ahorro suplementario, procedente de otro sector de la economía, entonces una pequeña dosis de ahorro complementario (que quizá pueda ser obtenida por medio de impuestos) daría pábulo a un gran volumen de formación de capital. Sería algo así como una especie de efecto multiplicador. El problema consistiría en conseguir el ahorro complementario de los recursos domésticos; desde el momento en que los ahorros no son sino una pequeña proporción del ingreso y, por lo común, toman el derrotero de los empleos que no son productivos. La falta de capacidad técnica puede ser un factor más que complique el asunto.

Entre los factores determinantes de un bajo nivel de ahorros productivos —predominio de la agricultura organizada en pequeñas explotaciones, pequeñas empresas industriales, integración de ahorros industriales con ahorros de carácter personal, atesoramiento— puede también mencionarse una cierta *actitud respecto al consumo*. Lo que denomina Duesenberry "efecto de demostración", que se aplica lo mismo a los planes domésticos que a los internacionales. La importancia del consumo ostentoso, consecuencia deliberada de los progresivos niveles de vida, desplaza hacia arriba la función del consumo, reduce, por consiguiente, el ahorro personal voluntario, entorpece el uso de las fuentes potenciales de capital doméstico y, por añadidura, crea dificultades en la balanza de pagos; dificultades con las cuales tropiezan fácilmente estos países, debido a la circunstancia de que la industrialización conlleva el aumento de importaciones, primero, en la forma de maquinaria y equipo, y segundo, en forma de bienes de consumo, y reduce las exportaciones, ya que las primeras materias han de ser utilizadas en:

el país, y probablemente, el trabajo ha de ser retirado de las industrias de exportación, obstaculizando este hecho el desenvolvimiento económico, desde el momento que las importaciones, técnicamente necesarias, sólo pueden conseguirse por la intromisión de las exportaciones.

La oferta de capital extranjero no alcanzará por lo tanto una magnitud apreciable. La inversión privada en el extranjero se gobierna por el resorte de la demanda del mercado, exactamente como la inversión privada doméstica; y desde el momento que la productividad marginal del capital es más elevada en las áreas poco desarrolladas, el capital afluirá a esos países, más esto sólo acontece bajo una condición *ceteris paribus*. Ahora bien, la cláusula "ceteris paribus" no es aplicable, porque las economías externas no son las mismas en los países subdesarrollados, y el rendimiento elevado del capital sólo puede alcanzarse en dicha área si se hacen otras inversiones simultáneas, en un cierto número de industrias complementarias. Esta inversión inicial ha de ser más grande y, por lo tanto, el coeficiente de producción adicional neta, en relación con la inversión de capital, tiene que ser más pequeña. Las grandes proporciones de inversión extranjera en el pasado se debieron a la circunstancia de que la corriente inducida procedía de la demanda de los propios países. Esta clase de inversión se produce actualmente en proporciones modestas, debido a que los mercados de exportación de primeras materias no ofrecen el mismo coeficiente de expansión continua que en el siglo XIX. Los programas entre gobiernos no han sido suficientemente desarrollados o ajustados a las circunstancias actuales.

5. Si el problema confrontado hubiera sido sólo el de encontrar la contrapartida de los ahorros, en lugar de la limitación de capital, la política a seguir más sencilla hubiera sido la keynesiana de la expansión monetaria. Mas, *esta política no se puede aplicar a los países subdesarrollados, pues conduciría directamente a la inflación*; como resultado de la misma se produciría una distorsión en la relación entre ingreso y precio. Con lo cual se beneficiarían los receptores de beneficios perjudicando a los que perciben sueldos y salarios; resultarían disparidades en el ingreso; los ahorros no progresarían; cualquier especie de inversión tomaría el camino de la especulación (ya que una atmósfera de inflación fomenta expectativas de aumento de precios); el comercio exterior se vería dislocado; se desanimaría el capital extranjero; y a la postre, la inflación daría al traste con la meta propulsora de la misma.

6. Este análisis que acabamos de hacer, nos revela la situación difícil confrontada por las áreas subdesarrolladas. Al entrar en el terreno de las comparaciones, advertimos que la industrialización de Occiden-

te arrancó de una situación mucho más adelantada que la prevaleciente en la mayor parte de los países subdesarrollados actuales. La nueva tecnología de los siglos XVIII y XIX descansaba en una base sólida de riqueza industrial. El sistema de mercado, la organización monetaria y bancaria, una manufactura preindustrial importante, que operaba en grandes instalaciones, contribuyó a desbrozar el camino. Por otro lado, aun cuando actualmente existen organizaciones industriales, financieras y comerciales, de diferente extensión, forman, sin embargo, pequeños islotes en un piélago de economías basadas en la subsistencia. Considerando la pequeña magnitud de capital, el espíritu conservador y la ignorancia, ¿puede uno pensar en la posibilidad de promover las industrias en pequeña escala, para que puedan ser el punto de arranque de un nivel de industrialización más avanzado?

Cuando las condiciones reinantes se caracterizan por la escasez de capital, el *establecimiento de una industria descentralizada en pequeña escala*, puede resultar ventajoso debido a que ciertas sumas de aquél pueden hallarse disponibles únicamente con destino a pequeñas industrias de carácter local. Por otra parte, una proporción mayor de la inversión total puede destinarse al proceso productivo en el sector de las pequeñas industrias en relación con las grandes, que requieren gastos adicionales intensivos de equipo básico. Agregando a esto que la industria en pequeña escala puede abastecer una buena proporción de los servicios locales, ahorrando parte del gasto de capital que habría de reflejarse, de otro modo, en el costo de urbanización. Otros factores que favorecen la industria en pequeña escala serían la escasez de mano de obra diestra, hábitos sociales conservadores, lazos familiares muy estrechos; en una palabra, cuanto concierne a la inmovilidad del trabajo.

La industria en pequeña escala ofrece una serie de ventajas a corto plazo susceptibles de perdurar a largo plazo, ya que dichas industrias pueden llegar a ser un factor que sirva para reabsorber el paro estacional en la agricultura, potenciar ingresos superiores y facilitar el nacimiento de mercados más amplios, para los productos industriales. Ahora bien, el papel de las industrias en pequeña escala sólo puede ser efectivo cuando se contempla un desarrollo paulatino y gradual, con un mínimo de trastornos. Desde el momento en que el país se aproxima a la etapa de industrialización, después de haber pasado muchos años, los representantes de estas industrias serán los que sufran las consecuencias de ese proceso, como ocurrió en Europa, pues el choque es inevitable, tarde o temprano, entre las que operan en pequeña y grande escala. Además, desde el instante que la técnica ha alcanzado un

desarrollo tan grande en otros países, ¿por qué no encontrar algún medio para aprovecharse de esos niveles tan altos y promover una transformación tecnológica de vastas proporciones, rompiendo con las actitudes tradicionales, en lugar de proseguir por una vía lenta y penosa? Para proceder con acierto, una decisión entre ambos métodos dependerá de un examen de los recursos disponibles en cada país y de los costos respectivos, económicos y sociales. Aun cuando el papel de la industria en pequeña escala no puede descartarse, en un mundo como el actual, de capitalismo avanzado, los países subdesarrollados se ven obligados a afrontar cambios radicales y drásticos en sus estructuras económicas.

7. En atención a los distintos obstáculos económicos, sociales y culturales con los que tropieza el problema del desarrollo económico en los países subdesarrollados, una gran responsabilidad pesa sobre el gobierno. Debido a la dimensión temporal de la producción adicional; es decir, a la circunstancia de que la inversión más ventajosa es aquella que produce resultados algunos años más tarde, la ausencia o la distribución desigual del equipo social básico, el desarrollo más intenso del comercio extranjero en comparación con cualquier otro sector, las imperfecciones de los mercados de los factores y de los productos (que son el resultado de las limitaciones existentes del equipo conjunto, y del nivel bajo de educación general y de entrenamiento técnico, así como de las desigualdades reinantes en la distribución de la riqueza y del ingreso); es difícil de discriminar hasta qué punto el mecanismo de los precios puede ser la guía más efectiva en la distribución de recursos y de la clase de artículos que deben producirse; y asimismo no es fácil de entrever cómo la suma de todas las decisiones, de carácter particular, tomadas por los empresarios pueden redundar en los beneficios sociales máximos, para la economía considerada en conjunto.

En el pasado, la mayor parte de los gobiernos europeos emprendieron una acción deliberada con el propósito de fomentar industrias nacionales, organizando manufacturas provistas de maquinaria, promoviendo la producción mecanizada, estimulando la difusión de conocimientos tecnológicos, etc. Sin embargo, como ya tuvimos ocasión de señalar, había sido acumulada una enorme cantidad de riqueza, con anterioridad a la industrialización, de la cual surgió la forma capitalista de producir, proporcionando a la clase empresarial espíritu director, y creando un orden social y político promotor de una expansión continua y considerable. El desarrollo en la mayor parte de los países retardados no ha seguido por esta senda, debido a múltiples razones

inherentes a su estructura específica.⁷ Por el contrario, cuando el orden capitalista se introdujo en estos países no existía la estructura social y de clases, correspondiente a este sistema económico. Encontramos allí los últimos vestigios de un feudalismo decadente acompañado de una burguesía desorientada y de un proletariado nonato. La introducción del capitalismo disolvió lo que quedaba de la coherencia feudal. En el transcurso de los siglos, bajo el dominio feudal, la clase media asimiló los valores morales, políticos y culturales de la clase dominante. Mas no pudo desarrollar en los países atrasados un nuevo concepto de un mundo racional, ni fue capaz de aceptar el reto histórico de romper la envoltura feudal, ni de luchar por unas mejoras sociales y económicas, en concepto de "líder" de un movimiento esencialmente burgués, democrático, antifeudal y antiimperialista. En lugar de esto, hizo componendas políticas y económicas con los señores feudales. Movimiento reaccionario que se vio más tarde fortalecido con el progreso del movimiento obrero internacional en Europa, ofreciendo de este modo a

⁷ Haciendo referencia exclusivamente a los países que han estado bajo el dominio musulmán podemos decir lo siguiente en cuanto concierne a esta materia.

Todos los imperios musulmanes (de 661 AD. a 1258 AD.) y el Imperio Otomano (de 1320 a 1719 AD.) no poseían una clase noble, que descansase en la tierra y en los derechos nobiliarios, apenas una clase burguesa, en concepto de propietarios de los medios de producción, y tampoco existía el proletariado. Sería interesante investigar por qué el Oriente Medio, que se encuentra tan cerca de Europa y ha mantenido siempre un contacto constante con ésta, no ha sentido realmente la influencia de los cambios sociales operados en dicho continente. La poca influencia que se ha dejado sentir ha sido muy tardía y en un grado muy modesto. El Oriente Medio no ha experimentado una revolución burguesa en su propia estructura, ni un conflicto entre el poder central y los señores feudales, en la acepción occidental.

A nuestra manera de ver, tales diferencias entre el Oriente Medio y Occidente pueden explicarse por las relaciones entre la Iglesia y el Estado en el Imperio Musulmán. En el Oeste, tan pronto como el cristianismo fue aceptado como la religión oficial y el Estado se convirtió en una institución permanente, surgió un antagonismo entre la Iglesia y aquél. En determinados momentos, el Estado tuvo que hacer concesiones a la Iglesia, y viceversa, pero ninguno de los dos controló al otro completamente; las dos instituciones prolongaron su existencia independiente en medio de un conflicto continuo, a veces, de una manera abierta, otra, velada. Esta situación social dio origen y vida a la libertad de expresión de ideas diferentes por parte de los intelectuales, de tal forma que siempre prevalecía una cierta protección a cargo de la otra parte. Este desarrollo encierra los gérmenes potenciales de la Reforma y del Renacimiento.

En la otra parte, en el Imperio Musulmán, la cabeza del Estado era al mismo tiempo el jefe omnipotente de la Religión (Kalifa). Estas dos instituciones dependían mutuamente una de otra y de hecho no se diferenciaban, puesto que se hallaban representadas por la misma persona, y de esta suerte el soberano político podía ser poderoso por su influencia como Kalifa, y el soberano religioso podía serlo asimismo como cabeza del Estado. En consecuencia, observamos dos resultados fundamentales como consecuencia de esta unidad, que para nosotros es el factor más importante: uno de ellos es que no existe separación de la *Millet* (nación), que abraza diversos grupos étnicos, del *Ummet* (comunidad del pueblo con la misma religión), y, por consiguiente, el concepto de un Estado central, apoyado en la nacionalidad, no pudo ser concebido durante siglos. El segundo resultado es que la falta de separación entre la Iglesia y el Estado impidió el nacimiento de cualquier movimiento relacionado con la libertad de pensamiento. Pues cualquier manifestación ideológica contra la religión se consideraba que iba dirigida

las fuerzas populares un liderato ideológico y político que le había sido negado por la burguesía del país, colocando así la meta de sus aspiraciones por encima de sus limitados objetivos.⁸

Luego los gobiernos actuales de los países subdesarrollados se enfrentan con un cometido mucho mayor de aquel que confrontaron en el pasado. No sólo han de tomar las medidas oportunas para crear incentivos y canalizar las inversiones privadas, sino que en la mayor parte de los casos *han de ser ellos mismos los que hagan las inversiones*, haciendo los estudios necesarios en el terreno técnico, institucional y económico, para llevar a cabo la planificación del desarrollo económico correspondiente a varios años, estableciendo un sistema comprensivo de metas para la economía, considerada como un todo, y para la imputación de recursos limitados en el período corto. Los planes se han de llevar a efecto, en parte, por acción directa del gobierno, y en parte, acudiendo a medios indirectos (p. e., a la política fiscal). Considerando las circunstancias condicionantes de cada caso concreto, y especialmente la capacidad y buena disposición de la empresa privada para llevar a cabo ciertos cometidos, el gobierno debe emprender una actividad experimental en la agricultura, proceder a hacer un estudio de las industrias mineras y manufactureras y crear establecimientos industriales, para traspasarlos o alquilarlos más tarde a empresas privadas. El gobierno ha de crear además instituciones de crédito y operar permanentemente aquellas industrias que más se prestan a ser explotadas en un

abiertamente contra el Estado. De donde se desprende que ni las nuevas ideas, ni las consideraciones críticas encontraron protección en ninguna de las dos instancias.

En consecuencia, estas diferencias estructurales entre el Este y el Oeste produjeron la escisión en las dos civilizaciones en la debida sazón. Hubo un movimiento de Reforma en Europa; pero sin contrapartida en el Oriente Medio. Europa conoció el feudalismo; pero esta institución no existió en el Oriente Medio, por lo menos en el sentido occidental. Este fenómeno puede explicarse por la circunstancia de que el Sultán era *Zillullak* (sombra de Dios en la tierra) y *Malikukul* (propietario de todo), de tal suerte, que la tierra conferida al señor feudal le podía ser arrebatada en cualquier momento por la voluntad del sultán. No existió derecho de sucesión, ni en el sentido físico (tierra), ni en el social (título). Es más, la principal fuente de ingresos de los Imperios Musulmanes se hallaba representada por el botín, fruto de las guerras con otros países, y esto explica porqué el grupo social más importante del Imperio era el ejército, que ocupaba el rango más alto. El artesanado y (una especie) de burguesía comerciante, se consideraban con menosprecio, y era un campo abierto a los que no eran mahometanos, excluidos terminantemente del ejército. Además, estaban sujetos a impuestos fuertes. Y esta es una de las razones explicativas de porqué no pudo existir acumulación de capital ni constituirse una burguesía en los Estados Árabes.

⁸ P. Baran, "On the Political Economy of Backwardness", *Manchester School of Economic and Social Studies* (Enero, 1952).

régimen monopolístico. Se ha de preocupar asimismo de la distribución de recursos, de la obtención de capital extranjero y de reformar el régimen de propiedad de la tierra.⁹

PROBLEMS OF GROWTH IN UNDERDEVELOPED COUNTRIES

Fuat and Suphan andic

(Abstract)

The development of "underdeveloped" countries occupies an important place in economic literature, starting with the mercantilists, the historical school and Marxism, and leading up to the present day approach of Keynesian analysis.

The current concept of underdeveloped refers to the countries where per capita income is low, and capital equipment is scarce in relation to resources, but offers possibilities of growth. The essence of economic development lies in the reorganization of production with the aim of achieving maximum output from available resources. With given population and land, the crucial factors are an increase in capital formation and improved technology. Capital formation encounters quantitative difficulties from the demand side (inducement to invest), as well as from the supply side (flow of savings). It also faces the qualitative problem of channelling the available savings into productive uses, instead of into hoarding, real estate, or speculative investment. This problem has more importance for underdeveloped areas than for advanced economies. Foreign investment is insignificant compared to the international capital movements of the 19th century, due to both the lack of external economies, which reduces the actual marginal productivity of capital), and to rigid governmental policies.

Reduction of disguised unemployment, another common aspect of underdeveloped areas, would increase the productivity of the agricul-

⁹ United Nations, "Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries", Report by a group of experts (Nueva York, 1951). Toda esta obra preconiza un grupo director amplio y competente de agentes gubernamentales, cuya ausencia representa actualmente un obstáculo en el camino del desarrollo económico. Es más, la composición política y social de los gobiernos en el poder, es decir, la alianza de las clases propietarias, no garantiza la implantación de medidas contrarias a sus intereses tradicionales. En el caso de que se establezcan algunas leyes para apaciguar la opinión, no se aplican realmente.

tural sector, while providing surplus labor to be used in the production of real capital. Nevertheless, one must not forget that this substitution is seldom entirely costless.

The low level of savings in underdeveloped areas can also be explained by the attitude towards conspicuous consumption, which furthermore creates difficulties in the balance of payments, due to increased imports of consumption goods.

Today's governments of underdeveloped countries find themselves in a situation where they are either the only or the most important supporters of economic development. However, they are in a somewhat unfavorable position due to many reasons inherent in the social structure of the countries, which can be briefly stated as the lack of accumulated wealth and leadership of a well established entrepreneurial middle class. This creates in certain countries a continuous struggle between a decaying feudalism and a peasant proletariat. Consequently, the government of these countries encounter a much greatest task today than has been faced before. Not only must they create incentives for private investment, but they must also undertake the investment themselves. Their task is a long run economic planning, as well as a social one in terms of providing a balance between various social classes, if economic development is to be carried out democratically.