

DESARROLLO ECONÓMICO, CAPITAL HUMANO Y ESTRUCTURA SOCIAL

George Garvy

(Federal Reserve Bank of New York)

La teoría del desarrollo económico no se originó en los países subdesarrollados. Surgió del esfuerzo de los economistas de los Estados Unidos y de otros países adelantados en su deseo de adoptar su propia estructura analítica a los problemas de los “países subdesarrollados”. El nuevo descubrimiento de la *terra incognita* comprendió una gran variedad de economías, desde las regiones en donde se había sobreimpuesto la administración colonial y la economía de las compañías comerciales en un mosaico de sociedades primitivas, a los países que han seguido el patrón general de desarrollo de las economías europeas occidentales, aunque con un retraso considerable.

Cuando después de la guerra la preocupación por el desarrollo económico dejó de ser el propósito particular de los consejeros económicos que estaban trabajando sobre objetivos específicos, aunque limitados, dentro de la estructura de un país determinado, la tentación natural fue proponerse algo similar a una teoría general del desarrollo económico. El problema del desarrollo económico se visualizó principalmente como un problema de formación de capital. Las nuevas potencialidades descubiertas a partir de la construcción de modelos llamaron la atención hacia aquellos aspectos que podían cuantificarse fácilmente, en vez de dirigirla hacia aspectos cualitativos y del proceso del desarrollo económico, que son más evasivos.

Por otra parte, se recordó que desde la publicación de *La riqueza de las naciones*,* la teoría económica clásica se orientó hacia las condiciones del crecimiento. Se creyó que los problemas del desarrollo económico parecían capaces de adaptarse a la fórmula formación de capital más espíritu de empresa. La prescripción no era diferente de la famosa fórmula de Lenin para lograr el socialismo: electrificación más soviets.

Seguramente, los economistas de los países adelantados que tuvieron la oportunidad de estudiar en el lugar de los hechos los problemas de los países subdesarrollados y de contribuir a la estructuración de los planes de desarrollo, no pasaron inadvertidas las diferencias socioeconómicas entre su país de origen y los países bajo estudio; pero mostraron la tendencia a considerar a los últimos como carentes fundamentalmente de una estructura institucional apropiada, sin prestar igual atención a la penetrante

* A. Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

influencia de las instituciones existentes, adversas al desarrollo económico. Como es lógico, hicieron presión para lograr mejoramientos en la administración, para crear las nuevas instituciones apropiadas para el desarrollo económico y fueron defensores de la estabilidad económica. Crearon una legislación admirable, aunque a veces innecesariamente complicada, para la banca central; improvisaron bancos de desarrollo; implantaron o estimularon las organizaciones de crédito agrícola y recomendaron la organización de consejos de planeación o desarrollo.

Todo esto era necesario, y el enfoque fue perfectamente lógico, en tanto que el desarrollo económico se reconozca fundamentalmente como un proceso de crecimiento, en el que el abismo entre subdesarrollo y desarrollo tiene principalmente una dimensión de tiempo. No se comprendió lo suficiente que el desarrollo económico difiere del *crecimiento* económico, al suponer un *cambio*. La consideración de que los países subdesarrollados están atrasados en relación con los más adelantados hizo que los economistas tomaran frecuentemente como punto de comparación alguna de las primeras fases del desarrollo industrial de sus propios países. Mostraron la inclinación a pasar por alto el hecho de que este punto de referencia se alcanzó *después* de profundos cambios en la estructura socioeconómica de aquellos países que han alcanzado actualmente un alto nivel de desarrollo.

Un gran caudal de trabajo tanto teórico como empírico sobre los problemas de países subdesarrollados se originó en los Estados Unidos. No obstante, este país es la única nación industrial que no tuvo que liberarse de las ataduras de las relaciones feudales; la poca atención que prestan nuestros economistas a los obstáculos del desarrollo económico, que se originan por la permanencia de las relaciones semif feudales no es, por lo tanto, difícil de explicar.

En tanto que los contrastes entre los países adelantados y los subdesarrollados son demasiado evidentes para que puedan pasarse por alto, se ha puesto mayor atención en los aspectos sociales, culturales y aun antropológicos. En esta forma, entre más economistas se ocuparon en la solución de los problemas específicos de las economías individuales, se hizo más evidente la significación de los obstáculos que se han originado en la estructura institucional. Por ejemplo, los ejemplos específicos incluyen, en varios países de América Latina, el problema de las restricciones culturales que limitan las oportunidades económicas de las poblaciones indígenas. Otros obstáculos más generales se originan en la permanencia de las relaciones semif feudales del uso de la tierra. Además, es sólo hasta ahora que se está empezando a reconocer la plena significación y la fuerza de los obstáculos institucionales en la literatura profesional que se ocupa del desarrollo económico. Es probable que el mero enfoque sobre la formación de capital haya contribuido a comprender que la for-

mación de capital no es sólo un elemento de carácter estadístico, sino también socioeconómico.

La contribución de los sociólogos y de los historiadores para ubicar el problema del desarrollo de cada país en la perspectiva apropiada, ha sido constructiva y de gran importancia, cuando se ha utilizado en forma adecuada. No obstante, en muchos casos el economista necesita también, y quizá en forma decisiva, de la ayuda del especialista en ciencias políticas con el fin de entender el porqué en algunos casos los esfuerzos tendientes a promover el desarrollo económico no tienen todo su impacto.

Si consideráramos sólo los aspectos que limitan y retardan los factores institucionales que se encuentran en un país subdesarrollado, tendríamos una visión demasiado estrecha de la importancia de la estructura social. El éxito de los programas que enfocan los aspectos tecnológicos del desarrollo, oscila frecuentemente entre el surgimiento de las condiciones institucionales apropiadas y las relaciones sociales que son capaces de fortalecer el progreso económico. En algunos casos, pueden modificarse las instituciones existentes o por lo menos tomarse como base para crear una organización más favorable para las actividades del desarrollo. Ello requiere de una acción bien encaminada en este sentido. La esperanza de que surja un vigoroso espíritu empresarial que supere algunos de los obstáculos existentes y que cree un nuevo clima de actitudes no puede conducir, simplemente, a proyectar nuestra propia experiencia histórica en una realidad por completo diferente. Como lo sugiere Wolf, "contrariamente al modelo de Schumpeter, es probable que exista en los países subdesarrollados una mayor escasez de 'imitadores' que de 'innovadores'." ¹ Con el propósito de estudiar el crecimiento económico en forma comparativa sería muy interesante determinar por qué la respuesta a ciertos incentivos fue más inmediata y general en la Europa Occidental del siglo XIX que en muchas regiones del Asia contemporánea o de América Latina. Los factores deben ser complejos y suponen tanto factores institucionales como humanos.

Sin duda, tanto las personas como los bienes de capital y las técnicas de producción son elementos portadores de desarrollo económico. Uno de los resultados, pero también una de las condiciones del desarrollo económico es la habilidad y la voluntad de las personas para brindar su contribución máxima al crecimiento y al cambio. En los últimos años, se ha desarrollado la conciencia de la importancia básica que tienen los incentivos tangibles como formas que contribuyen al proceso de crecimiento, tanto para el empresario como para los grupos más amplios de la población, de cuya participación activa depende en última instancia el éxito de cualquier programa de desarrollo.

¹ Charles Wolf, Jr., "Institutions and Economic Development", *American Economic Review*, diciembre de 1955.

Es probable que uno de los hechos más constructivos de los últimos años haya sido el énfasis depositado en las publicaciones profesionales así como los informes oficiales que se refieren a la importancia del desarrollo del capital humano y de la organización social.² Un informe del I.B.R.D. sobre el *Desarrollo Agrícola de Colombia*, publicado en 1956, incluye, por ejemplo, la siguiente aseveración:

... Pero es preciso reconocer que el capital es sólo uno de los elementos que contribuyen al crecimiento económico y que su productividad depende de la calidad y de los demás factores. Se ha hecho ya notar, además, que una parte del capital invertido en la agricultura no es aprovechado ni en su totalidad ni en forma adecuada. Una administración competente, un personal calificado y el apoyo adecuado de los órganos de gobierno son tan esenciales como la mera disponibilidad de máquinas y de otros bienes de capital. El factor esencial de la agricultura moderna no es sólo la mecanización sino también el perfeccionamiento de los métodos de manejo de las explotaciones y con frecuencia este hecho pasa inadvertido. Las inversiones, especialmente en maquinaria moderna, sólo darán el máximo rendimiento posible si se combinan con una administración competente, secundada por una mano de obra debidamente adiestrada, y con la orientación, el apoyo, la protección y los incentivos que los órganos del Gobierno puedan procurar. En la actual insuficiencia de estos elementos, tanto como en la escasez de capital, reside la causa de las dificultades con que lucha la agricultura colombiana.³

Siempre existe el peligro de enfocar los aspectos humanos del desarrollo económico solamente desde el punto de vista de la mano de obra como un recurso, y de poner énfasis en los aspectos limitantes de los factores humanos. La preocupación por la educación, la capacitación técnica, la creación de las actitudes apropiadas hacia el trabajo, la salud y otros aspectos similares, está sin duda plenamente justificada. Otro problema humano importante del desarrollo se relaciona con la magnitud y rapidez con que ha de beneficiarse la masa de la población como consecuencia del esfuerzo para desarrollarse.

Además, en la evaluación de los proyectos de desarrollo, existe la inclinación a poner énfasis en su contribución para aumentar la producción física del país. Y en virtud de los problemas más o menos crónicos de la balanza de pagos de los países subdesarrollados, se ha puesto una buena dosis de atención a los efectos sobre aquélla. El esfuerzo para conocer qué grupos de la población en particular se beneficiarán con determinados proyectos y en qué forma, ha sido mucho menor (si es que se lleva a

² Entre las contribuciones más recientes en los Estados Unidos, véase por ejemplo, Theodore W. Schultz, "The Role of Government in Promoting Economic Growth", en *The State of the Social Sciences* (Chicago, 1956) y "Latin American Policy Lessons", en *American Economic Review*, mayo de 1956, y el artículo de Wolf citado anteriormente.

³ *El Desarrollo Agrícola de Colombia*, mayo de 1956, pp. 253-254.

cabo), en comparación con los detalles técnicos de ingeniería que permiten ponerlos en operación.

Los programas de irrigación son un buen ejemplo del tipo de problemas que se presentan en muchas partes del mundo, cuando se supone, en vez de confirmar realmente, que el agua se empleará racional y plenamente cuando se ponen en operación los proyectos de irrigación. Existen muchos ejemplos, tanto en América Latina como en Asia, en que los proyectos se concibieron y ejecutaron de acuerdo con las potencialidades técnicas y no con la realidad social, dando como resultado que el uso apropiado del agua y de la tierra encontrara numerosos obstáculos, originados, en gran parte, por las formas tradicionales de tenencia y utilización.

La mayoría de la población de los países subdesarrollados obtiene sus medios de vida de la agricultura. Aun así, los principales esfuerzos del desarrollo se orientan generalmente hacia la industrialización, aun en los países en donde la producción nacional de alimentos es deficiente y la producción agrícola estacionaria.⁴

La creencia de que la industrialización es el único o cuando menos el camino más fácil para incrementar la productividad media se ha apoderado casi por completo del pensamiento de los economistas y de los funcionarios públicos de los países subdesarrollados. Los argumentos que se invocan para justificar la necesidad de una industrialización rápida son en muchos casos casi convincentes, aunque éste no sería el lugar para hacer una revisión crítica de las premisas en que éstos argumentos descansan. No obstante, algunas veces se tiene la incertidumbre de que la prioridad que se otorga a la industrialización va aparejada con la creencia de que es un atajo para la superación de los obstáculos que impiden el aumento de la producción agrícola, la elevación del nivel de vida y educacional de la población rural. "Indudablemente (para citar a Sune Carlson, el último director de la Oficina de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas), un extraño podría preguntar si las dificultades políticas y sociales a las que hay que enfrentarse en relación con la reforma agraria, no han sido uno de los factores que han conducido a algunos países hacia políticas que favorecen principalmente a la industrialización."⁵

Junto con la tenencia, propiedad y utilización semifeudal de la tierra, los patrones de distribución del ingreso son uno de los factores socioeconómicos más importantes que frenan seriamente el desarrollo de muchas regiones del mundo. Strassmann ha subrayado "la importancia de la homogeneidad social y en consecuencia de los patrones de igualdad de

⁴ Véase el Informe de la FAO para 1955 en donde se afirma que en muchos países subdesarrollados el consumo de alimentos *per capita* es más bajo actualmente que en los años de 1930.

⁵ "Latin America: Recent Developments, Obstacles to Development, and Potentials", *American Economic Review*, mayo de 1956.

ingresos, como factores conducentes a una alta productividad y utilización del equipo”, ilustrando su punto de vista por medio de una comparación entre Argentina y Australia, dos países con estructura social contrastante pero con otras condiciones sorprendentemente similares.⁶ Y sin duda, como Strassmann sugiere, la correlación inversa entre crecimiento económico e igualdad de ingresos está implícita en la teoría del “crecimiento equilibrado” del profesor Nurkse a través de la inversión simultánea en una gama de industrias complementarias.

En muchos países subdesarrollados, la desigualdad extrema en la distribución del ingreso se agrava por la rigidez social que contrasta con el alto grado de movilidad social, debida en parte a la amplia difusión de las oportunidades educativas que caracterizan a muchos países adelantados y, en particular, a los Estados Unidos. Aunque sería innecesario repetir que la transferencia de recursos hacia regiones de mayor productividad marginal es una de las características esenciales del desarrollo económico, sería un serio error considerar la movilidad de recursos humanos solamente como un problema de utilización de la fuerza humana, sin tomar en cuenta su otro aspecto crucial: la flexibilidad de la estructura social.

Quizá fue un hecho inevitable que el enfoque de los economistas de los países adelantados a los problemas de aquellas regiones en las que el ritmo del desarrollo económico se aceleró evidentemente a partir de la guerra, haya seguido inicialmente los lineamientos de la propia racionalización de las fuerzas que se adaptaron al crecimiento de sus países. La conciencia más reciente de la importancia de los obstáculos, de las potencialidades que surgen de diferentes estructuras socioeconómicas, y de la creciente preocupación de los recursos humanos, sugiere que el contacto de los economistas de los países adelantados con los problemas de las regiones con niveles más bajos de ingreso y de estructura socioeconómicas totalmente diferentes, se traducirán en una comprensión más amplia de los problemas económicos de todo el mundo.

⁶ W. P. Strassmann, “Economic Growth and Income Distribution”, *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1956.