

El desarrollo económico y social

APROXIMACION A UNA SINTESIS DE LA TEORIA ECONOMICA

ENRIQUE MUT REMOLA

INTRODUCCION

Vivimos en la época del desarrollo. El Gobierno español viene preparando los Planes de Desarrollo que aprueban con rango de Ley, las Cortes; se crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo, por Ley de 11 de junio de 1973; desde el año 1944, la Organización Sindical tiene en funcionamiento los Consejos Económicos; la iniciativa privada se ocupa de planificar el desarrollo, creando a tal fin diversas instituciones.

En el ámbito internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, suministra capital por vía de préstamos y donaciones a los gobiernos de los países subdesarrollados. Otras instituciones, como la F. A. O., la O. I. T., la O. M. S., la U. N. E. S. C. O., las demás agencias especializadas de las Naciones Unidas, suministran asistencia técnica. Son varios los países desarrollados que conciertan programas de ayuda bilateral a países necesitados (Australia, Canadá, Gran Bretaña, Japón, Francia, Alemania, etc.). Incluso la Unión Soviética se ha convertido en una fuente concurrente de los países occidentales en materia de proporcionar asistencia técnica y financiera.

El desfase entre las necesidades humanas y los medios para satisfacerlas es problema que han intentado resolver los pensadores y economistas de todas las épocas. Desde la teoría económicosocial de Platón, a los planes de estabilización de Atenas, elaborados por Pericles, pasando por filósofos como Hegel, Nietzsche y Sorel, y contando con Maquiavelo y List y tantos otros, hay una creencia en la posibilidad de estabilizar la economía en un sentido y considerar factible el funcionamiento de la economía bajo una centralización orgánica.

Más, la realidad económica es algo muy complejo y difícil de reducir a un sistema; no disponemos de instrumentos conceptuales suficientes para caracterizar a una sociedad en acción. La economía es una ciencia que está por acabar y, por tanto, resulta prematuro limitarse a un sistema definido de dogmas y a un método único.

La finalidad de la economía es en gran medida de carácter práctico: capacitarnos para hacer previsiones o para influir en la actividad económica.

Sin embargo, los sistemas que ofrecen soluciones de relativa sencillez para todos los problemas económicos no pueden ser viables en la realidad, especialmente en las condiciones actuales, en que la estructura de la sociedad y las formas de vida económica están sujetas a constantes e importantes cambios. La comprensión de la vida económica en su conjunto debe ser de tipo elástico: un sistema o método en el que tengan cabida los distintos esquemas capaces de abarcar las diversas situaciones de hecho.

Los rasgos que caracterizan la ciencia económica de nuestros días han sido sintetizados por Emile James (1) así: «Macroeconomía y no más microeconomía, intención de estudiar los fenómenos económicos desde un punto de vista dinámico, creencia en la frecuencia y en la «normalidad» de los desequilibrios, abandono del «laissez faire» y desarrollo de ideas intervencionistas».

Una parte muy importante de la Ciencia Económica de hoy se dedica al estudio del desarrollo o crecimiento económico. En las páginas que siguen pretendemos exponer, en forma resumida, la evolución del pensamiento económico sobre desarrollo y la situación actual de la doctrina.

A pocos temas se les ha dedicado un estudio más intenso en los últimos años que al del desarrollo económico. Todas las disciplinas que se integran dentro del cuerpo general de las Ciencias sociales se han visto utilizadas a tal fin y todo un cuerpo nuevo de literatura se ha ido produciendo año tras año (2).

Hemos puesto nuestra mejor voluntad en el empeño, recordan-

(1) JAMES, E.: *Historia del pensamiento económico en el siglo xx*, F.C.E., México, 1957, pág. 22.

(2) BLAKC, E. R.: *The Diplomacy of Economic Development and other paper*, N. York, 1963, pág. 3.

do las palabras de Lady Barbara Ward Jackson, que reflejan el sentido de urgencia y determinación para eliminar la pobreza de la faz de la tierra:

«Para que la moral tenga alguna significación deberá implicar que los hambrientos sean alimentados, los desarrapados vestidos, los sin hogar cobijados y que todos los hijos de los hombres participen en algo al gran patrimonio mundial del conocimiento y de las oportunidades, de la salud y de las esperanzas» (3).

CAPITULO I

LA TEORIA DEL DESARROLLO

I. CONCEPTOS

Por sistema económicamente atrasado se entiende un sistema que, por término medio, no ofrece a sus habitantes el bienestar económico existente en sistemas adyacentes.

Pero como el concepto de bienestar económico es bastante difícil de precisar —afirma Di Fenicio—, y no se presta a medición, suele recurrirse a otra definición. Se define como «sistema», o territorio atrasado, el que ofrece a sus habitantes bienes finales de consumo en cantidad apreciablemente inferior, por término medio, a la de otros sistemas calificados de «desarrollados» (4).

Este calificativo de «atrasada» aplicado a una nación, irrita, naturalmente, a los habitantes de estos países. Las Naciones Unidas para evitar tal ofensa, utilizan a partir de 1951 la vaga expresión de nación «menos desarrollada». Hoy día, la mayoría de la gente

(3) *The Rich Nations and the Poor Nations*, N. York, 1962. El problema de la pobreza de las naciones es muchísimo más urgente que el que se refiere a la riqueza de las naciones. La disparidad de los niveles de vida entre los países ricos y los países pobres es hoy en día mucho más grande que hace veinte años (MEIER, G. M., y BALDWIN, R. E.: *Economic Development, Theory, History, Policy*, N. York, 1957, pág. 12).

(4) DI FENIZIO, F.: «El Sistema económico». Vol. II de *Las Leyes de la Economía*, ed. Bosch, Barcelona, 1961, pág. 179.

adopta la expresión de «nación subdesarrollada», en el sentido de que es aquella cuya renta real por persona es baja en relación con la renta por persona de naciones como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Europa occidental, en general (5).

El concepto de subdesarrollo es equívoco: ninguna sociedad, ninguna economía, puede tener la certidumbre de emplear al máximo las riquezas naturales de la que está dotada y frente a las técnicas de que está armada. Es igualmente relativo apreciado por referencia a los países que están en la punta del progreso técnico y tienen una fuerte capacidad de producción (6).

En la literatura anglosajona, hay dos tendencias claras para definir el subdesarrollo: los que hacen referencia a la renta «per cápita» (7), y los que parten de los tres sectores de Colin Clark (8).

Para los franceses no existe una lista oficialmente consagrada de países subdesarrollados, debido al problema de la incertidumbre terminológica —países «retardés», «retardataires», «attardés», «arriérés, etc.—. Ello les lleva a declarar: «Il n'y a pas une question général du sous-développement» y continúan, «Mais il y a des pays dont la croissance s'est trouvé retardée pour les raisons les plus diverses, et pour chacun desquels il convient de se demander s'ils possèdent vocation du progrès, soit à l'aide de leurs seules forces, soit avec les appuis extérieurs» (9).

(5) SAMUELSON, P. A.: *Curso de Economía Moderna*, 3.ª ed., Aguilar, Madrid, 1959, pág. 713. La noción de subdesarrollo ha sido elaborado, pues, de un modo negativo (AUSTRUY, J.: *Le Scandale du développement*, M. Rivière, París, 1968, pág. 91).

(6) BALANDIER, G.: «Conséquences sociales du progrès technique dans les pays sous-développés», *Sociologie contemporaine*, vol. III, 1954-55, y FREYSSINET, J.: *Le concept de sous-développement*, París, La Haya, 1966.

(7) Para VINER «es subdesarrollado el país que presenta buenas perspectivas y posibilidades para emplear más capital y más mano de obra, o mayores cantidades de recursos naturales disponibles, o los tres factores conjuntamente, para mantener su población actual a un nivel de vida más alto, o bien, si su nivel de vida ya es alto, para mantener una población más numerosa a un nivel de vida no inferior al actual» (VINER, J.: «La teoría de desarrollo económico», *Rivista Brasileira do Economia*, 1961, junio).

(8) Dedicamos un epígrafe especial a este autor.

(9) En el Congreso de los economistas de lengua francesa de 1952, se discutió un informe de introducción de Gaston LEDUC («Le Sous-développement et ses problèmes», *Rev. d'Économie politique*, 1952, marzo-abril). Un resumen en *De Economía*, Madrid, 1961, núm. monográfico, dedicado a El Desarrollo Económico, Teorías, Políticas y Problemas, por Glauco DELLA PORTA.

Los autores italianos Del Vecchio (10), Molinari (11) y Vito (12) han tratado de elaborar una tipología de las áreas atrasadas, subdesarrolladas y deprimidas. En realidad, estos economistas están pensando en los problemas de desequilibrio regional en el interior de Italia.

Para simplificar, diremos que la línea divisoria entre naciones subdesarrolladas y adelantadas está en un nivel equivalente a 500 ó 600 dólares del Producto Nacional Bruto por persona (13).

No todos los autores, tanto en el campo de la economía como en el de la política o en el de la sociología, están de acuerdo sobre la terminología a emplear. Así, para Perroux hay que distinguir entre «crecimiento» y «desarrollo». El crecimiento se traduce fundamentalmente en el incremento de la renta nacional real por persona, en tanto que el desarrollo encierra muchas más cosas: cambios estructurales, avances tecnológicos o regionales.

El concepto que acabamos de citar es netamente económico. Un país económicamente atrasado puede hallarse en la vanguardia del progreso en materia de arte, religión, filosofía u organización política. Además, el nivel de vida mínimo de un país o región determinada depende de factores climatológicos, de su localización, incluso de sus tradiciones y costumbres. No se requiere el mismo nivel de vida en el Polo Norte que en el Trópico, o el vivir en una gran metrópoli, como Nueva York, que en el medio rural.

Por estas circunstancias y, además, por ser la renta por persona, a fin de cuentas, un promedio estadístico, que presenta el gran inconveniente de pasar por alto el grado de dispersión de las rentas individuales alrededor del promedio y la naturaleza de esta dispersión, se ha tenido que recurrir a otros artificios para inten-

(10) DEL VECCHIO, G.: «Osservazioni teoriche sul problema delle Aree depresse», *Giornale degli Economisti*, 1954, trim. 3.º.

(11) MOLINARI, A.: «Aspetti e misure della depressione del Mezzogiorno», en *Problemi dell'Agricoltura Meridionale*, Nápoles, 1951.

(12) VITO, F.: «Lo stato presente della teoria dello sviluppo economico», en *I problemi dello Sviluppo Economico*, Milán, 1956.

(13) Entendemos por Producto Nacional Bruto (P.N.B.), como la suma del valor de todos los bienes y servicios finales producidos en el país en un año (Producto Interior Bruto), deduciendo de este total la parte que se debe a los servicios prestados por factores productivos extranjeros, y adicionándole el producto que corresponda —de los obtenidos en otros países— a los servicios de los factores nacionales (KURIHARA, K. K.: *National Income and Economic Growth*, G. Allen y Unwin, Londres, 1961, pág. 13).

tar conseguir esta medida representativa del desarrollo o progreso económico de un país.

Recordemos al respecto el punto de partida de la nueva ciencia económica que estableció Robbins (14): la actividad económica actualiza la facultad humana de elegir entre medios escasos y fines competitivos.

Partiendo, pues, de esta idea, parece que el desarrollo económico ha de poder definirse como la tendencia óptima de las tres variables del sistema: medios, fines y criterios de elección. Supuesta la racionalidad de la conducta humana, el desarrollo económico se limita a ser la teoría que examina las posibilidades de aumento de la producción y del consumo y la política que arbitra los medios más eficaces para su consecución. Así, para los economistas, el desarrollo se define, o cuando menos se mide, en unidades de incremento de la renta nacional por persona (15).

Para que nuestro estudio tenga un contenido más preciso, definiremos el desarrollo económico como «un incremento apreciable de la renta total y por persona, difundido ampliamente por entre los diversos grupos de ocupación y renta que continúe durante, al menos, dos generaciones y que se vaya haciendo acumulativo» (16).

Una definición más amplia de desarrollo es la siguiente:

«... desarrollo económico es un proceso por medio del cual la renta real de una economía nacional crece a lo largo de un período de tiempo. Y si la tasa de desarrollo es mayor que la tasa de aumento de la población, la renta real «per capita» aumentará... Cuando observamos sólo el crecimiento del producto nacional, tomamos una visión amplia del resultado final del proceso de desarrollo. Sin embargo, si examinamos el proceso con más detalle, observamos que muchos otros cambios, cada uno de un carácter particular, acompañan al aumento de la producción. Podemos clasificar los más importantes de estos cambios en cambios en la

(14) ROBBINS, L.: *Essay on the nature and significance of Economic Science*, Londres, 1932.

(15) Debe ser considerado como subdesarrollo un Estado deseoso de mejorar todo o parte de su territorio e incapaz de hacerlo sin recurrir a la ayuda exterior. Se trata, pues, de un Estado que aspira a desarrollarse, pero cuyas posibilidades son insuficientes en relación con sus aspiraciones (BAUDIN, L.: «Algunas observaciones acerca de los países subdesarrollados», *Moneda y Crédito*, Madrid, 1959, núm. 71).

(16) HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico. Principios, problemas, políticas*, ed. Gredos, Madrid, 1970, pág. 178.

oferta de factores fundamentales y cambios en la estructura de la demanda de productos.

Los cambios en la oferta comprende: *a)* el descubrimiento de recursos adicionales; *b)* acumulación de capital; *c)* aumento de la población; *d)* introducción de nuevas y mejores técnicas de producción; *e)* perfeccionamiento profesional, y *f)* otras modificaciones en las instituciones y en las organizaciones.

Los cambios particulares en la demanda están asociados con el desarrollo en: *a)* composición de la población en tamaño y edad; *b)* nivel y distribución de la renta; *c)* gustos, y *d)* cambios en instituciones y organizaciones, que es posible, por esto, interpretar el desarrollo económico en términos de desarrollo específico de la oferta y de la demanda» (17).

Brevemente, pues, el desarrollo económico es el «incremento sostenido en el producto «per capita» o por persona activa, acompañado generalmente de un crecimiento demográfico y normalmente de la irrupción de ciertos cambios estructurales» (18).

En opinión de Hagen, es ambigua la afirmación de que el fin económico del desarrollo es hacer máxima la renta «per capita», porque no se puede ignorar la dimensión temporal de la renta. Por ello propone como objetivo económico la consecución máxima del valor actual de la cuenta corriente de renta futura de un individuo representativo. Así sería la renta representativa descontada.

Venimos hablando de desarrollo económico, y, sin embargo, en nuestro país el Plan de Desarrollo es económico y social.

La separación entre lo «económico» y lo «social» es, con frecuencia, un instrumento propio del análisis académico y de la división por ministerios de la acción del gobierno (20). El Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas se ocupa de educación, sanidad, viviendas y seguridad social. Si tenemos en cuenta que estos campos implican problemas de asignación de re-

(17) MEIER, G. M., y BALDWIN, B. E.: *Economic Development, Theory, History, Policy*, N. York, 1957, pág. 13.

(18) KUZNETS, S.: *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale, Univ. Press, 1968, pág. 1.

(19) HAGEN, E. E.: *The Theory of Social Change: How Economic Growth Begin*. Homewood, 111, 1962.

(20) Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: *Report in the World Social Situation*, N. York, 1961, pág. 23.

cursos y todos están sometidos a estudios de coste-beneficio y de análisis económico, comprenderemos que en el futuro podrá desaparecer de la literatura especializada la separación entre lo económico y lo social.

Ciertamente que la determinación de objetivos es materia no económica; pero, una vez establecidos los fines a alcanzar (educación, salud, vivienda, reforma agraria), la ciencia económica pasa a primera fila en cuanto se refiere a introducir los programas y presupuestos apropiados para determinar la relación coste-beneficio de cada objetivo (21).

El término «social» tiende a aplicarse a campos en los que hay un consumo general en cuanto que es preciso establecer un «precio sombra» más elevado que el del mercado, de suerte que la oferta de servicios en las mismas será mayor que la que existiría si los precios cubrieran el coste (22).

También se ha llamado desarrollo económico-social, cuando la actuación recae fundamentalmente sobre los «coeficientes de productividad». Este tipo de desarrollo presenta dos alternativas:

a) Cuando se pretende hacer máxima la productividad del sistema productivo nacional. En este caso se actúa especialmente sobre alguna de las agrupaciones productivas más aptas para aumentar rápidamente su productividad y con ello la nacional. Nos estamos refiriendo a los «sectores guía».

b) Cuando se pretende lograr que las productividades de los tres grandes sectores productivos guarden entre sí un determinado equilibrio. Esta alternativa sería el fruto de una política que de forma real e inmediata pretendiera unas rentas en principio semejantes para toda la población activa, teniendo para ello que actuar sobre los «coeficientes de productividad» de todo el sistema (23).

(21) Trasplantando las alternativas podemos planteárnoslas entre «educación» y «transportes y comunicaciones» o entre «electrificación del campo» y un «puente» o «una escuela».

(22) Lo que HIGGINS, B., denomina «precio sombra» representa en realidad una valoración «contable» del servicio para poder relacionar el objetivo no económico con otros económicos y establecer así las prioridades del plan. Sobre los «precios contables», vid.: TINBERGEN, J.: *The Design of Development*, Hopkins Press, Baltimore, 1958, y QUAYUM, A.: *Theory and Policy of Accounting Prices*, North-Holland Publis, Amsterdam, 1960.

(23) JIMÉNEZ GIL, J.: «La investigación estructural, instrumento guía para la política de desarrollo», *De Economía*, Madrid, 1962, núm. 76. Del mismo autor: «Las tablas input-output y la tipología industrial», *De Economía*, 1961, núm. 69.

Los economistas especifican que, además de los múltiples ajustes económicos, es necesario, para que el desarrollo se produzca, un cambio en los valores sociales existentes en una sociedad. Sin embargo, el intento de desarrollar una teoría del cambio económico y cultural general universalmente válida puede inducir a una impenetrable jungla, en la que se han perdido muchos de los que investigan el camino para llegar a la formulación de una teoría general de la historia. Por ello, Hoselitz (24) recomienda objetivos más limitados, concentrándose en situaciones que reclamen una solución práctica urgente.

El cambio social es lo mismo que modificación de la forma en que los hombres trabajan, crían a sus hijos y los educan, se rigen a sí mismos y buscan un sentido a la vida (25). El cambio social es, pues, la diferencia observada entre el estado anterior y el posterior de una zona de la realidad social. En realidad, el cambio es lo que ocurre en una sociedad entre estos dos momentos (26).

II. LOS ESCOLASTICOS Y LA PROSPERIDAD ECONOMICA

Si buscamos en el pasado las ideas de los escolásticos sobre el justo precio (27), llegaremos, con Dempsey (28), al siguiente resumen:

«Los autores escolásticos demandaron un justo precio, porque la compra-venta es una transacción social, y las transacciones so-

(24) HOSELITZ, B.: «Estructura social y progreso económico», *De Economía*, Madrid, 1960, núm. 67.

(25) El problema del cambio social es uno de los más complicados de la Sociología. Cambio social es sinónimo de cambio en la estructura social (MERRILL, F. E.: *Introducción a la Sociología*, Aguilar, Madrid, 1967, página 500).

(26) GINSBERG, M.: «Social Change», *British Journal of Sociology*, septiembre 1951. Conviene distinguir el cambio social de la movilidad social. Podemos tomar fotografías de la sociedad, pero la sociedad es más bien una «película» continua, en la que los personajes pueden cambiar de papeles «ropajes». A la secuencia misma de las escenas de esa «película» podemos denominarla «cambio social»; al cambio de ropajes de esos personajes es más bien la «movilidad social» (FOESSA: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, 1970, Madrid, Euramérica, pág. 32).

(27) Agustín, obispo de Hipona; Alberto Magno (1193-1280); Tomás de Aquino (1225-1274); Duns Scoto (1265-1308).

(28) DEMPSEY, B. W.: «El justo precio de una economía funcional», en *El Pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*, bajo la dirección de SPENGLER, J. J., y ALLEN, W. R.: *Tecnos*, Madrid, 1971, pág. 73. El subrayado es nuestro.

ciales están regidas por la justicia. La compra-venta es una transacción social, porque el hombre es social por naturaleza y sólo a través del intercambio puede lograrse una subsistencia apta. El hombre es una persona con el derecho y la obligación de desarrollar y perfeccionar su personalidad. Pero esto únicamente puede hacerlo en el seno de la sociedad. Las dos sociedades que invariablemente busca y encuentra el medio adecuado para el desarrollo son la familia y el Estado, que son denominadas por esta razón sociedades naturales. *Entre las funciones del Estado, una de las principales es procurar la prosperidad económica de sus miembros, aunque para este fin no está equipado directamente. Los hombres siempre de inclinación social, tienden naturalmente, en esto como en todas las cosas, hacia la asociación para la mejor satisfacción de sus necesidades materiales, y el Estado logra su finalidad patrocinando, protegiendo o, si es preciso, restringiendo estas asociaciones» (29).*

El logro de la prosperidad es, a todas luces, una empresa cooperativa, a la que cada productor aporta su trabajo como sus medios de producción y su derecho a la subsistencia. Para proteger ese derecho y mejorar sus poderes, es natural que el hombre se asocie con todos aquellos propietarios o trabajadores que operan en la misma actividad en que cada uno aporta su contribución, en que cada uno recibe su sustento. Tales asociaciones son los órganos económicos del cuerpo político, son las vigas verticales que proporcionan el equilibrio estructural en el edificio social, junto al andamiaje geográfico y político horizontal. El intercambio del producto incrementado, hecho posible merced a la división de funciones, debe tener lugar a un precio justo; de otro modo resultará dañada la comunidad. En un organismo, la disminución en el funcionamiento de un órgano desencadena una disminución en el funcionamiento de todos. Cuando la sociedad permite transacciones a otros precios que no sean justos, está arrojando piedras a su propio tejado o está representando la antigua pantomima de las manos que rehusaban alimentar al estómago vacío.

(29) Las asociaciones funcionales de este tipo no son absolutamente necesarias para la vida social, como lo son la familia y el Estado, pero son requisito para una comunidad saludable, por lo que son denominadas sociedades cuasi naturales. Ocupan un lugar inferior al de la familia y el Estado, pero superior al de la sociedad puramente convencional, como, por ejemplo, una corporación financiera o un club. (*Ibidem, op. cit.*)

En una sociedad organizada de tal modo, la tensión del conflicto de clases, que es antinatural y antihumana, tanto filosófica como prácticamente resulta aliviada; porque los hombres, basándose en lo que son, permanecen unidos por lo que hacen, no están divididos según lo que tienen o no. Entonces se logra no una sociedad de bienes estéril y fútil, sino una socialización de los hombres natural y fructífera.

III. LAS TEORIAS GENERALES DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. EL MERCANTILISMO

Una advertencia previa: el mercantilismo jamás fue un sistema; sí fue, en cambio, el inspirador de la política económica de los gobernantes europeos desde el siglo XIII al XVIII y aun hasta el XIX en ciertas partes del continente (30).

En esencia, el mercantilismo fue una política (31). En el mercantilismo hay que distinguir dos aspectos: el positivo y el doctrinal, representados, respectivamente, por el gobernante, que cada vez se enfrasca más en la promulgación de normas restrictivas, en un esfuerzo para fomentar la fortaleza material de su nación, y el escritor, que expone articuladamente la teoría mercantilista.

Se ha interpretado la aparición del mercantilismo como un producto de la creación de las nacionalidades (32). Las dos bases fundamentales fueron el crecimiento de una economía monetaria y el surgimiento de los estados nacionales. En esta era de intensas rivalidades internacionales, todo se subordina no sólo al mantenimien-

(30) En un cierto sentido, el mercantilismo no ha desaparecido. La Alemania y la Italia surgidas de los años veinte, e incluso los grandes planes de desarrollo, como el New Deal norteamericano, constituyen una reintroducción en nuestros tiempos de muchos aspectos característicos del viejo orden (FERGUSON, J. M.: «Historia de la Economía», F.C.E., México, núm. 39).

(31) Fue un producto espontáneo de la época y constituyó un conjunto de medios para alcanzar un fin: la constitución de un estado tan independiente, autárquico y poderoso como fuera posible.

(32) Inglaterra con Enrique VII (1485), Francia con Luis XI (1461), pueden considerarse como los primeros Estados dinásticos modernos y nacionales, a los que siguen inmediatamente Portugal y España. Los Países Bajos, a finales del siglo XVII; Suecia, a principios del XVII, y Prusia y Rusia, hacia 1700.

to de una existencia independiente, sino también a la menor expansión posible de las posesiones de Europa y ultramar. Como todo Estado era un enemigo potencial de los otros y la fuerza el único medio eficaz que podía utilizarse para conseguir este objetivo, monarcas y naciones agotaban sus energías para hacer el país tan fuerte como fuera posible. Para apoyar esta política eran absolutamente necesarios armas y navíos poderosos, una administración centralizada, una población más y más numerosa y la prosperidad material (33).

Fijándonos sólo en las políticas de comercio exterior, se comprende el que situemos este epígrafe al principio de las teorías del desarrollo, ya que lo que persigue el mercantilismo es utilizar el aparato estatal para fomentar el desarrollo económico nacional y liberar a las economías del atraso en que se encontraban (34).

Se aplican derechos de importación prohibitivos, con el fin de restringir la entrada de productos, con excepción de materias primas para las industrias nacionales; se establecen derechos de exportación para desalentar las exportaciones de materias primas; se otorgan subvenciones a ciertas industrias que producían para la exportación; se anulan trabas impuestas al libre movimiento del comercio interior; se conceden patentes de monopolio a propietarios de nuevos procedimientos de fabricación; se fomenta la inmigración de trabajadores extranjeros calificados; se conceden subsidios a la navegación y a la construcción de navíos; se fomenta la colonización; se fijan precios, salarios y condiciones de trabajo, etcétera, etc. En resumen, se ordenó toda la maquinaria de la nación para dar apoyo a un programa que parecía de una lógica admirable. El Estado se convirtió en una economía natural.

Esta protección a los negocios cambió la estructura de la sociedad. El agricultor perdió su situación privilegiada. La escala de prestigio social ponía en primer lugar a los comerciantes (35), que traían de fuera las riquezas; seguían los industriales, que fabricaban para

(33) FERGUSON, J. M.: *Historia de la Economía, op. cit.*, pág. 41.

(34) SPENGLER, J. J.: *The Theory of Economic Growth*, Botero to Keynes, ed. Hoselitz, Glencos, 1960.

(35) «¿Y qué tiene mayor relación con los asuntos del Estado que el comercio de los mercaderes? Cuando florece el comercio aumentan los ingresos del rey, se mejoran las tierras y las rentas; aumenta la navegación, el pobre encuentra empleo. Pero si decae el comercio, todo ésto declina con él» (MISSELDEN, E.: *Free Trade or the Means to Make Trade Flourish*, Londres, 1622, pág. 4).

la exportación, y luego los agricultores, que gracias a los cultivos intensivos evitaban la importación de alimentos.

Si de la política pasamos a la doctrina, encontramos tantos grupos de pensadores como países. Estos pensadores serán hombres de negocios que propugnaban diversas medidas parciales. El mercantilismo no concibió a la economía como un todo (36).

En forma resumida diremos que los mercantilistas creían que para promover el interés nacional se requería una economía próspera, expansiva y de pleno empleo. Entre las condiciones necesarias para una economía expansiva, los mercantilistas citan: un comercio intenso, un gasto nacional adecuado, una estructura de precios y salarios apropiada, una determinada distribución de la renta, más exportaciones que importaciones, una clase obrera diligente y obediente, seguridad para la propiedad privada, eliminación del monopolio, utilización plena de los terrenos de cultivo, una oferta monetaria suficiente, un tipo de interés bajo y pleno empleo de la fuerza laboral.

2. RICHARD CANTILLON (37)

Cantillon pensaba que los elementos que componen la economía europea constituyen un sistema organizado regido por mecanismos que actúan para alcanzar un cierto equilibrio. Este equilibrio se

(36) En opinión de ROOVER (R. de), la denominación «mercantilismo» únicamente es apropiada para la economía británica durante este período. En Alemania debería hablarse de «cameralismo». En Francia, debería utilizar la expresión «colbertismo», para designar la política económica de COLBERT. En España, después de 1600, los autores económicos, se interesaron principalmente de los males que aquejaban al país: la inflación, la vagancia, la despoblación y la decadencia económica («El contraste entre escolasticismo y mercantilismo», en *El Pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*, ed. Tecnos, Madrid, 1971, págs. 109-110). Por lo que se refiere a nuestro país, hemos de citar como autores de la época: Sancho de MONCADA, y Gerónimo de USTARIZ. Han estudiado la época HAMILTON, E. J.: «Spanish Mercantilism before 1700», *Facts and Factors in Economic History: Articles by former Students of Edwin Francis Gay*, y CARANDE, R.: *Carlos V y sus banqueros. La vida económica de España en una fase de su hegemonía, 1516-1556*, Madrid, 1943. Un buen resumen de la política económica basado en los estudios que en este período han hecho LARRAZ y CARANDE, en *Historia Social y Económica de España y América*, Teide, Barcelona, tomo III a cargo de Juan REGLA y Guillermo CÉSPEDES DEL CASTILLO.

(37) Nacido en Irlanda a últimos del siglo XVII, fallecido en Canadá en 1734, fue hombre que se dedicó a los negocios de banca, principalmente, si bien también comerció en vino, seda y cobre. La aparición en el año 1952

cumplía a través de las actividades de unos empresarios que advirtieron el riesgo y la inseguridad inherente en la sociedad económica predominante y, guiados por el comportamiento de compradores y vendedores y por los movimientos de precios, crearon constantemente un equilibrio entre ofertas y demandas particulares (38).

La teoría de Cantillon sobre la población y cuestiones afines se puede agrupar en cinco epígrafes: *a)* los mecanismos mediante los que se ajusta la población en el tiempo y en el espacio; *b)* la demanda de trabajo y población; *c)* comercio exterior, capacidad de población y crecimiento demográfico; *d)* génesis de los «standards» de vida, y *e)* distribución de la población en el espacio.

Los mecanismos mediante los cuales la población se ajusta a los medios disponibles para su mantenimiento son tres:

1) Cuando en una localidad disminuye la demanda de trabajo, la migración interna tiende a alejar de esa localidad el trabajo y la población, y cuando disminuye la demanda de trabajo en un país, la migración externa aleja hacia tierras de mayor oportunidad parte de la población de ese país.

2) Incrementos en la mortalidad infantil (cuyos niveles absolutos siempre fueron elevados), complementados a veces por incrementos en la mortalidad adulta, eliminan el exceso de población en zonas de baja renta cuando hay paro y gran pobreza.

3) La nupcialidad en cada una de las clases componentes de la población aumenta en respuesta a un mejoramiento y decrece en respuesta a un empeoramiento de la situación y perspectivas económicas de sus miembros, ya que la mayoría de los hombres desean mantener a sus familias de acuerdo con una escala que tienen ante

del ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, de R. CANTILLON, plantea una vez más, la cuestión acerca de quién es el fundador de la economía política moderna. Según MARX, fue sir William PETTY; según otros, QUESNAY o Adam SMITH. Una reconsideración del sistema de principios de CANTILLON sugiere, sin embargo, que si se ignora el origen múltiple de la economía política, este pensador tiene muy buenas razones para pretender ser el principal precursor, tanto de la escuela clásica como de la neoclásica (SPENGLER, J. J.: «Richard Cantillon: el primero de los modernos», en *El Pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*, op. cit., págs. 119 y ss.)

(38) Sobre su recepción en España, vid.: DANVILA y VILLARRASA, B.: *Leciones de Economía civil o de El Comercio*, escritas para el uso de los caballeros del Real Seminario de Nobles, Ibarra, Madrid, 1779. Según ESTAPE, F.: en «Algunos comentarios a la publicación del Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, de CANTILLÓN», *Moneda y Crédito*, 1951, número 39, se trata de un plagio de la obra de CANTILLÓN.

su vista, y esta escala es la que acostumbra regir en la clase a que pertenecen (39).

Cantillon basó su explicación del crecimiento y distribución de la población en una teoría del valor del coste de la producción (40).

Puesto que el trabajo y la población tenían costes de producción, las cantidades futuras de ambos dependían de la demanda que hubiera de ellos. El número de trabajadores de cualquier rama de la producción está naturalmente proporcionado a la demanda existente en un país o localidad.

Igualmente, los habitantes de un país están necesariamente proporcionados a sus medios de vida (41).

La distribución espacial de los habitantes de un país y de sus actividades económicas anuncia, según Cantillon, un patrón regular y ordenado, que tendía a ser preservado por la red de relaciones de mercado y de precios que había ido surgiendo gradualmente a medida que se había ido desarrollando dicho patrón (42).

La población se hallaba distribuida entre aldeas, pueblos de mercado y ciudades, una de las cuales era la capital. Las aldeas estaban orientadas hacia la agricultura, teniendo su origen en el hecho de que los agricultores y los obreros agrícolas, para evitar la pérdida de

(39) Lo que acentuó CANTILLÓN fue el mantenimiento del nivel consuetudinario, no la adquisición de un nivel superior. A CANTILLÓN se le considera precursor de la moderna teoría francesa de la «capilaridad social».

(40) El trabajo de un campesino o de un obrero tenía un valor equivalente, aproximadamente, al doble del producto de la tierra necesaria para su mantenimiento, y el trabajo de un empresario tenía un valor triple aproximadamente, ya que las ganancias de los individuos debían ser lo bastante elevadas como para asegurar el nivel de población.

(41) Puesto que los medios de vida consistían predominantemente en productos de la tierra, CANTILLÓN dedujo que la demanda de trabajo estaba determinada por el volumen de dichos productos disponibles para la adquisición y el mantenimiento de los trabajadores y las personas dependientes de ellos. CANTILLÓN llegó a la conclusión de que, puesto que los propietarios de la tierra, directa o indirectamente, gobiernan los usos a que deba dedicarse, el incremento o la disminución de la población de un Estado depende fundamentalmente del gusto, costumbres y modos de vida de los propietarios de la tierra.

(42) Esta distribución reflejaba, sobre todo, el grado en que la propiedad de la tierra cultivable estaba concentrada en las manos de un reducido número de terratenientes, y las construcciones impuestas por la imposibilidad de transportar servicios y por la tendencia de los gastos de acarreos de los bienes transportados al aumentar la distancia.

tiempo que representaba el ir y venir al lugar de trabajo, debían vivir cerca del campo que araban (43).

Las aldeas estaban arracimadas económicamente alrededor de los burgos, cada uno de los cuales atendía a los requerimientos distributivos de un cierto número de aldeas circundantes. Un burgo era simplemente una aldea algo mayor que las demás, donde se celebraban mercados una o dos veces por semana (44). Los burgos llegaron a ser mayores que las aldeas debido a que se instaló en ellos un número relativamente mayor de artesanos y criados, que atendían a las necesidades recíprocas y a las de los terratenientes, agricultores y mercaderes.

Las ciudades, en particular las enclavadas en el interior de un país, debieron fundamentalmente su origen y existencia a terratenientes acaudalados, que, convirtiendo en dinero el valor neto de su tercera parte del producto, les permitía vivir no en aldeas o burgos, sino en centros de población grandes, donde podían disfrutar de la agradable sociedad de gentes de su misma condición (45).

Probablemente debido a que estas ciudades constituyeron grandes mercados para los productos de talleres y fábricas, éstas tendieron a alcanzar gran tamaño cuando la ciudad se hallaba situada a lo largo de una costa o en las orillas de un gran río y tenían acceso, por lo tanto, a importantes mercados nacionales y extranjeros.

El establecimiento de talleres y factorías atraía a una ciudad no

(43) El tamaño de una aldea dependía de modo inmediato del número de agricultores establecidos en ella y del número de artesanos necesario para atender a las necesidades de esos agricultores y, en último término, de la fertilidad del suelo y del tipo de las cosechas cultivadas, junto con la del grado de posibilidad de obtener los servicios de artesanos en los pueblos cercanos a un coste de tiempo reducido. El tamaño de una aldea aumentaba un tanto según tuviera uno o varios propietarios acaudalados, quienes se llevaban consigo a sus servidores domésticos y proporcionaban una demanda adicional para los servicios de los artesanos.

(44) La función de los burgos consistía en permitir a los mercaderes, con un coste mínimo de transporte y tiempo, reunir para los consumidores situados en las ciudades los productos de los agricultores que habitaban las aldeas circundantes de los burgos, distribuir entre los agricultores y aquellos que estaban demandando los productos que deseaban de la ciudad, y realizar estos intercambios a precios tanto satisfactorios como estables. Sobre el mercado medieval, vid.: VALDEAVELLANO, Luis G. de: «El mercado. Apuntes para un estudio de León y Castilla, durante la Edad Media», *Anuario Historia Derecho Español*, 1931.

(45) El tamaño de una ciudad aumentaba más aún si se establecían en ella los tribunales de justicia, pues lo que con ellos aumentaba era la demanda de criados y artesanos.

sólo a empresarios y operarios, sino también mercaderes, artesanos y criados para satisfacer las necesidades de las personas empleadas en la manufactura (46).

Cantillon fue el primer escritor que describió extensamente el carácter supuestamente antiajustador y esencialmente autónomo del sistema económico y que sugirió la inconveniencia (si no la imposibilidad) de intentar modificar su comportamiento por medio de la acción legislativa (47).

3. EPOCA DE TRANSICIÓN

El último tercio del siglo XVIII presenció la formación de dos sistemas de pensamiento distintos, pero no totalmente diferentes: el de Quesnay y el de Adam Smith, de los que el segundo, más en concordancia con el clima de opinión dominante, triunfó, finalmente, y dio a la teoría económica un sesgo que había de retener durante más de un siglo (48).

En los escritos, un tanto doctrinarios, de Quesnay y sus discípulos hay tres tesis de importancia: *a*) que un sistema competitivo contingentemente autoajustador puede conciliar intereses distintos y producir la justicia; *b*) que la continuidad de la actividad económica a alto nivel presuponen un gasto suficiente y aproximadamente distribuido, y *c*) que los objetivos *a*) y *b*) son realizables en la medida en que los hombres observen, o sean obligados a observar, las leyes cognoscibles y las reglas expresivas de ese orden natural esencial y general que comprende las leyes fundamentales y constitutivas de todas las sociedades.

La competencia aumenta también la posibilidad de que continúe a alto nivel la actividad económica, ya que la persistencia de la

(46) MAUNIER, R., en su «Théories sur la formation des villes», *Revue d'économie politique*, 1910, XXIV, señala que la teoría de CANTILLÓN sobre la formación de las ciudades fue aceptada en gran medida por CONDILLAC, BECCARIA y ROEDERER y, en cierto grado, por QUESNAY y STEWART.

(47) La teoría sobre la localización que hemos expuesto resume una parte del importante trabajo a J. J. SPENGLER, «Richard CANTILLÓN: el primero de los modernos», *op. cit.*

(48) SPENGLER, J. J.: «El problema del orden de los asuntos económicos», en *El Pensamiento Económico de Aristóteles a Marshall*, *op. cit.* pág. 33.

prosperidad depende de la continuidad del gasto y del flujo de una proporción suficiente de éste hacia la agricultura y otras industrias que riden un «producto neto»; y a todas estas circunstancias favorece la competencia (49).

Los economistas de finales del siglo XVIII y de la primera parte del XIX se preocuparon mucho por estudiar las condiciones requeridas por el progreso económico. Este fue el período de lo que se ha llamado «revolución industrial» en Europa (50). Los economistas clásicos y Karl Marx vivieron, en efecto, en el momento de despegue hacia un crecimiento autosostenido, y Marx y Mill, por ejemplo, observaron las tasas más elevadas de crecimiento hasta entonces conseguidas en Europa (51).

(49) En el énfasis que pusieron sobre la necesidad de la continuidad del gasto y en la negación de que esa continuidad se produce de forma automática, los fisiócratas anticiparon algunas de las teorías de KEYNES (SPENCER, J. J.: «El problema del orden de los asuntos económicos», *op. cit.*).

Sobre la recepción en España de las ideas fisiocráticas, vid.: HERNÁNDEZ ANDRÉU, J.: «La única contribución del marqués de la Ensenada y el impuesto único de la escuela fisiocrática», en *Moneda y Crédito*, 1971, núm. 117.

(50) La expresión «revolución industrial» se aplica por TOYNBEE y otros a los cambios revolucionarios en los métodos de la producción y comunicación y los nuevos tipos de organización industrial, que cambiaron los medios y métodos de vida, que afectaron a Inglaterra durante las tres o cuatro décadas anteriores y posteriores a 1800. Juzgada con mucha amplitud, la revolución industrial comprende tres fases: 1) cambios en la técnica de fabricación, transporte y comunicación, incluyendo la continua sustitución de las herramientas manuales por la maquinaria mecánica; 2) el nacimiento del sistema fabril y la consiguiente sustitución de la producción domiciliaria en pequeña escala por la producción en gran escala de la fábrica; 3) reacciones provocadas por el nuevo sistema tecnológico y fabril en todo el mundo civilizado (FERGUSON, J. M.: «Historia de la Economía», F.C.E., México, 1948, págs. 85-86).

(51) Las teorías económicas sobre el desarrollo se vieron abandonadas entre 1870 y 1935. De ahí la importancia del estudio de los clásicos de este fenómeno que se enlaza así con los estudios contemporáneos (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico. Principios, problemas, políticas*, ed. Gredos, Madrid, 1970, pág. 77).

Hemos de hacer la salvedad de que la economía clásica se ocupa de la riqueza. Pero dejaba sin resolver qué bien o servicio debía considerarse como tal. A partir de CANNAN (*La Riqueza. Una breve explicación de las causas del bienestar económico*, ed. cast. Labor, 1936), se pone el acento sobre las «necesidades» a satisfacer, o sea, el bienestar económico. A través de MARSHALL y otros, los equívocos se han superado y se ha podido llegar a través de la economía del «bienestar» a los programas de previsión y a los «planes de desarrollo».

4. EL MODELO CLÁSICO (52)

Para los economistas clásicos, el desarrollo de las economías capitalistas consistía en una carrera entre el progreso tecnológico y el crecimiento demográfico, una carrera en la cual el primero mantendría la ventaja durante algún tiempo, pero que se terminaría en un empate o estancamiento (53). El progreso tecnológico, a su vez, dependía de la acumulación de capital, que permitiría incrementar la mecanización y conseguir una mayor división del trabajo, en tanto que la tasa o ritmo de acumulación de capital dependería del nivel y tendencia de los beneficios.

Para los clásicos, la producción total depende de la magnitud de la mano de obra, de la oferta de la tierra (o de recursos conocidos y útiles desde el punto de vista económico), del «stock» de capital, de las proporciones en las cuales están combinados estos factores y del nivel de la tecnología.

Dos orientaciones presenta la escuela clásica al respecto: la de los optimistas, con Smith, Carey y List; la de los pesimistas, con Malthus, West, Ricardo y James Mill. Mención especial merece Marx. Finalmente, hay que reservar un puesto a J. S. Mill y a la escuela histórica alemana.

Adam Smith consideraba el crecimiento de la población como

(52) Se contemplan las ideas de SMITH, MALTHUS y MILL. No se citan las de RICARDO, SENIOR y las restantes. Se incluye a MARX por razón cronológica, pues indiscutiblemente es «parte insoslayable de la economía general del período» (SCHUMPETER, J.: *History of Economic Analysis*, N. York, 1954 página 474). La investigación sobre la riqueza de las naciones, se traduce al castellano en 1794, y en el mismo año se traducen las «Máximas» de QUESNAY.

(53) De acuerdo con la escuela clásica, cuando la población es relativamente pequeña los rendimientos serán elevados en la agricultura e incluso quizá crezcan, pero a medida que la población aumenta, iremos encontrando rendimientos decrecientes a un ritmo cada vez mayor. El progreso tecnológico se produce a un ritmo continuo, supuesto que se disponga del suficiente capital para explotar al máximo las oportunidades de mejora. Así, pues, en una economía adelantada, los rendimientos decrecientes en la agricultura y el consiguiente incremento del costo de la mano de obra terminarán superando el progreso tecnológico que efectivamente ocurra, con lo cual disminuirán los beneficios, reduciéndose la inversión, retrasándose el progreso tecnológico, dejando de crecer el fondo de salarios y, por consiguiente, la población. En el modelo clásico, el resultado final de desarrollo capitalista es el estancamiento (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico, op. cit.*, página 88). Vid. asimismo: MOULTON, G. G.: *Controlling Factors in Economic Development*, Washington, 1949, y HAMBERG, D.: *Economic Growth and Instability*, N. York, 1956.

consecuencia y, a la vez, causa del progreso económico. La cada vez mayor división del trabajo, según él, traería una mayor productividad y provocaría luego un mayor ingreso y una mayor cantidad de mercancías, dando origen a un mayor fondo de salarios, una mayor demanda de mano de obra, más altos jornales; de este modo se darían las condiciones económicas favorables al crecimiento de la población. Al mismo tiempo, una población en aumento, a medida que ensanchaba el mercado y proporcionaba estímulo a la capacidad inventiva, iba facilitando la división del trabajo y, por ende, la producción de la riqueza (54).

Malthus, si bien figura entre los clásicos, presenta una teoría del desarrollo más refinada. Para Malthus, el problema del desarrollo es aquel que explica toda diferencia o discrepancia entre el producto bruto potencial («capacidad de producir riquezas») y el real («riquezas existentes») (55).

Malthus repudió la «ley de Say», que decía que la oferta creaba su propia demanda y que el ahorro representaba simplemente una demanda de bienes de capital. El ahorro, en el sentido de ahorro planeado o «ex ante», o la abstinencia, supone la ausencia de consumo, y ésta, a su vez, arrastra consigo una disminución de la demanda efectiva de los beneficios y de la inversión.

Para Malthus, la renta nacional o producción total se genera por la inversión, el consumo de los capitalistas y el consumo de los trabajadores. Los beneficios son iguales a la renta nacional menos los salarios y éstos igual al consumo de los trabajadores, con lo cual los beneficios serán iguales a la inversión más el consumo de los capitalistas. De esta suerte, la abstinencia de estos últimos, lejos de acelerar el crecimiento económico, lo que hace es retrasarlo (56).

(54) HANSEN, A. H.: «El progreso económico y la disminución del crecimiento de la población». Discurso pronunciado en la LI Asamblea anual de la American Economic Association, el 28 de dic. de 1938. Reproducido en *Ensayos sobre el ciclo económico*, 2.ª ed., seleccionados por G. HABERLER, *F.C.E.*, México, 1956, pág. 381.

(55) Para MALTHUS, no hay nada automático en el desarrollo económico. En primer lugar porque «un incremento de la población no puede tener lugar sin un aumento, proporcional o casi proporcional de la riqueza». En segundo lugar, «un hombre cuya única posesión es su trabajo tiene, o no, una demanda efectiva de productos según que su trabajo sea, o no, demandado por aquellos que disponen de los productos». («Principios de Economía Política», *F.C.E.*, México, 1946, págs. 311-12).

(56) MALTHUS con su teoría de la demanda efectiva y su relación con el ahorro y la inversión, se anticipó a algunas ideas de KEYNES y de KALECKI.

Malthus pensó que la economía constaba de dos grandes sectores: uno industrial y otro agrícola (57). Conjuntando la teoría de la explosión demográfica con el modelo bisectorial antes indicado, ello permite explicar ampliamente la continuación de la pobreza en los países subdesarrollados, pues el crecimiento de la población se mantiene a pesar de tanto en cuanto la oferta de alimentos permita la mera subsistencia. Como el sector industrial no se amplía lo bastante para absorber una gran parte del crecimiento de la población, la presión demográfica en la agricultura continúa aumentando y la productividad y la renta caen en el sector tradicional rural (58).

5. KARL MARX (59)

Centrando nuestra exposición a la parte de la teoría marxista, referida al desarrollo económico que ha tenido predicamento hasta nuestros días, diremos que, para Marx, el progreso tecnológico es el resorte fundamental que mueve el crecimiento económico y que la innovación es la función principal del empresario. Igualmente, las decisiones de inversión y la acumulación de capital constituyen el núcleo central de la mayor parte de las teorías modernas del crecimiento, y en todas éstas tales decisiones están de un modo u otro relacionadas en cierta medida con la tasa de rendimiento del capital.

La teoría marxista de los ciclos económicos está desparramada a lo largo de los escritos del autor. En el fondo, Marx tenía tres teorías distintas de los ciclos.

En la primera acentuaba las desproporcionalidades de las tasas de expansión de las diferentes industrias en una economía no planificada, en la que las decisiones de inversión las toma una gran

(57) Esta idea es mejorada en nuestro siglo por COLIN CLARK con la ley de los tres sectores.

(58) Omitimos las referencias concretas a su «Ensayo sobre el Principio de la Población», por considerarlo conocido.

(59) Para MARX es el desarrollo el tema dominante en su esquema general del pensamiento. Toda su capacidad de análisis se concentra en la tarea de mostrar cómo el progreso económico, cambiando por sí mismo en virtud de la lógica que le es inherente, cambia sin cesar a todo el marco social y, de hecho, a la sociedad entera (Schumpeter, J.: *History of Economic Analysis*, *op. cit.*, pág. 573).

multitud de empresarios independientes. En el curso de la fase de prosperidad se reveló que algunas industrias se han extendido en demasía y que la producción de los bienes complementarios no ha guardado el paso con la de aquéllas (60).

La segunda teoría explica el colapso de la prosperidad en términos de la «desviación hacia beneficios» y del subconsumo subsiguiente. La inversión en la fase del «boom» fracasa en cuanto se refiere a generar la capacidad de compra necesaria para absorber el aumento de producción en cuestión de bienes finales. Los productos no se venden y los beneficios disminuyen de nuevo, con lo que se reduce la inversión y se produce la depresión subsiguiente (61).

La tercera teoría señala que la crisis se origina porque la inversión llevada a cabo en la época del «boom» crea temporalmente pleno empleo y produce un incremento temporal de los salarios. En tal «boom» inflacionario las innovaciones no son suficientes para mantener una separación entre la tasa salarial y la producción por hombre y la tasa de capital se reducirá, lo cual provoca una menor inversión y, por consiguiente, la depresión.

Marx no previó un proceso de desarrollo económico en el cual el progreso tecnológico produce aumentos en la productividad o de producciones tales que tanto los salarios como los beneficios pueden incrementarse conjuntamente (62). En general, Marx no presta ninguna atención a los problemas de cambio de estructuras de los países subdesarrollados (63).

A través del siglo XIX y durante algún tiempo, tres supuestos impregnaron la esfera hipotética, patrocinada por los economistas ortodoxos: *a*) que el sistema económico es un mecanismo que se ajusta a sí mismo automáticamente; *b*) que la función económica del Estado deberá ser estrechamente restringida; *c*) que, cumplidas las premisas *a*) y *b*), los intereses de los individuos se armonizan entre sí y con el interés general tan bien como es de esperar. Estas proposiciones tuvieron su origen en los escritos de

(60) Esta teoría es muy similar a la posterior de SPIETHOFF y a la más reciente en torno a la relación ahorro-inversión, de HAYEK (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, op. cit., pág. 108).

(61) Ideas que encontramos luego en KEYNES y en KALECKI.

(62) HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, op. cit., págs. 108 y ss.

(63) MOSSE: *Marx et le problème de la croissance dans une économie capitaliste*, París, 1956.

A. Smith (64). El sistema económico autorregulador maximizaría la riqueza y la renta «per capita», la distribuiría con bastante equidad y aseguraría un satisfactorio nivel de empleo.

El desarrollo confiado al libre juego de las fuerzas vivas que actúan en el sistema económico no se extiende ni puede extenderse según el cuadro descrito por Smith al tratar expresamente «of the natural progress of opulence». Tanto en las relaciones entre los diversos países como en las relaciones entre las distintas regiones de un mismo país las tendencias «aglomerativas», tal y como se manifiestan espontáneamente en la economía de mercado, acaban superando las tendencias «difusoras» de la producción y del desarrollo. De tal guisa que, en vez de tender a la nivelación, el «natural progress of opulence» conduce al incremento de la situación entre «los que tienen» y «los que no tienen». Bajo este aspecto se han superado también, por tanto, las posturas de los clásicos, tanto por lo que se refiere a los esquemas teóricos como por lo que respecta a los cánones de política económica que constituye su corolario (65).

6. EL CONSUMO Y LA FRUGALIDAD

En el siglo XVII se centran ya por los tratadistas los aspectos esencialmente económicos del consumo. Aun cuando Hume (66) ya se había ocupado de esta materia, es Boisguillebert (67) el que atribuye la mayor parte de los males económicos de las masas francesas a la insuficiencia de consumo. De ahí que si debe haber el suficiente consumo para asegurar el máximo de prosperidad, el

(69) EINAUDI, M.: *The Physiocratic Doctrine of Judicial Control*, Cambridge, 1938.

(65) GAMBINO, A.: «Lo sviluppo economico nella concezioni del classice», en *Teoria e Politica dello Sviluppo Economico*, Milán, 1954, pág. 61.

(66) Un buen resumen de las ideas de David HUME, en ARKIN, M.: «Los escritos económicos de David HUME», en *El pensamiento Económico de Aristóteles a Marshall*, op. cit., págs. 156-175.

(67) Consumo e ingreso son una y la misma cosa, y es merced a personas de escasos recursos, que constituyen la inmensa mayoría, como se realiza y debe realizarse la mayor parte del consumo. El hombre pobre gasta su escudo «cien veces», mientras que el rico atesora durante meses y años su dinero y comete por este motivo un «robo contra el rey y el Estado, lo gasta una vez o no lo gasta en absoluto (SPENGLER, J. J.: «Los fisiócratas y la ley del mercado de Say», en *El Pensamiento Económico de Aristóteles a Marshall*, op. cit., pág. 177).

pobre debe ser eximido de sus impuestos y se le debe otorgar una participación mucho mayor en la verdadera riqueza, es decir, una satisfacción plena de sus necesidades, tanto fundamentales como superfluas.

Los fisiócratas expresaron su teoría del flujo circular en términos de interclases más bien que de interindividuos; acentuaron la independencia de la prosperidad económica y del progreso de la continuidad del gasto o consumo. Para ellos, el consumo y el gasto deben seguir un módulo o patrón: el módulo impuesto por el principio de que sólo la agricultura, la pesca y la minería pueden crear producto neto. Si no se acepta este patrón, sobreviene la degradación económica, mientras que si se sigue continuará la expansión económica (68).

El autor más representativo de la fisiocracia en materia de formación de capital es Dupont (69). Para este autor, la formación de capital tiene lugar a través de un gasto inteligente más que mediante el ahorro. A tal fin distinguió cuatro tipos de gasto: 1) gasto extraordinario o innecesario de capital; 2) gasto para el consumo diario, lo que no aumenta ni disminuye el capital; 3) gasto de conservación o gasto de bienes duraderos, que, aunque no producen riqueza, sirven importantes usos (por ejemplo, casas, mobiliario, etcétera), y 4) gasto que incrementan tanto la masa de productos necesarios para la satisfacción de las necesidades cotidianas como las materias primas con las que se fabrican las fuentes duraderas de satisfacción. De estos cuatro tipos, la mayor contribución a la formación de capital es la realidad por el 4), siguiendo el 3) en deseabilidad general. Dupont afirma que Quesnay aprobaba los pequeños ahorros, a condición de que fueran invertidos o prestados con rapidez, y que se oponía al atesoramiento porque perturbaba el orden natural de la distribución.

Avanzando en la senda cronológica, nos encontramos con Adam Smith.

Aunque Smith declaró que el consumo es el único fin y propósito de toda la producción, insistió sobre la importancia de la frugalidad. De la frugalidad dependía el aumento de capitales y la

(68) Según los fisiócratas, la prosperidad y el progreso requerían que una fracción suficiente de la renta nacional se gastara en producción bruta.

(69) DUPONT: «Réflexions», en *Ephémérides*, 1770, Cit. por E. JAMES, *Historia del Pensamiento económico en el siglo xx*, op. cit.

producción anual, ya que incrementaba los fondos destinados al mantenimiento de las manos productivas y contribuía así a sumar valor a la producción anual. Para nuestro autor, la frugalidad comprendía tanto el acto de ahorrar como el acto sucesivo de inversión.

En oposición a las ideas que acabamos de mencionar, lord Lauderdale escribió: «La frugalidad, cuando va más allá de un cierto grado, bien sea privada o pública, bien sea consecuencia del gusto de los individuos o de un sistema erróneo de legislación, debe ser fatal para el progreso de la riqueza pública» (70).

La frugalidad, dice Mill, es esencial para el progreso de la riqueza y el bienestar de una nación, ya que solamente aquella parte de la producción anual que se consume (es decir, se emplea) teniendo como finalidad la reproducción aumenta la producción anual total, incrementando el bienestar (71).

La frugalidad no implica el atesoramiento y la falta de gasto o de consumo, puesto que lo que se ahorra será gastado sin tardanza, bien por el mismo que ahorra o bien por su prestatario.

En los tiempos contemporáneos, Nurske ha acuñado el término «frugalidad colectiva» al referirse a los sacrificios que supone la imposición como elemento del Estado para obtener fondos con destino al desarrollo (72).

Sacrificios que hay que imponer de alguna manera, ya que el mecanismo de la inversión inducida, todo lo que aumenta la renta nacional favorecerá a las industrias de bienes de capital. Es decir, que el consumo elevado y la inversión elevada son más bien complementarios que competidores.

7. LAS TEORÍAS HISTÓRICAS DEL DESARROLLO

Los historiadores de la economía han dedicado gran parte de sus investigaciones teóricas y prácticas al estudio del proceso de aceleración que experimentó el desarrollo económico de Europa a partir de 1500, que culminó con la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX. Este proceso de notoria aceleración del crecimiento

(70) LAUDERDALE: *An Inquiry the Nature and Origen of Public Wealth and into the Means and Causse of its increase*, Edimburgo, 1804, pág. 271.

(71) MILL, J.: *Commerce Defended*, Londres, 1808, págs. 69-71 y 85-89.

(72) NURSKÉ, R.: *Problems of Capital Formation in Under developed Countries*, Oxford, 1953, pág. 151.

to económico ha sido calificado como «advenimiento del capitalismo». De entre los autores que se han ocupado de esta materia citaremos a Marx, Sombart, Max Weber, Tawney, etc. A continuación exponemos en forma resumida las ideas de los economistas que han estudiado la evolución histórica de los hechos económicos, agrupándolos o insertándolos en etapas o períodos más o menos lógicos y más o menos precisos (73).

Estas teorías sobre las etapas del desarrollo económico pretenden generalizar la curva descrita por la historia moderna. Tal generalización se hace mediante una serie de etapas de crecimiento que se encajan después en las etapas de la historia moderna del mundo.

List establece cinco etapas en la evolución económica de un país: la salvaje, la pastoral, la agrícola, la agro-manufacturera y la agro-manufacturera-comercial.

Para este autor, las causas de la riqueza son mucho más importantes que la riqueza misma.

El estado actual de las naciones es el resultado de la acumulación de toda la actividad del pasado, y cada nación en particular «sólo es productiva en la proporción que ha asumido en sí las conquistas de anteriores generaciones y ha sabido incrementarlas con su propio esfuerzo».

Para Roscher, el fundador de la escuela histórica alemana, la economía es precisamente la ciencia del desarrollo de la sociedad. Nuestra tarea consiste en la anatomía y la fisiología de la economía nacional o social.

Hildebrand, que había criticado el sistema de List, describió el trueque, la economía monetaria y la economía crediticia como etapas sucesivas de la organización económica.

Schmoller, razonando sobre la historia alemana, señaló cinco etapas de la economía: aldeana, ciudadana, territorial, nacional y mundial.

Para Bucher, la evolución industrial del país se produce en tres estadios: la economía casera o doméstica independiente, la economía de la ciudad y la economía nacional.

En la primera hay una total ausencia de intercambio como sis-

(73) HOSELITZ, B. F.: «Las teorías de las etapas del crecimiento económico», *Rev. de Economía Política*, 1962, enero-abril.

tema institucionalizado; la etapa siguiente se caracteriza por el intercambio, pero limitándose a bienes que pasan directamente del productor al consumidor; la tercera etapa, la de la economía nacional, se caracteriza por los bienes que se producen al por mayor para un mercado que constituye la institución característica a través de la cual circulan.

Woytinsky analiza las aportaciones de la escuela histórica y tiene que resignarse a una tipología reducida a distinguir entre «economías de subsistencia» y «economías de mercado» y, dentro de estas últimas, los tres grupos de «principalmente agrícola», «agrícola-industrial» y «predominantemente industrial» en los grados de «subdesarrollada», «mixta» y «desarrollada» (74).

La utilización de una teoría de las etapas, aunque muy criticada, tuvo defensores dentro y fuera de Alemania.

Los economistas históricos definieron sus etapas en términos sociales y económicos. Al obrar así estuvieron influidos en parte por la idea de que las actividades económicas no pueden ser completamente separadas, analítica o empíricamente, de las actividades no económicas, ya que estas diversas actividades están interrelacionadas, dependiendo cada una más o menos de las otras. Por lo tanto, los métodos apropiados a la economía política eran los de las ciencias naturales más bien que los de las ciencias físicas (75).

Del análisis de las interrelaciones existentes entre civilización y economía a lo largo de la historia del mundo, André Piettre considera que las diversas civilizaciones se han desarrollado en tres edades. Las civilizaciones nacen en lo sagrado y pasan por una etapa de subordinación a reglas superiores. Posteriormente entran

(74) WOYTINSKY, W. S., y WOYTINSKY, E. S.: *World Population and Production*, N. York, 1953, cap. 13.

(75) Sabían los autores de la escuela histórica alemana que había un papel para la teoría y para las generalizaciones limitadas, como ROSCHER había sugerido cuando pretendía combinar teoría y descripción, y este papel se manifestó especialmente en el método de los tipos ideales utilizados por BUCHER en su teoría de las etapas; Max WEBER le dio después forma teórica y aplicación práctica. Este método reconocía explícitamente que las etapas específicas en el tiempo y situadas en el espacio no tienen que ser significadas ni exigencia concreta y discernible. Pero reconocía también que los gastos principales y relevantes de un período de tiempo o de una localización en el espacio pueden ser abstraídos y conceptualizados y utilizados después para analizar y explicar acontecimientos que la investigación empírica ha descubierto (SPENGLER, J. J., y ALLEN, W. R.: «La escuela histórica y el institucionalismo», en *El Pensamiento de Aristóteles a Marshall*, ed. Tecnos, Madrid, 1971, pág. 502).

en la edad de la independencia, del individualismo. La exageración y la degeneración del individualismo conducen a la edad de colectivización.

A estas tres edades corresponden las tres edades de la economía: a la primera, la economía subordinada, con una serie de normas religiosas, morales, sociales; a la etapa individualista le corresponde una economía independiente, y, finalmente, a la tercera le corresponde la economía dirigida (76).

En realidad, casi es exacto que la historia económica no es más que la economía aplicada de épocas pasadas, del mismo modo que la economía aplicada es la historia económica del mundo contemporáneo (77).

8. JOSEPH SCHUMPETER (78)

La teoría del desarrollo de Schumpeter tiene un símbolo expresivo en el cohete de varias fases, cuya aceleración aumenta primero y luego decrece, hasta alcanzar una velocidad que se mantiene constante, en espera de que vuelvan a surgir impulsos nuevos. En el sistema de Schumpeter, los impulsos del desarrollo, tanto los iniciales como los sucesivos, se consiguen con las innovaciones técnicas (79).

Para nuestro autor, el concepto de desarrollo abarca los cinco casos siguientes:

1) La introducción de una nueva mercancía o bien, es decir, de una que no sea familiar a los consumidores o de una nueva calidad de algún bien.

2) La introducción de un nuevo método de producción, es decir, de alguno todavía no experimentado dentro de la rama de

(76) PIETRE, A.: *Las tres edades de la Economía*, Rialp, Madrid, 1962.

(77) HICKS, J. R., y HART, A. G.: «Estructura de la economía», *F.C.E.*, México, 4.ª ed., 1958, pág. 20.

(78) Joseph SCHUMPETER publica su «Teoría del Desarrollo Económico» en 1911, pero su exposición más completa del desarrollo económico está en «Business Cycles», publicada en 1939.

(79) OWEN, J. P.: «Methodology in Economic Development: A comparative Analysis», *The Southern Economic Journal*, 1956, oct., y SYLOS-LABINI, P.: «Il problema dello Sviluppo Economico in Marx e Schumpeter», en *Teoria e Politica dello Sviluppo Economico*, Milán, 1954; BAUMOL, J.: *Economic Dynamics*, N. York, 1951, págs. 20-35.

la industria de que se trate y que no necesita en absoluto estar basado en algún descubrimiento nuevo desde el punto de vista científico y que, por consiguiente, puede darse también en alguna forma nueva de tratar un bien en el sentido comercial.

3) La apertura de un nuevo mercado, es decir, de un mercado en el cual no ha participado previamente la rama de la industria del país en cuestión, haya existido o no anteriormente tal mercado.

4) La conquista de una nueva fuente de suministro de materias primas o de bienes semimanufacturados, con independencia también aquí de si existe previamente tal fuente o ha de crearse.

5) La puesta en práctica de la nueva organización de una industria, tal como la creación de una posición monopolística (a través, por ejemplo, de la trustificación) o la ruptura de una de ellas (80).

Pero previamente ha puntualizado: «entenderemos por desarrollo sólo aquellos cambios de la vida económica que no lo son forzados desde fuera, sino que surgen por su propia iniciativa desde dentro» (81).

La aportación más sustancial de la tesis schumpeteriana a la teoría del desarrollo ha sido el hincapié que hace en la capacidad empresarial como la fuerza vital existente en el contexto económico (82).

Para Schumpeter, los cambios históricos e irrevocables en los procedimientos seguidos es lo que llamamos «innovación» y que definimos como cambios en las funciones de producción que no pueden subdividirse en etapas infinitesimales. Pueden agregarse cuantos coches-cama se desee sin que jamás llegue a formarse así un tren.

(80) SCHUMPETER, J.: *The Teory Economic Development*. Hemos de subrayar que nuestro autor se ha ocupado ampliamente de los ciclos económicos. Vid. del mismo autor: «Análisis del cambio económico», *The Review of Economic Statistics*, mayo 1935, núm. 4.

(81) Tampoco el mero conocimiento de la economía, tal como nos lo muestran los de la población y la riqueza, se considerará aquí como un proceso de desarrollo, dado que ello no provoca nuevos fenómenos desde el punto de vista cualitativo, sino sólo procesos de adaptación, de la misma forma que los cambios de los datos naturales (*Ibidem*, *op. cit.*, pág. 63).

(82) SCHUMPETER es el defensor del capitalismo. Por tanto, su teoría no es aplicable ni a los países subdesarrollados, con ausencia de verdaderos hombres de empresa, ni en los países socialistas.

El ciclo económico parece ser la forma estadística e histórica que origina lo que generalmente se llama «progreso económico» (83).

9. JOHN MAYNARD KEYNES (84)

Cualquier estudio económico que se plantee en la actualidad no puede ni debe silenciar a lord Keynes. Además, su gran aportación a la teoría política de los años treinta para luchar contra el desempleo, es título más que suficiente para que, aunque sea brevemente, hablemos de él en este ensayo sobre el desarrollo económico.

Para Keynes, la intervención del Poder público en la economía ha de perseguir el aumento de la demanda efectiva. Esto debía implicar un alza del ingreso y, por lo tanto, de la ocupación. Los procedimientos propuestos por el autor son múltiples:

1.º Antes que nada había que adoptar una política monetaria que permitiera la expansión de la economía, es decir, poner en circulación una cantidad suficiente de dinero, y mantener la tasa de interés lo más baja posible.

2.º Para compensar la influencia depresiva que tiene la baja de las inversiones privadas sobre el ingreso global y sobre la ocupación, debían aumentarse las inversiones públicas.

3.º Keynes preconizaba también una política de redistribución de los ingresos en beneficio de las clases más gastadoras (85).

4.º Deseó la vuelta a una política proteccionista, es decir, planteó de nuevo las ventajas del mercantilismo (86).

El esquema keynesiano no fue pensado para solucionar los problemas de los países subdesarrollados. Su objeto era otro: re-

(83) SCHUMPETER, J. A.: «Análisis del cambio económico», en *Ensayos sobre el ciclo económico*, 2.ª ed., relac. por G. HABERLER, F.C.E., México, 1956, páginas 22 y 23.

(84) KEYNES, J. M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 1963. Este libro es el punto de partida de una nueva visión de la economía; provocó la llamada «revolución keynesiana».

(85) Era hostil a los rentistas, favorable a los asalariados y a los empresarios que proceden a grandes inversiones; deseaba que las grandes empresas no cayeran en manos de individuos con el espíritu de pequeños rentistas.

(86) En aras a la brevedad resumimos las ideas de KEYNES del estudio que del mismo hace JAMES, E.: *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, op. cit.

mediar la situación de subempleo existente en Inglaterra y, en general, en todo el mundo, en la década de los treinta. Sin embargo, algunos programas de desarrollo económico se basan, total o parcialmente, en dicho esquema, porque los países subdesarrollados, cuya máxima preocupación es el crecimiento económico, sintieron vivo interés por la nueva aportación teórica keynesiana.

El nuevo lema de que podía aumentar la inversión —formación de capital—, creciendo conjuntamente los niveles de consumo, era singularmente atractivo. Los resultados han sido amargos, ya que el esquema de la teoría general no fue concebido para estos menesteres (87).

10. HARROD-DOMAR

El sistema Keynesiano dejaba sin resolver cuestiones tales como: ¿cuáles son las condiciones que permiten mantener un desarrollo continuo en la renta de plena ocupación sin deflación o sin inflación?; ¿crecerá la renta a una tasa tal que sea capaz de superar un estancamiento secular o una inflación secular? Es evidente que si la población crece, la renta «per capita» no puede mantenerse a menos que aumente también la renta real. Sin embargo, si la fuerza de trabajo se amplía, debe entonces extenderse también la producción si se quiere mantener la plena ocupación. Y si existe inversión neta, la renta real debe crecer también a fin de evitar que quede capacidad inutilizada. Se han efectuado varias tentativas para superar estos problemas mediante la construcción de modelos, entre los cuales los más completos son los de Domar (88) y Harrod (89).

(87) HORTALA, J.: «Keynesianismo en los países subdesarrollados, una restricción al enfoque». *Liquidez monetaria*, *De Economía*, Madrid, 1962, número 76.

(88) DOMAR, E. D.: «Capital Expansion, Rate of Growth and Employment». *Econometría*, 1946, abril; «Expansion and Employment», *American Economic Review*, 1947, marzo; «The problem of capital accumulation», *American Economic Review*, 1948, diciembre; «Economic Growth: An Econometric Approach», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 1952, mayo, y «Depreciation Replacement and Growth», *Economic Journal*, 1953, marzo. *Essay in the Theory of Economic Growth*, N. York, 1957.

(89) HARROD, R.: «An Essay in Dynamic Theory», *Economic Journal*, 1949, marzo; «Towards a Dynamics Economics», Londres, 1948; «Notes on Trade Cycle Theory», *Economic Journal*, 1951, junio.

Los puntos principales del análisis de estos autores (90) pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) La inversión constituye el problema central para mantener un crecimiento continuo, porque el proceso de inversión tiene una doble característica: genera renta e incrementa la capacidad de producción de la economía;

b) La capacidad incrementada puede determinar un aumento de la producción o un aumento del paro, según el comportamiento de la renta;

c) Pueden darse las condiciones de comportamiento de la renta que permitan mantener la plena ocupación a lo largo del tiempo. Estas condiciones implican una determinada tasa de desarrollo de la renta de plena ocupación que es suficiente para absorber el ahorro de plena ocupación y utilizar plenamente el «stock» de capital. Según Domar, esta tasa de desarrollo de equilibrio depende de la magnitud del multiplicador y de la productividad de la nueva inversión. Es igual a la propensión al ahorro multiplicada por la inversa del acelerador. Por tanto, la renta debe aumentar a un interés compuesto si se quiere mantener la plena ocupación;

d) Sin embargo, estas condiciones solamente señalan una línea continua de desarrollo de la economía. La tasa actual de desarrollo (actual «rate of growth») puede diferir, sin embargo, de la tasa necesaria de desarrollo («awarranted rate of growth»). Si la primera es mayor que la segunda, la economía tiende hacia un estado crónico de inflación; si es inferior, la economía tiende hacia un estado crónico de deflación;

e) El ciclo de los negocios se considera como una desviación del sendero del desarrollo continuo. Las desviaciones tienen un efecto autoacumulativo y están limitadas por arriba por un «techo» de plena ocupación, y por debajo por un «suelo» de inversión autónoma y de consumo. Aunque la tasa actual de desarrollo sea mayor que la necesaria, la economía puede llegar a una fase de depresión si la tasa natural de desarrollo es menor que la tasa necesaria, porque la producción, en tal caso, no puede extenderse con la suficiente rapidez.

(90) Este resumen lo obtenemos de DELLA PORTA, G.: «El Desarrollo Económico. Teorías, políticas y problemas», *De Economía, op. cit.* También se ocupa de estos autores HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico, op. cit.*, vol. I, páginas 134 y ss.

11. ALVIN HANSEN (91)

Hansen presenta una economía capitalista estable y, sin embargo, creciendo y afirma que la consecución de una situación tal requeriría la adopción de políticas fiscales y monetarias apropiadas. A falta de un ritmo adecuado de progreso tecnológico y del desarrollo de nuevas industrias (el automóvil y los ferrocarriles no pueden crecer al mismo ritmo que en el pasado) se ofrecen varias medidas intervencionistas.

Situado el problema dentro de la teoría del ciclo, Hansen propugna que para compensar la tendencia a la disminución de la inversión privada y, por tanto, la tendencia a la baja de la renta nacional que se traduce en la aparición del desempleo, el Gobierno puede incrementar la inversión pública, reducir los impuestos o redistribuir el ingreso, haciéndolo pasar de los ahorradores a aquellos que lo gastan. Una política completa orientada hacia el mantenimiento de un crecimiento sostenido llevaría consigo una inteligente mezcla de las tres medidas citadas (92).

En resumen, los autores que acabamos de citar relacionan los incrementos de renta «per capita» con cuatro grandes factores: acumulación de capital, crecimiento demográfico, descubrimientos de nuevos recursos y progreso tecnológico. Estos factores están interrelacionados de diversas formas y en realidad lo que diferencia las teorías económicas sobre el desarrollo es según la naturaleza que asignan a tales interrelaciones.

Estas teorías no nos indican cómo convertir una economía pobre y estancada en otra que se expanda crecientemente con la esperanza de terminar siendo auténticamente próspera (93).

(91) El profesor Alvin Hansen, figuró en el equipo del segundo período del Presidente Roosevelt. Así, la tesis de Hansen se empareja con la Teoría económica del «New Deal».

(92) HANSEN, A. H.: «El progreso económico y la disminución del crecimiento de la población», *op. cit.*, págs. 394 y ss.

(93) HIGGINS, B.: «Desarrollo Económico», *op. cit.*, págs. 190 y 191. En el mismo sentido se expresa KUZNETS, S.: «Toward a Theory of Economic Growth» en su *Economic Growth and Structure*, N. York, 1965, págs. 4-5.

12. FRANÇOIS PERROUX

Para Perroux, estamos ante dos hechos reales, señalados imperfecta, pero claramente, por las estadísticas. El primero, es la dependencia de los países subdesarrollados ante las inversiones exteriores que, en gran parte, resultan de planes o programas. El segundo hecho es la presencia de un desfase de desarrollo combinado a heterogeneidades muy marcadas y a la yuxtaposición de sectores económicos mal vinculados unos a otros (94).

La conclusión es que cuando estamos ante una economía subdesarrollada, estamos ante una economía desarticulada. Este es el rasgo más interesante, porque expresa lo esencial de su funcionamiento. La economía subdesarrollada, por razones estructurales, está continuamente expuesta a bloqueos de desarrollo o de crecimiento.

Para los países subdesarrollados, el desarrollo armónico está caracterizado por la ruptura de círculos viciosos y el establecimiento de órganos y canales de transmisión que permitan la propagación de los impulsos de desarrollo o crecimiento.

Austruy ha sistematizado el pensamiento de Perroux señalando cuatro niveles que son objeto de estudio:

1. Expansión o aumento del producto de modo coyuntural o parcial.
2. Crecimiento o aumento del producto de una manera sostenida.
3. Desarrollo o transformación de la estructura social, modos de pensar, etc.
4. Progreso o significación finalista que proporciona un sentido al desarrollo y le transmite un impulso de propagación (95).

La aportación más importante de Perroux a la teoría del desarrollo es el concepto de polo de desarrollo.

La historia nos enseña que Gran Bretaña, en el siglo XIX, y Estados Unidos en el actual, se consideran «economías dominantes» y, a la vez, «focos de desarrollo». De la misma manera, una ciudad industrial puede también dominar en una región y al mismo tiempo generar desarrollo en la esfera de su influencia.

(94) PERROUX, F.: «Trois outils d'analyse pour l'étude du sous-développement», Institut de Science Economique Appliqués, *Cahiers*, serie F, 1955, 20 julio.

(95) AUSTRUY, J.: *Le Scandale du Développement*, op. cit., págs. 88 y ss.

Esta idea le lleva a propugnan que para iniciar el desarrollo debe ejercer sus efectos una «industria clave», que tiene que ser grande, crecer deprisa y generar efectos de difusión importantes. Cuando así lo hace, influye en el desarrollo de su «interland», produciéndose lo que ya se conoce hoy en la literatura económica como «efecto Perroux».

13. LOS MODELOS DE SINGER (96)

Para Singer, existe un problema que debe estar siempre presente en los estudios del desarrollo: es el de la reciprocidad compleja de crecimiento y transformación de los factores económicos y sociales en el desarrollo.

Consecuentemente, se pueden distinguir cuatro enfoques diferentes en el análisis o, si se prefiere, modelos de desarrollo, que pueden ser identificados en la historia de la economía del desarrollo.

Modelo 1.º, o «modelo puritano». Desprecia los factores sociales y describe el desarrollo como una secuencia económica acumulativa (97).

Modelo 2.º, o «modelo de inversión humana». Está basado en la noción de «capital humano» y su papel en el proceso de desarrollo. Enfatiza el efecto de la educación, de la formación profesional, del cuidado de la salud, de la mejora de la nutrición, etc., sobre la productividad (98). Además, sus objetivos en tanto que instrumentos de todo proceso de desarrollo económico. Aún sin más que esto, en la medida en que fueran resultados más que causas de una producción mejor.

Modelo 3.º, que representa el reverso del modelo 2.º Considera el crecimiento económico como un instrumento y establece como objetivo el estudio del nivel de vida. En este aspecto hay que

(96) SINGER, H. W. (Director de la División de Reglamentos y Planificación de la O.N.U.): «Social Development Key Trow Sector», en *International Development Review*, 1965, marzo.

(97) El factor clave es el aumento de capital, con lo que se eleva la producción y así se pueden aumentar las posibilidades de consumo más alto en el futuro, con lo que se penetra en un nuevo ciclo del proceso.

(98) Está asociada esta idea a Theodor SCHULTZ, de Chicago, y tiene gran importancia para los países subdesarrollados.

considerar que el incremento de la renta adicional para un pueblo varía de un país a otro (99).

Modelo 4.º Es el realmente satisfactorio y el más difícil. Tiene en cuenta toda la compleja interacción entre factores económicos y sociales, o sea, el que se denomina como problema de «la gallina y el huevo».

El enfoque puritano o Keynesiano, el de inversión humana y el de indicadores sociales debe ser amalgamado en un sistema en que el crecimiento genera un mayor crecimiento y un cambio y que un crecimiento y un cambio generan una mayor transformación.

Resume Singer (100) los aspectos sociales del desarrollo así:

1. La naturaleza del desarrollo como un proceso interno dinámico que debe ser incorporado a las personas y a sus relaciones.

2. El hecho de que el desarrollo no es sólo crecimiento, sino también cambio social, y que deben estar interrelacionados cambio y crecimiento.

3. La realidad de la «inversión humana» —el factor humano como base de la productividad—.

4. El objetivo final del desarrollo debe ser una vida mejor para el futuro, siendo el aumento de la producción, una condición necesaria pero no suficiente, un medio para alcanzar un fin.

13. BENJAMÍN HIGGINS

Publica Higgins en el año 1959, la primera edición de su «Desarrollo Económico». Hasta el año 1968, en que publica la segunda, ha desempeñado diversos puestos que detalla en el prólogo a esta última edición (101).

(99) Clasificando los países en desarrollados y subdesarrollados en base a índices sociales como expectativa de vida, grado de alfabetización, camas de hospital por mil personas, cantidad de vitaminas o proteínas ingeridas por persona, número de libros por persona, etc., muestran desviaciones considerables y significativas en relación a la clasificación de los mismos perfiles referentes a su renta per cápita.

(100) SINGER, H. W.: «Factores sociais no desenvolvimento: Visao geral com especial en fase de Seguridad Social», *Rev. Previdenza Social*, 1968, mayo-junio. Reproducido en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 1968.

(101) Profesor de la Universidad de Texas, ha llevado a cabo misiones en el Brasil por cuenta de la Agencia para el Desarrollo Internacional Nor-

Confiesa Higgins que «la barrera más importante con la que nos encontramos en el estudio del desarrollo sigue siendo nuestro desconocimiento del proceso del mismo, y en la actualidad estamos iniciándonos por un camino largo y duradero de penosa acumulación del material empírico, significativo, necesario antes de que la teoría general pueda experimentar mejoras de importancia».

I. La batalla contra la pobreza

La pobreza es, en último término, el problema que preocupa a la economía y a los economistas. Porque, incluso en los países más ricos, sigue habiendo bolsas en que reina la misma, es justificable que algunos economistas continúen interesándose por ese problema de los países económicamente más adelantados.

Ahora bien, conseguida ya una cierta «opulencia» en éstos y admitidos ya que todos nosotros vivimos en un mundo único y que nuestros destinos se encuentran irrevocablemente entrelazados, es natural que el esfuerzo más importante desarrollado por los economistas desde la terminación de la II Guerra mundial se haya dirigido a dar solución a los tremendos problemas de los países en donde la mayor parte de la gente sigue siendo todavía pobre. Tales son los países que hoy se acostumbra a calificar de «subdesarrollados» (102).

teamericana y en Chile, Argentina y Méjico, bajo los auspicios de la O.N.U. Ha continuado prestando atención a los problemas de Ceylán, Libia, Egipto y el Líbano y, por encargo de la O.C.D.E., interviene en los programas de desarrollo de Grecia.

Además, ha participado en seminarios de formación y colaborado en diversos grupos de expertos organizados, unos y otros, por la O.C.D.E. y otras agencias especializadas de la O.N.U.

Ha publicado un libro para el M.I.T., Center for Internacional Studies, sobre la ayuda exterior y la política de estabilización, realizando un enjuiciamiento para la O.C.D.E. del impacto de la asistencia técnica a Grecia y otro referente a Libia («Desarrollo económico. Principios, problemas, políticas», Gredos, 2 vols., Madrid, 1970, pág. 9).

(102) El diagnóstico que nos da HIGGINS de los países subdesarrollados es el siguiente: «... tienen, por lo general, más de una tercera parte de su mano de obra total empleada en la agricultura, y se caracteriza por su dualismo tanto tecnológico como regional; sus niveles de educación son bajos y en ellos predomina el subempleo crónico y el empleo de baja productividad asociados con una reducida semana laboral. También se da un elevado volumen de paro estacional y, en ocasiones, el paro se produce a causa de malas cosechas. En general, cabe decir que la alimentación y el estado de salud son, asimismo, muy bajos» (*Ibid.*, *op. cit.*, vol. I, pág. 51).

II. Los factores estratégicos del desarrollo

Al comentar los factores políticos que han permitido el desarrollo en el pasado, con lo que quizá podría suceder en los subdesarrollados en la actualidad, formula dos observaciones: *a)* el «mecanismo de disparo» de la revolución industrial no consistió en obras tales como construcción de carreteras y establecimiento de proyectos de regadío, en las que la mano de obra en situación de paro disfrazado utilizó las técnicas ya conocidas, sino que se trató más bien de un progreso técnico que se dio más o menos simultáneamente en un amplio campo; *b)* algunos de los países subdesarrollados al menos contaba con posibilidades de transporte y sistemas de regadío que se encontraban en un estadio de desarrollo relativamente avanzado. Parece, pues que no hay otro camino sino incrementar el flujo de ahorro y de inversión, si los países subdesarrollados desean gozar de elevados niveles de vida.

Después de analizar el crecimiento demográfico (103), el progreso tecnológico, la política de los países técnicamente superiores y de los subdesarrollados; los factores sociológicos y los tecnológicos, llega Higgins, a la siguiente optimista conclusión:

«Si tanto los países subdesarrollados como los adelantados se muestran conformes con la necesidad de desarrollar a aquéllos, si ambos comprenden lo que se requiere para lograr ésto y se dan cuenta de la magnitud de la tarea y si la aceptan a pesar de todo», es factible la tarea de desarrollar países hoy atrasados (104).

(103) HIGGINS distingue cuatro tipos de situaciones demográficas:

1.º La población puede ser mayor que la óptima en el sentido estrictamente técnico de que la renta por persona podría elevarse aumentando simplemente la dimensión de aquélla sin cambios en otras variables estratégicas. En esta situación está Canadá.

2.º La renta por persona quizá no aumente al elevarse la población, pero un programa factible de desarrollo podría crear una situación tal en la que el crecimiento demográfico tendría un efecto favorable en la renta por persona. Algunos países iberoamericanos están en esta situación.

3.º La productividad marginal de la mano de obra (y por consiguiente, de los incrementos demográficos) quizá puede ser positiva, aun cuando la renta por persona disminuya al aumentar la población, a pesar de cualesquiera medidas que cabría adoptar como parte de un programa factible de desarrollo.

4.º La situación puede ser tal que la productividad marginal de la mano de obra sea cero o negativa y permanecer así a pesar del programa de desarrollo («Desarrollo Económico», *op. cit.*, pág. 226).

(104) *Ibid.*, *op. cit.*, pág. 244.

III. *Planificación y programación del desarrollo económico*

Una vez que se establece por el poder político una fórmula de prioridades, reflejo de una función de decisión (105), todos los tipos de proyecto de inversión deben ajustarse a los programas de bienestar social, la reforma agraria, etc., debe valorarse en base a su contribución a los objetivos nacionales (106).

IV. *Desarrollo social*

a) La planificación de la educación, en último término, debe estar sujeta a la relación coste-beneficio, porque no puede haber justificación racional alguna para expandir la inversión en educación a menos que ello produzca mayores beneficios (para un coste dado) que la que se realice en otros campos. Ni siquiera el pedagogo más entusiasta podrá defender la expansión de la educación si ésta produce menos beneficios a la sociedad que alguna otra cosa que se pudiera obtener por el mismo coste social (107).

b) Se muestra Higgins bastante cauto al comentar los programas de Seguridad Social, ya que si bien es cierto que producen unas redistribuciones de renta de los jóvenes a los viejos, de los sanos a los enfermos, de los que trabajan a los desempleados, pueden llevar involucrados otros efectos, tales como diluir los incentivos para trabajar más o mejor, o para ahorrar más de forma voluntaria o para atender las contingencias que representan el paro, la enfermedad, la vejez (108).

(105) El descubrimiento de la «función de decisión» (también llamada «de bienestar» o «función objetiva») es una respuesta al reconocimiento de que alguien ha de adoptar las decisiones básicas antes de que pueda darse inicio al análisis de la política económica. No obstante, a la gente a la cual se atribuyen tales decisiones básicas —los políticos— no siempre están en condiciones de hacer juicios correctos si no cuentan con la ayuda de los técnicos. Existe, pues, la necesidad de que se dé una interacción continua entre éstos —especialmente los planificadores— y las personas en quienes radica la responsabilidad última del enjuiciamiento político (*op. cit.*, pág. 430).

(106) Sería absurdo hacerlo de otra manera. Todos estos aspectos del desarrollo están de hecho sometidos a una forma u otra al análisis coste-beneficio y ninguno de ellos se ve favorecido por la totalidad del presupuesto de desarrollo. Dado que tal es el caso, sería conveniente explicitar tal análisis cuantificado y hacerlo objetivo, consistente con el resto del plan (*op. cit.*, pág. 460).

(107) *Ibid.*, *op. cit.*, pág. 493.

(108) *Ibid.*, *op. cit.*, pág. 56.

c) «Reforma agraria.» Es preciso atribuir un «precio sombra» a los beneficios sociales, políticos y económicos indirectos que se deriven de las medidas de reforma agraria, y a esta suma hay que añadir (o sustraer) el impacto neto que ello provoque en el volumen de producción agrícola a lo largo del período de planificación contemplado. Los beneficios netos pueden compararse así con los costes del programa, incluyendo los costes oportunidad que encierra la asignación al mismo de los recursos escasos de tipo administrativo, científico y técnico. El programa podrá expandirse luego hasta que la relación coste-beneficio sea inferior a la de otros programas o proyectos que utilicen el mismo volumen de recursos escasos (109).

d) «Salud pública.» De todos los componente de importancia del «desarrollo social», los programas de sanidad son un arma de doble filo. Si el nivel o la tasa de crecimiento demográfico están por encima del óptimo, el efecto de la inversión en la salud pública respecto a la tasa de crecimiento económico es ambivalente, pues en tales circunstancias la disminución del ritmo de mortalidad reducirá la tasa de crecimiento de la renta «per capita», a no ser que atribuyamos altos precios sombra a la gente como tal parte de la renta nacional.

Además, los programas de salud pública tienden a ser particularmente efectivos en lo que se refiere a reducir las tasas de mortalidad infantil y a ampliar la esperanza media de vida, elevando así la proporción que representa la población no productiva con respecto a la productiva (110).

De cualquier forma, el dilema que se presenta a los planificadores es el si han de concentrar sus esfuerzos sobre la medicina preventiva o sobre la medicina curativa (111).

Un enfoque económico (es decir, de bienestar general) del pro-

(109) *Ibid.*, *op. cit.*, págs. 513-14.

(110) Un país desarrollado típico indica sus problemas sanitarios en la forma siguiente: cáncer, cuidados de los ancianos, enfermedades crónicas y degenerativas, enfermedades mentales y accidentes. Para la gran parte de los países subdesarrollados (que se encuentran en la zona tropical en su mayoría) los problemas más importantes eran: malaria, tuberculosis, deficiencias de la alimentación y defectos provocados por el medio, seguidos de lepra, dermatosis tropical, otras enfermedades endémicas, enfermedades de la maternidad e infantiles y carencia de personal especializado y material (*op. cit.*, pág. 518).

(111) Cabe subrayar al respecto que los programas preventivos son mucho más baratos (*op. cit.*, pág. 519).

blema de la planificación de la salud pública trataría de medir en primer lugar los rendimientos directos en base a la reducción del número de hombres y días perdidos por enfermedad y al incremento de la esperanza media de vida (hasta el momento en que ésta supere a la vida laboral, cuando los rendimientos directos se hacen negativos) y seguidamente añadiría un componente de «bien de consumo», en forma de precio sombra de la «salud» como tal. Probablemente habría que introducir otro también en el caso de continuación de la «salud» de las personas ya sanas y todo un conjunto de ellos para atender a la curación de las diversas enfermedades e incapacidades. Por último, se haría un intento de medir las complementariedades entre la salud y otros sectores del programa de desarrollo. Es evidente, por ejemplo, que existe una complementariedad entre los rendimientos de inversión en educación y la inversión en salud pública (112).

e) «Vivienda.» Uno de los problemas más difíciles con los que se enfrenta el planificador del desarrollo es determinar los niveles de calidad apropiados para las viviendas.

Confiesa Higgins que hubo un tiempo en que se tendía a creer que una mejora de la calidad del alojamiento se traducía en un incremento de la productividad, en una reducción de la incidencia de las enfermedades, delitos y delincuencia juvenil, haciendo que la gente viviera, pensase y votase como convenía. La verdad, afirma a continuación, es que las pruebas que cabe aducir en apoyo de este tipo de argumentación son extremadamente tenues.

La dificultad básica dentro del desarrollo económico de la programación de viviendas y de los servicios urbanos relacionados es la misma que encontramos en el campo de la educación. La vivienda es tanto un bien de capital como de consumo. Se precisa alguna cantidad y calidad de alojamientos (y de servicios relacionados) para maximizar la productividad de la mano de obra. En otras palabras, hay una oferta «óptima» de viviendas cuando el coste marginal de más o mejores alojamientos, es un componente de importancia de la renta personal y, por consiguiente, del bienestar indivi-

(112) Una vez que una persona está formada y capacitada, resulta más importante que nunca mantenerla con vida y en buenas condiciones: cuanto mayor sea la inversión en educación tanto mayores serán los rendimientos de la inversión en salud pública, siendo también cierta la afirmación inversa, dado que estos gastos incrementan la esperanza de vida (*op. cit.*, pág. 518).

dual. No se pueden determinar los niveles y calidad apropiadas en el caso de la vivienda por los meros efectos de la productividad, como tampoco cabe hacerlo de esta forma en el de la educación o en el de la salud pública (113).

La programación de viviendas lleva consigo la necesidad de atribuir un «precio sombra» a las mismas como bien de consumo para varios grupos de renta, añadiendo aquél al incremento de otra producción procedente de más y mejores viviendas y comparando esta suma de los costes con los costes que supone suministrar éstas (114).

V. Política fiscal

El primer planteamiento del problema es: ¿qué son mejores, los impuestos o el ahorro? No hay respuesta general ni sencilla a esta pregunta. El papel principal de unos y otros, desde el punto de vista de la hacienda del desarrollo, estriba en permitir una mayor inversión pública y privada, sin que se produzca inflación. Los impuestos que se pagan a costa del ahorro en vez de a costa de los gastos corrientes de consumo no son nada anti-inflacionarios. Por otro lado, se ha dicho que los impuestos no sólo empobrecen a la gente, sino que hace que ésta se sienta más pobre, en tanto que un incremento de los ahorros, con el aumento paralelo de activos líquidos, hace que la gente se sienta en mejores condiciones y, en consecuencia, la reducción del gasto es probable que sea mayor si se allega una cierta suma en base a impuestos en vez de con ahorro, si bien mucho depende de cuales sean las rentas más afectadas por el aumento de unos y otros. La desagradable tarea de limitar el consumo de los grupos de rentas medias y bajas es probablemente más sencilla desde el punto de vista administrativo introduciendo impuestos que a través de medidas destinadas a incrementar el ahorro (115).

(113) HIGGINS estima que el requerimiento mínimo en el caso de la vivienda y de los servicios urbanos es que se alcance el «óptimo» que iguale los costos marginales con el producto marginal (*op. cit.*, vol. II, pág. 19).

(114) El problema es más bien estadístico que conceptual y se necesita llevar a cabo un volumen mucho mayor de investigaciones empíricas con objeto de dar base a las decisiones de política (*op. cit.*, vol. II, pág. 19).

(115) En general cabe decir que los grupos de rentas elevadas tienden a ser ahorradores y los de ingresos bajos a gastar más. Así, pues, los efectos anti-inflacionarios de los impuestos o del ahorro es probable que sean ma-

Propone Higgins un sistema que consiste fundamentalmente en evaluar el capital descontando los rendimientos a un tipo apropiado de interés, teniendo en cuenta la complejidad del problema de la dirección y del grado de riesgo implicados por la empresa (116).

La fórmula de este impuesto es:

$$T_x = (E_g - E_R) \cdot (20\% - R\%) \quad (117)$$

yores si se obtienen de los grupos de rentas reducidas que en el caso de los otros (*op. cit.*, vol. II, págs. 59-60). No obstante, al aumentar las rentas disminuye la propensión al ahorro (KUZNETS, S.: *National Income: A Summary of Findings and National Product Since 1869, 1946*, cit. por BURNS, A. F.: *Las fronteras del conocimiento económico*, Aguilar, 1960, pág. 37.

(116) Según la teoría económica, el valor de un activo es la suma descontada de los rendimientos a un tipo apropiado de interés, teniendo en cuenta la complejidad del problema de la dirección y del grado de riesgo implicados por la empresa. Según la teoría económica, el valor de un activo es la suma descontada de los rendimientos futuros anticipados procedentes del mismo o, en otras palabras, la suma de los «valores actuales» de las ganancias anuales obtenibles a lo largo de la vida del activo. A efectos de gestión fiscal y para empresas con una experiencia de ganancias que se extendiera a lo largo de varios años, la evaluación podría basarse simplemente en una media móvil de los rendimientos durante un período de, por ejemplo, cinco años. Las autoridades podrían permitir que cada empresa declarase lo que considerase «tasa justa de rendimiento» en el campo de su actividad. El impuesto sobre los beneficios de las sociedades se mantendría a un nivel bastante bajo (p. e., 20 por 100), pero se impondría una «supertax» a todas aquellas que desearan privilegios de transferencia y que variaría inversamente con la tasa de rendimiento escogida como «normal».

(117) Los símbolos son:

E_g = ganancias brutas (ingresos totales menos costes corrientes).

E_n = ganancias netas (ganancias brutas menos impuestos).

$E'n$ = ganancias netas estimadas.

ET = Beneficios transferibles.

E_d = ganancias netas una vez tenida en cuenta la depreciación.

D = depreciación.

R = tasa «normal» de rendimiento estimada.

V = Valor capital.

E_R = ganancias «normales» (es decir, $E_R = VR$).

T_n = impuesto normal, definido como $\frac{40}{100}$ de $(E_g - D)$.

T_x = Supertax definida como $(E_g - E_R) \cdot (20\% - R\%)$.

TT = Impuesto total.

P = período de sustitución.

La fórmula es también $T_x = (E_g - VR) (20\% - R\%)$. Si E_g y R vienen dadas, tendremos entonces $T_x = t(V)$ con $dT_x/dV < 0$. Pero $V = V(P)$ con $DV/dP > 0$. Así, pues $dT_x/dP = dV/dP \cdot dT_x/dV < 0$. Es decir, la «supertax» disminuye a medida que aumenta el período de inversión (*op. cit.*, vol. II, págs. 90-93).

VI. *La inversión extranjera*

Pocos son los problemas de la política de desarrollo económico que levantan tantas profundas emociones o generan tantas y tan amplias diferencias de opinión como el papel de la inversión privada procedente del exterior. Algunos autores, principalmente en los países adelantados, cuyo sistema económico está basado en la empresa privada, ven en la inversión extranjera en los países subdesarrollados la única esperanza real para eliminar la pobreza. Otros, en su mayor parte en los países que recientemente han accedido a la independencia, la contemplan como el instrumento principal del «imperialismo económico», el método base al cual las antiguas potencias coloniales intentan mantener el control de las economías de las excolonias. Por otra parte, también hay autores que afirman que los países subdesarrollados irían mejor sin ayuda extranjera, y algunos otros llegan hasta indicar que tales países no sólo deberían olvidarse de ella, sino que debieran expropiar las inversiones extranjeras con que ya cuentan.

La laguna existente entre la teoría y la práctica de la ayuda extranjera sigue siendo grande. Higgins propugna como solución una reorganización de la ayuda internacional, cuyos rasgos esenciales vienen constituidos por una mayor internacionalización, haciendo de la Asociación Internacional de Desarrollo lo que su propio nombre implica y canalizando a través de ella toda la ayuda, tanto bilateral como multilateral; extensión de la «confrontación» practicada por O.C.D.E. y de la «asamblea consultiva» del Plan Colombo, como técnicas para incluir a todos los países tanto donantes como receptores, y un mayor uso de las Comisiones regionales de las Naciones Unidas (118).

(118) HIGGINS, B.: *United Nations and U. S. Foreign Economic Policy*, Homewood, III, 1962, pág. 8.

IV. LA ETICA DEL DESARROLLO

A. PLANTEAMIENTO

Uno de los antecedentes de la moderna ciencia económica es la filosofía moral. Denis Goulet (119) destaca que el desarrollo, en último sentido, no puede considerarse meramente como industrialización o modernización y ni siquiera en términos más simples, como el incremento de la productividad.

Para Keynes el progreso es una situación normal en cuanto se permita simplemente la preeminencia de la razón, y para quien el desarrollo económico es el fundamento necesario sobre el cual podrán levantarse las otras formas que adopta el progreso de la humanidad (120).

Goulet afirma que el concepto queda perfectamente encerrado en la expresión «promoción humana», la promoción de todos los hombres a su quintaesencia de humanidad, incluyendo las dimensiones económicas, biológicas, psicológicas, sociales, culturales, ideológicas, espirituales, místicas y trascendentales (121).

De forma análoga, el padre Lebret nos advierte de la inconveniencia de identificar «éxito final» y elevados niveles de consumo. Las civilizaciones «más triunfantes», tanto en el plano de la humanidad como quizá también en el del poder, han sido un tanto austeras. Ello no obstante, el padre Lebret no dejó de insistir en la necesidad de eliminar la pobreza. Es preciso abolir las deficiencias en los niveles de alimentación, vestido y alojamiento, y para ello son precisas la industrialización y la mejora agrícola, así como la generalización de la educación, una mejor capacitación técnica, aumentar el ahorro e incrementar la inversión (122).

En esta línea, en el II Plan de Desarrollo español se declaró que el hombre —en singular— es el destinatario de los frutos del

(119) *La ética del desarrollo*, Madrid, 1965.

(120) Lord KEYNES, en el año 1945: «Levantemos nuestras copas en honor de la Royal Economic Society, de la Economía y de los economistas, que no son los depositarios de la civilización, sino de la posibilidad de civilización», cit. por HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico, op. cit.*, pág. 19.

(121) LEBRET, L. J.: *Dynamique concret du développement*, París, 1961.

(122) Coincide en estas ideas HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico, op. cit.*, pág. 424. El padre LEBRET es el fundador, en Francia, de *Economie et Humanisme* y del Institut de Recherches et de Formation en voi du Développement.

desarrollo. Los aspectos económicos tienen un valor puramente instrumental, puesto que tratan de obtener el máximo rendimiento posible de los recursos de todo orden de que dispone el país para ponerlos al servicio del hombre entendido en su individualidad personal y de la familia, fundamento de la sociedad. El concepto de desarrollo no se limita a contemplar las perspectivas de orden económico y sociológico; se orienta hacia una división integral del hombre.

B. ALGUNOS PENSADORES DEL SIGLO XX

El primer autor contemporáneo que establece una relación entre la ética y el progreso económico es Max Weber (123).

Para este autor la razón del desarrollo del capitalismo en el siglo XVI estriba en que la Reforma estableció la base ética y filosófica apropiada para que el «espíritu capitalista» floreciese. El deseo de adquisición es común denominador de todas las épocas y lugares, pero el catolicismo frenaba toda pretensión de beneficio y de acumulación de riquezas que caracterizan al capitalismo. El problema, dice Higgins, no estriba en el advenimiento de una actividad capitalista, sino en la aparición de una sociedad burguesa y sobria, en la que el capitalismo alcanzó su cima (124).

El espíritu del capitalismo está tipificado por la filosofía de la avaricia, de Benjamín Franklin: la adquisición de riqueza es un fin en sí mismo. Al comienzo de los tiempos modernos no fueron los empresarios ya existentes los que representaban el espíritu capitalista, ya que estaban atados al tradicionalismo (beneficios fijados, tipos de interés limitados, precios y salarios justos), sino que fue en la clase media baja donde dicho espíritu prendió con más fuerza. Este espíritu fue el que estimuló el advenimiento del capitalismo. La principal recompensa para ganar dinero era el sentimiento de haber hecho bien el trabajo (125).

(123) WEBER, M.: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Se publica en 1905 en Berlín, y se traduce al inglés en 1930, y la *Historia Económica General*, 2.ª ed. F.C.E., México, 1956, esp. págs. 306 y ss.

(124) HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, op. cit., pág. 197.

(125) Este concepto se encuentra en las doctrinas de Lutero bajo el nombre de «llamada» o «vocación», la cual consiste en la idea de que cada individuo «está llamado» a hacer un cierto trabajo y a hacerlo lo mejor posible.

Esta explicación del nacimiento del capitalismo la introdujo en Inglaterra R. H. Tawney (126). De la misma manera que Weber, Tawney señala que la Iglesia Católica se opuso a la usura y dio gran importancia al pecado de la avaricia. La explosión de la actividad comercial en el siglo xv hizo que esta concepción católica fuera un anacronismo económico. Aun así, la doctrina católica fue una barrera efectiva al desarrollo capitalista a pesar de ser desoída en la práctica. Mientras Lutero se oponía a la acumulación de capital, a la usura, al monopolio, a los precios altos, a la especulación y al comercio de artículos de lujo con Oriente, Calvino miraba la vida económica con ojos de agricultor, reconocía la necesidad de capital, banca y crédito, así como las finanzas y el comercio en gran escala. La austeridad, laboriosidad, sencillez y frugalidad eran virtudes cristianas y los beneficios y el interés no tenía por qué ser necesariamente diabólicos (127).

Para Werner Sombart (128), el capitalismo comenzó, más o menos, en el siglo xvii, debido sobre todo a la transformación moral que se produjo entonces, ya que con la Reforma se vio justificada la búsqueda ilimitada de ganancias y se convirtió en el móvil general de actividad bajo la influencia de los judíos.

Sombart critica el sistema capitalista centrándose en las taras de orden moral que comporta: el deseo sórdido de enriquecimiento material, la falta de escrúpulos de los grandes capitalistas, el sacrificio de la calidad de la producción a la cantidad, la ausencia de fantasía, el cuidado por lo racional, por el conocimiento superficial y utilitario.

Lucien Laurat propugna la creación de un régimen más racio-

La forma de conducta moral más perfecta estriba en el cumplimiento del deber en los asuntos de cada día. La idea del ascetismo monástico se extendió a la vida mundana: no era dable incurrir en lujo. Lutero se opuso al monopolio y a la usura y por ello no puede ser considerado como el apóstol del capitalismo. El calvinismo fue el verdadero enemigo del capitalismo: si se quiere llegar a ser uno de los elegidos se debe trabajar mucho y gastar poco. (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, op. cit., págs. 198-99).

(126) TAWNEY, R. H.: *Religion and the Rise of Capitalism*, N. York, 1926.

(127) ROBERTSON, H. M. en *Aspects of the Rise of Economic Individualism*, critica las ideas de WEBER y de TAWNEY. Para ROBERTSON los fundamentos del capitalismo hay que buscarlos en el desarrollo del estado nacional, la filosofía de Maquiavelo y, en particular, la revolución de precios que siguió a los descubrimientos.

(128) SOMBART, W.: *Der moderne Kapitalismus*, 2 vols. Leipzig, 1902 y 1916; *Les Juifs et la vie économique*, Payot, 1923. Son las obras más importantes al respecto.

nal. Durante algunos siglos, la técnica de la producción ha hecho progresos indiscutibles, pero la ciencia de la organización económica se ha quedado muy retrasada (129).

Piensa, como Marx, que el mundo tienda a la socialización, pero difiere de su maestro en que ésta llegará por caminos distintos: el accionariado obrero, la abolición de la oligarquía de los monopolios, las instituciones obreras (sindicatos, cooperativas, mutualidades, bancos obreros), van minando el régimen capitalista. La economía dirigida podrá ser un instrumento de revolución, tan pronto como se consiga que los futuros directores de la economía no sean capitalistas movidos por sus intereses personales, sino representantes de la colectividad, sin otro objetivo que el interés social.

El autor marxista que más se aparta del marxismo ortodoxo es Henri de Man (130). De Man discrepa, sobre todo, en el valor del movimiento obrero, al constatar un aburguesamiento en la clase trabajadora. El burgués con sus vanidades, su lujo verdadero o falso, es para el obrero fuente, no de odio o de desprecio, sino de admiración y envidia. Las clases populares necesitan que un hombre encarne el ideal de lo que ellas llegarían a ser. Este ideal se lo ofrece el burgués, y De Man repite la frase de Bernard Shaw: «Los pobres no desean ni la vida sencilla ni la vida estética. Quieren la rica vulgaridad.»

A la sociedad socialista se puede llegar a través del ejemplo que brindan los intelectuales que actúan por dos móviles: a) el de «servicio», es decir, el deseo de ser útil a la colectividad y de hacer cuidadosamente lo que cada cual tiene que hacer, y b) la «alegría en el trabajo», buscando el placer en la obra de creación, de imaginación o de organización familiarizando, para ello, a los obreros manuales.

Autor más sociólogo que economista es Veblen (131). Sus estudios fueron sobre todo sobre sociología, toda teñida de moralis-

(129) LAURAT, L.: *Economie dirigée et socialisation*, Eglantine, Bruselas, 1934 y *Le manifeste communiste de 1848 et le monde d'aujourd'hui*, Self, París, 1946, y *Problemas actuales del socialismo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

(130) DE MAN, H.: *Au delà du marxisme*, Eglantine, Bruselas, 1927.

(131) VEBLEN, T.: *Teoría de la clase ociosa*, F. C. E., México, 1951. La 1.ª ed. en inglés es de 1899.

mo, aunque la ética a la que estaba unida fuera independiente de todo fundamento religioso o tradicional.

Tres son los móviles que podían impulsar al hombre a una actividad económica productiva: el «parental bent», o espíritu de devolución a un grupo; el «instinct of workmanship», o gusto por el trabajo bien hecho y eficaz, y el «idle curiosity», o gusto por el saber desinteresado (132).

«En las sociedades industriales, el individuo, a diferencia de sus antepasados, ya no acepta los altibajos de su fortuna personal o la continuación del «status» adquirido, sino que más bien lo que espera y exige es el continuo mejoramiento de su situación. Se presume ahora que la producción y la renta se han de incrementar año tras año y que cada generación va a tener a su disposición una cantidad mayor de bienes que lo que tuvo la generación anterior.» Así, ha devenido «objetivo primario, por encima de todos los demás, el producir más y mejor. Las tasas de crecimiento son virtualmente «santificadas», se citan como si fueran la medida exacta del mérito de un gobierno o de un régimen» (133).

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA ECONOMICA Y DESARROLLO

1. ESTRUCTURA ECONOMICA Y DESARROLLO

La naturaleza tiene una gran significación como fuente de necesidades, como fuente de elementos para la satisfacción de estas necesidades y también condiciona la producción con respecto al lugar en que ésta se ha de realizar.

Puesto que la naturaleza actúa sobre la actividad económica en diferentes formas, ya excitándola y ayudándola o bien dificultando-

(132) VEBLEN, creador del institucionalismo, descuidó otros móviles del comportamiento económico del hombre (JAMES, E.: *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, op. cit., pág. 103).

(133) ARON, R.: *Progress and Disillusion*, Pall Mall Press, Londres, 1968, pág. 163.

la, resultará que los diversos lugares de nuestro planeta constituyen diversas unidades económico-geográficas (134).

La ciencia que se ocupa de la relación del hombre con su medio físico se denomina Ecología Humana. La Ecología Humana considera como zona natural cualquier área físicamente definida por ríos, costas, montañas u otros rasgos semejantes. También se le conoce como morfología social (135).

Parece que hay una preferencia de los geógrafos en sustituir el término por el de «región», considerada como «área dentro de la cual los factores demográficos y del medio han creado una estructura económica y social».

En un ámbito definido, en un determinado momento, el volumen y la naturaleza de la producción están subordinados, en cierta medida, a la existencia de condiciones de producción que son los datos inherentes al medio físico (régimen de lluvias, presencia de yacimientos minerales) o adquiridos por la acción de anteriores generaciones (acondicionamiento de terrenos, equipo industrial, red de transportes). Estos datos constituyen tan solo datos potenciales, es decir, las condiciones de producción poseen tan solo un valor relativo (136).

Todo permanece en el plano meramente virtual, mientras la población está ausente. La presencia del hombre posee una importancia y significación de orden totalmente distinto al de las condiciones de producción, pero siendo esencialmente distinta es totalmente decisiva.

Se manifiesta con intensidad desigual, no sólo según el número—considerado como fuerza de producción o como estímulo a la producción (consumo—, sino según la eficacia productiva de la población, que está subordinada a la capacidad técnica, a la organización de la producción, a la calidad y a la naturaleza de las

(134) WEBER, A.: *Tratado de economía política*, vol. I. Introducción al estudio de la economía política, Trad. de la 5.ª ed. alemana, Bosch, Barcelona, 1935.

(135) Este campo de investigación presenta mucho terreno común con la geografía, sociología, economía y antropología, y requiere no solo unas variadas aptitudes en cada investigador, sino también la estrecha cooperación de los especialistas (DICKINSON, R. E.: *City and Region and Regionalism*, Londres, 1947).

(136) La orografía es un elemento que ha jugado siempre un papel clave en nuestra historia y en nuestra economía (TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, 6.ª ed. Guadiana, Madrid, 1971, pág. 5).

necesidades regionales de consumo y de las necesidades exteriores proyectadas sobre el dominio geográfico de que se trate. Población, sistemas y técnicas de producción son algo más que meras condiciones de producción, constituyen los factores decisivos de la producción (137).

La infraestructura de un país —orografía, subsuelo, suelo, clima e hidrografía— es la base de partida sobre la que la población levanta una estructura económica que le proporciona cada vez mejores niveles de vida. Sin embargo, más decisiva aún que la infraestructura misma, es la población de un país; de la forma en que ésta evoluciona, se organice y trabaje depende en buena parte su nivel de vida material y su desarrollo intelectual (138).

Los geógrafos se han percatado de que los países subdesarrollados están en zonas de clima muy cálido o muy frío. Ello nos lleva a hablar de un determinismo o imperativo del medio físico. A simple vista, el suelo, el clima y los recursos naturales en general, entran en el comentario (139).

En el campo de la geografía económica, los investigadores se muestran cautelosos a la hora de establecer diferencias en niveles de desarrollo en función de las existencias en la base de recursos (140), ya que, a fin de cuentas, la proximidad o lejanía de ciertos recursos naturales continuará determinando la localización de ciertas industrias (141).

Así resulta que no sólo la diversidad, sino también la distribución geográfica de los recursos constituye un factor de importancia en el crecimiento económico (142), por lo que las condiciones

(137) GEORGE, P.: *Compendio de geografía económica*, versión esp. de la 4.ª ed. francesa, Ariel, Barcelona, 1964, págs. 15-16.

(138) TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, op. cit., pág. 13.

(139) Dos son los autores que se han ocupado de estos temas: GOUROU, P.: *The Tropical World: Its social and Economic Conditions and its future status*, París, 1947, trad. inglesa, N. York, 1953, y LEE, D. H. K.: *Climate and Economic Development in the Tropics*, N. York, 1957.

(140) GINSBURG, N.: «Natural Resources and Economic Development», en *Annals of the Association of American Geographers*, 1957, septiembre.

(141) HARTSHORNE, R.: «Geography and Economic Growth», en *Essays on Geography and Economic Development*, ed. N. GINSBURG, Chicago, 1960, página 19.

(142) De dos países con igual dotación de recursos por persona, el que los tenga más distribuidos, a lo largo y a lo ancho de su geografía cuenta con una posibilidad mejor de desarrollo que el otro, cuyos recursos conocidos están concentrados en una sola parte del mismo (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, op. cit., pág. 257).

externas que provocaron el desarrollo económico fueron de carácter geográfico (143).

Mas antes de seguir, conviene distinguir entre geografía y estructura económica (144).

La concreta realidad física, especialmente distribuida sobre la esfera terrestre, es la base del criterio discriminador entre lo geográfico y lo estructural. Mientras toda interdependencia de fenómenos estudiada con criterios geográficos exige siempre una referencia al suelo físico como término fundamental de la relación estudiada, en cambio, gran número de interdependencias económicas, precisamente entre las más destacadas y básicas, se formulan con todo rigor sin la menor referencia a su espacio terrestre (145).

El enlace lógico entre el análisis estructural de una economía y su política de desarrollo, facilitando o guiando su control, es la tipología industrial. Con la tipología industrial se puede determinar las características del desarrollo seguido y sus resultados o, por el contrario, fijar las metas a alcanzar y los pasos intermedio que se deben seguir. En cualquiera de los casos puede cumplir la misión de permanente control cuantitativo y cualitativo de un desarrollo económico (148).

De entre las varias aportaciones de la estructura económica, nos vamos a ocupar seguidamente de dos:

- a) La localización de las industrias, y
- b) Las estructuras urbanas y rurales en la sociedad de hoy.

(143) WEBER, M.: *Historia Económica General*, op. cit., pág. 297.

(144) Todos los fenómenos del mundo real, tanto naturaleza como humanos, son percibidos por el hombre refiriéndolos a una retícula espacio-temporal. De ahí que los objetos estudiados por las diversas ciencias, sean susceptibles de tener, además de su tratamiento propio, otros de carácter geográfico e histórico. Así, p. e., los suelos son considerados por la Edafología y, a la vez, por la Geografía de los suelos; las plantas lo son por la Botánica y por la Geobotánica; los fenómenos humanos por las distintas ciencias sociales —desde la Etnología a la Sociología, pasando por la Economía, entre otras—, así como por las diversas ramas de la Geografía humana. No puede citarse una ciencia descriptiva —y la Estructura económica lo es en grado sumo— de hechos naturales o culturales cuyo contenido no sea susceptible además de una consideración geográfica (SAMPEDRO, J. L.: *Realidad económica y análisis estructural*, Aguilar, Madrid, 1959, pág. 33).

(145) SAMPEDRO, J. L.: op. cit. págs. 35 y 43.

(146) JIMÉNEZ GIL, J.: «La investigación estructural, instrumento guía para la política de desarrollo». De *Economía*, Madrid, 1962, n.º 76.

a) *La localización de las industrias* (147)

En este desarrollo nos vamos a ocupar únicamente de la localización de las industrias a escala nacional (148).

La implantación geográfica de industrias obedece a imperativos, o a exigencias, cuya naturaleza y peso varían según la especificación de las fabricaciones consideradas. Una triple serie de factores se dan aquí: naturaleza, técnicos e históricos. Cada uno de estos factores tiene una significación circunstancial, según el estado de las relaciones existentes entre los diferentes elementos de la producción en el momento considerado.

De modo general —afirma George— la localización de un establecimiento industrial o de un conjunto de industrias, se explica por la búsqueda de los mejores precios posibles de venta (149).

El precio de venta es el resultado de la acción convergente de diversos factores, cuya respectiva importancia varía según cada caso particular (150).

(147) Durante mucho tiempo, los teóricos del espacio y de la localización no tuvieron más que una influencia limitada y la tradición es esencialmente germánica: La obra de von THUNEN, J. H., apareció en 1826. WEBER, A., escribió su obra en 1909, traducida al inglés por FRIEDRICH, C. J.: A. WEBER: *Theory of the location of industries*, reed. en Chicago en 1957. La doctrina norteamericana se ocupa del tema: HOOVER, E. M.: *The location of economic activity*, McGraw Hill, N. York, 1948 y *Economía Geográfica*, México, 1943; ISARD, W.: «The general theory of location and space-economy», *Quarterly Journal of Economy*, 1949, nov. y *Location and space-economy*, N. York, 1956. De la teoría francesa citaremos: PERROUX, F.: «Les espaces économiques», en *Rev. Economie appliquée*, 1950, enero-marzo, reprod. en *L'Europe sans rivages*, París, 1954; PONSARD, C.: *Economie et space*. «Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique», París, 1955; BOUDEVILLE, J. B.: «L'Economie régionale, space opérationnel», *Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée*, serie I. n.º 3, junio 1958. De la teoría española: HORTALA ARAU, J.: «Estructuras regionales homogéneas y desarrollo económico», en *Moneda y Crédito*, n.º 82, 1962; SAMPEDRO, J. L.: *Realidad económica y análisis estructural*, Aguilar, Madrid, 1959, y *Principios prácticos de localización industrial*, Aguilar, 1957; PERPIÑA, R.: *Corología. Teoría estructural y estructurante de la población de España*, Madrid, 1954, y CASAS TORRES, J. M.: «Mercados en Aragón», *Rev. Estudios Geográficos*, año VI, núms. 20-21.

(148) La localización de las industrias a escala mundial procede de factores históricos (GEORGE, P.: *Compendio de geografía económica, op. cit.*, página 105).

(149) *Ibidem, op. cit.*, pág. 106. Sobre los orígenes históricos de la industrialización de nuestro país, vid.: VICENS VIVES, J.: *Historia económica y social de España e Hispanoamérica*, ed. Teide, Barcelona.

(150) Los factores que intervienen en la formación del precio de venta son:

— El coste de la energía y de las materias primas (que comprenden el coste bruto, y, en medida más o menos importante, el costo del transporte hasta los establecimientos industriales).

Se escriben estas líneas en momentos que todo el mundo está amenazado por una crisis de las fuentes de energía basadas en el petróleo y sus derivados.

El consumo de energía y de materias primas puede ser asegurado mediante la explotación local o por medio de la compra en el exterior. La noción de precio relativo interviene en este terreno de un modo decisivo (151).

Así, dos son las alternativas que se presentan al país: *a*) aislamiento de la economía nacional, recurriendo obligatoriamente a los recursos nacionales, sea cual fuere su precio —autarquía (152)—, y *b*) compras al exterior, con lo que se llega a una dependencia de países extranjeros.

Cuanto más barata resulte una fuente de energía, o una materia prima, y más elevados sean los tonelajes consumidos, más sensible será la incidencia de los gastos de transportes sobre los precios de venta (153).

— El de la mano de obra, considerada bajo los índices de los salarios practicados en el lugar de que se trate y en consideración del valor cualitativo de los trabajadores disponibles, de la posibilidad de reclutamiento, en el mismo lugar, de cuadros directivos, obreros especializados, etc., o de tenerlos que atraer mediante la concesión de ventajas especiales que gravan el presupuesto de salarios.

— El tipo de interés del dinero y la mayor o menor facilidad de obtención de los créditos necesarios para la instalación y modernización de establecimientos.

— Facilidades de acceso a los mercados de venta —transportes de los productos acabados, facilidades de exposición y presentación a la clientela interesada en la fabricación considerada (GEORGE, P.: *Compendio de geografía económica, op. cit.*, pág. 107).

(151) La explotación local de las fuentes de energía o de materias primas es menos onerosa que la importación, en la medida en que los gastos de esta explotación no sean demasiado elevados y, en consecuencia, el precio de la energía y de las materias primas locales permanece inferior al de la energía y materias primas importadas. Cuando el margen entre estos precios no es demasiado grande, la solución adoptada puede variar según las condiciones políticas, económicas y monetarias de acceso a los mercados exteriores (GEORGE, P.: *Compendio de geografía económica, op. cit.*, pág. 108).

(152) A consecuencia de los acontecimientos que siguieron a la Gran Depresión, algunos países desarrollaron un fuerte movimiento de autosuficiencia nacional, rechazando el valor de la especialización internacional. Sobre todo, Alemania e Italia, abrazaron la autarquía o autosuficiencia nacional. Esta teoría tuvo su aplicación en nuestro país al salir de nuestra guerra 1936-39. (EELLSWORTH, P. T.: *Comercio Internacional, F. C. E., México, página 423*).

(153) Las industrias pesadas, consumidoras de carbón, de minerales, de productos semielaborados pesados, sufren de un modo particular la incidencia de los gastos de transporte (GEORGE, P.: *Compendio de geografía económica, op. cit.*, pág. 108).

Tres son las afirmaciones que en este renglón cabe hacer:

1.^a La industria atrae a la industria. La presencia de un conjunto industrial, constituye una potente fuerza atractiva para otras creaciones industriales, ya que viene acompañada por un dispositivo de transportes, de inversiones urbanas, que determinan una reserva de mano de obra, un equipo de servicios públicos y técnicos y la apertura de un mercado con múltiples aspectos: mercado de productos industriales, mercado de productos de consumo y de uso, que reducen los costes de explotación de industrias y les aseguran mercados locales. Por otra parte, la presencia de grandes organismos crediticios y la importancia del movimiento de dinero facilitan las operaciones de financiación (154).

2.^a Las industrias ligeras son más indiferentes a las condiciones naturales.

Consecuentemente, la distribución geográfica de las industrias ligeras es mucho más dispersa que la de las industrias pesadas. Las industrias de lujo o las industrias sensibles a la moda, las industrias influidas por la creación científica y artística, las que trabajan con vistas al mercado internacional, buscan la proximidad de los grandes mercados urbanos del tipo de las grandes capitales políticas o económicas (155).

3.^a Una innovación técnica puede crear nuevas condiciones de localización de industrias.

Hasta la aplicación de la electricidad a la industria, ésta tenía que localizarse en las riberas de los ríos para aprovechamiento de la fuerza hidráulica. La electricidad ha consentido la localización en cualquier lugar. Entramos en la época de las centrales eléctricas nucleares.

En conclusión, la evolución de las técnicas, en correlación con las coyunturas políticas, es un factor interesantísimo de modificación de las condiciones de localización de la industria (156).

(154) Ejemplos de este fenómeno: la región de Renania; las provincias Vascongadas en nuestro país.

(155) Ejemplos: París, Londres, Milán; en nuestro país, Madrid y Barcelona.

(156) GEORGES, P.: *Compendio de geografía económica, op. cit.*, págs. 107 y siguientes.

b) *Industria y ciudad*

Aun cuando la industrialización y la urbanización van generalmente parejas, no existe una vinculación necesaria entre ambos procesos. Las industrias pueden establecerse —y se han establecido— en las zonas rurales, y las ciudades se han desarrollado sin grandes plantas industriales (157).

Los centros urbanos crecen en gran medida porque la gente quiere estar «cerca de» una serie de servicios y posibilidades —contactos profesionales y de negocios, instituciones educativas, recreativas y culturales que requieren la participación de grandes cantidades de personas, tiendas especializadas —y de otra gente de gustos similares— (158). La «cercanía» no es un problema de mera distancia, sino de tiempo de desplazamiento: tres kilómetros de calles congestionadas pueden alejar más a la gente de los puntos a los que desea llegar que diez de autopista. Así, pues, uno de los objetivos más importantes de la planificación urbana tiene que asegurar que tal tiempo de desplazamiento sea mínimo.

Una ciudad de «dimensiones óptimas» tiene que ser lo suficientemente grande como para ser adecuada respecto al ámbito de actividades que encubre y lo suficientemente pequeña como para suministrar una proximidad efectiva a tales actividades para sus residentes, dentro de las técnicas disponibles de transporte y de planificación urbanas (159).

La tendencia a la aglomeración de los servicios en ciudades, las economías de escala que encierra el crecimiento urbano y las

(157) HOSELITZ, B. F.: «The City, the Factory and Economic Growth», en *The American Economic Review*, 1955, mayo. Vid. también: CLARK KERR y otros: *Industrialism and Industrial Man*, Harvard, 1960, cap. 2, «The Logic of Industrialism».

(158) España es una de las naciones más urbanizadas. En 1965, el 33 % de la población se asentaba en ciudades de más de 100.000 habitantes. En lo que va de siglo la población que vive en ciudades de más de 50.000 habitantes ha tenido la siguiente evolución:

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1900	14	1940	25
1910	15	1950	31
1920	18	1960	36
1930	20	1970	45

(159) HIGGINS, B.: «Toward a Science of Community Planning», en *Journal of the American Institute of Planners*, 1949, trimestre 3.º.

externas creadas por cada nueva empresa o servicio establecido en una ciudad en favor de otras actividades, son hechos bien conocidos. Quizá un extremo que no se realza lo suficiente en la literatura es: el simple hecho de que las personas muy formadas y capacitadas, del tipo que se necesita en puestos de calidad media y elevada, ya sea en el sector público o privado, viven en, o cerca, de las ciudades. En una palabra, el tipo de gente que se precisa para iniciar y mantener un proceso de industrialización tiene gustos urbanos (160).

La ciudad no crece solamente por la aportación de la nueva población industrial. Su desarrollo es determinado también por la aparición de nuevas actividades, o por la ampliación y transformación de las actividades antiguas (161).

A su vez, se producen unas interrelaciones entre Gobierno, trabajo y empresa, entendiendo el Gobierno como Administración pública en el sentido más amplio, el trabajo, organizado en agrupaciones profesionales —sindicatos— y las empresas agrupadas en asociaciones profesionales, también. Entre estas instituciones las relaciones que se establecen son de la más varia condición. Así, por ejemplo, la política municipal de captación o ahuyentamiento de nuevas industrias; el tipo de impuestos municipales o gubernamentales que gravan las actividades industriales; el fomento de nuevas industrias por parte del Gobierno. A su vez, la aproximación de los empresarios a los cargos públicos, tanto a nivel local, como provincial o nacional, la posición de colaboración o enfrentamiento de la industria ante determinadas políticas municipales o gubernamentales. Finalmente, la participación de los líderes sindicales en los diferentes escalones de la política de un país. Toda una gama, en suma, de relaciones recíprocas que merecen la atención de los estudiosos de las ramas sociales (162).

(161) HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico, op. cit.*, vol. II, págs. 9-10.

(162) La población de España, según el censo de 1960 se distribuía así: 34,7 por 100, en la zona rural (municipios de menos de 2.000 habitantes); 22,8 por 100, en la zona intermedia (municipios de 2.000 a 10.000 habitantes), y el 42,5 por 100, a las ciudades (municipios de más de 10.000 habitantes).

(163) MILLER, D. C. y FORM, W. H.: *Sociología Industrial*, Rialp, Madrid, 1969, págs. 835 y ss. e *Industry, Labor, and Community*, Harper, 1961, caps. 15 y 16. Además, ARENSBERG, C.: «Industry and the Community», *American Journal of Sociology*, 1942, julio.

2. EL DESARROLLO POLITICO-SOCIAL

Es evidente que el desarrollo económico no tendrá lugar en los países en que los grupos detentadores del poder político estén realmente opuestos a aquél, ya que el desarrollo requiere no sólo capacidad empresarial, sino un juego entre la actividad creadora por una parte y el estímulo de aquélla propugnada, por otra «élite» (163).

El desarrollo económico, ya se le defina como crecimiento de la renta por persona o, con mayor amplitud, como aumento de los niveles de vida, puede tener lugar dentro de un amplio espectro de sistemas políticos. Los economistas han abandonado en su mayor parte la búsqueda de una utopía, el sistema único que integre armoniosamente las instituciones políticas, sociales y económicas que garanticen automáticamente una situación óptima o una tasa máxima de crecimiento desde el punto de vista económico (164).

Sin duda, los aspectos políticos-sociales son tan importantes que, en cierto modo, a la cuestión de por qué algunas áreas han permanecido subdesarrolladas, puede responderse sencillamente comprobando que les han faltado los requisitos socio-políticos necesarios para el desarrollo. El carácter restrictivo de las instituciones semi-feudales, la debilidad de los gobiernos, la falta de una legislación social, la ausencia de incentivos, una instrucción inadecuada y una salud precaria constituyen las mejores respuestas. Encierra una gran verdad la afirmación que un país es económicamente atrasado porque está política, social y físicamente atrasado (165).

(163) GEERTZ, C.: *Agricultural Involution in Java*, Berkeley, 1963.

(164) Las dictaduras, los regímenes militares de diversas clases, el comunismo de tipo soviético, el de tipo yugoslavo, diversas mezclas de actividad a base de empresas públicas y privadas, dentro de un contexto de democracia parlamentaria, e incluso, a tenor de la experiencia japonesa de la preguerra, regímenes esencialmente feudales, pero volcados plenamente en el proceso de industrialización, son capaces de producir elevadas tasas de crecimiento económico (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, op. cit., página 265).

(165) MEIER, M. G.: «El problema del desarrollo económico limitado». De *Economía*, 1960, n.º 67.

3. LA DINAMICA SOCIAL DEL DESARROLLO

Una teoría general del desarrollo basada en un nexo entre factores sociológicos, antropológicos y psicológicos, se debe al profesor Hagen (166).

La tesis principal de Hagen es de cómo el individuo, en la sociedad tradicional, no es creador, porque contempla el mundo como un lugar arbitrario en vez de ver en él algo sometible a análisis y control. Las relaciones interpersonales se resuelven sobre la base de una «autoridad imputable» y la gente evita el tener ansiedad recurriendo a la autoridad. Ello no obstante, en la misma sociedad tradicional emergen algunos individuos creadores.

La sociedad tradicional no cambia porque su naturaleza es tal que la hace ser resistente al cambio; el desarrollo económico tiene lugar donde las condiciones socioculturales son apropiadas. Cuanto más favorable sea la situación económica, tanto más rápidamente los cambios de personalidad pueden provocar un progreso tecnológico continuo, con lo que el mercado en expansión se crea casi automáticamente. De forma similar, en tales condiciones, la relación ahorro-inversión con la renta se incrementará más o menos de forma automática. Si las condiciones cambian y mejoran, los rasgos de personalidad se hacen más favorables al desarrollo (167).

Se ha achacado a esta teoría el que se base más en factores socio-culturales y sociológicos que en factores económicos. Quizá, lo que convendría —escribe Higgins— sería manejar variables estratégicas «económicas» y «no económicas», incluyendo en estas últimas las propugnadas por Hagen (168).

(166) Parte este autor de la inadecuación de los modelos económicos standards para explicar el crecimiento económico, desarrollando en las partes II y III, su teoría general del desarrollo económico y del cambio social en base a pautas socio-culturales y a su impacto en los rasgos de la personalidad. Las dos últimas partes del libro las dedica a estudios concretos de Inglaterra, Japón, Colombia, Birmania y las reservas de los sioux. (HAGEN, E. E.: *The Theory of Social Change, How Economic Growth Begins*, Homewood, Illinois, 1962).

(167) Una amplia bibliografía sobre el cambio social puede ayudar a comprender esta teoría: FOESSA, *Informe Sociológico sobre la situación social de España*, 1970, Euramérica. Madrid, 1971, págs. 31 y ss.; GINSBERG, M.: «Social Change», *British Journal of Sociology*, 1958, septiembre; MOORE, W. E.: *Social Change*, N. Jersey, Prentice Hall, 1963.

(167) HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico, op. cit.*, pág. 300.

El progreso económico no se producirá a menos que haya una atmósfera favorable para él. Los habitantes de un país deben desear el progreso y sus instituciones sociales, económicas, legales y políticas deben favorecerlo (169).

En resumen, los insumos de capital y trabajo, por sí solos, no explican las variaciones en el crecimiento económico. Para los países desarrollados, son factores de desarrollo, además, el progreso tecnológico, mejor dirección, economías de escala en la producción, etc. Trasladando estos estudios a países subdesarrollados se observa que mejor alimentación, progreso en la educación, salud mejor, vivienda mejor, etc., son factores sociales que estimulan el desarrollo (170).

Así, «el objeto de una Sociología del Desarrollo es explicar cómo los hombres construyen un tipo de sociedad industrial, mientras que sus objetivos, sus formas de relaciones sociales, sus experiencias personales son informadas por una sociedad pre-industrial» (171).

CAPÍTULO III

ASPECTOS TECNICOS DEL DESARROLLO

I. COLIN CLARK Y ROSTOW

Para algunos autores la principal preocupación es investigar qué modificaciones requiere el progreso en la naturaleza de las actividades profesionales.

a) Uno de estos autores es Colin Clark (172).

Todo el pensamiento de Colin Clark descansa en la distinción de tres sectores en toda economía: el sector privado, que com-

(169) Naciones Unidas: *Measures for the Economic Development of Under-developed countries*, N. York, 1951, pág. 13.

(170) SINGER, H. W.: *Factores sociales no desenvolmento...* op. cit.

(171) TOURAINE, A.: «Sociologie du développement», en *Sociologie du travail*, 1963, n.º 2.

(172) COLIN CLARK ha escrito: *The conditions of economic progress*, 1.ª ed. MacMillan, 1940. Hay trad. castellana: *Las condiciones del progreso económico*, de la 3.ª ed. en inglés, Alianza Ed., Madrid, 2 vols., 1971. Ha escrito además *The economics of 1960*, MacMillan, 1942.

prende la agricultura y las industrias extractivas; el sector secundario, formado por todas las industrias transformadoras; el sector terciario, donde entra la prestación de «servicios» y de «especialidades».

El comercio forma parte de la actividad terciaria, así como las profesionales liberales y los oficios productores de servicios personales (173).

Esta distinción que, el propio autor no considera muy rigurosa, sirve para clasificar los países según su grado de productividad.

Lo que quiere saber Colin Clark es, sobre todo, la cantidad de la renta nacional de cada país y el uso que se hace de esa renta. Según sus investigaciones, la productividad en los países donde domina el sector primario está en función, principalmente, de la densidad de población; baja a medida que ésta crece; las diferencias son muy acusadas entre países superpoblados (la India y Australia, por ejemplo), siendo claramente favorecidos los segundo a este respecto.

En el sector secundario, las diferencias de productividad son mucho menos acusadas de un país a otro que en el primario, en conjunto, la productividad es allí más elevada. Los cálculos sobre el sector terciario son difíciles a causa de la falta de homogeneidad entre los elementos de ese sector, pero Colin Clark cree que la productividad es menor allí que en el secundario. En cuanto a la tasa de desarrollo de productividad, piensa que es menor en el terciario que en el secundario.

Por otra parte, Colin Clark estudia la distribución de la población activa entre los tres sectores: concluye que el progreso entraña siempre transferencia de mano de obra en el sector terciario.

Finalmente, estudiando la utilización de la renta, cree que los países pobres dedican casi todos sus ingresos a comprar productos del sector primario; que a medida que un país se enriquece, la parte dedicada a compras a los otros dos sectores aumenta, pero

(133) Una gran polémica suscitó la ley de los tres sectores: sobre todo en lo referente al sector terciario: BAUER, P. T. y YAMEX, B. S.: «Economic Progress and Occupational Distribution», *Economic Journal*, 1951, junio, y «Further Note on Economic Progress and Occupational Distribution», *Economic Journal*, 1954, marzo. En favor de la tesis de COLIN CLARK, FISHER, A. B. B.: «A Note on Tertiary Production», *Economic Journal*, 1952, dic. y TRIANTIS, S. G.: «Economic Progress, Occupational Redistribution and International terms of Trade», *Economic Journal*, 1953, sept.

que los países ricos no dedican nunca más del 25 por 100 de sus ingresos a compras de productos secundarios. El enriquecimiento provoca, pues, no sólo el desarrollo del sector terciario, sino también el desarrollo de las compras a ese sector.

Todos esos elementos sirven finalmente para la elaboración de una teoría del desarrollo económico. Este se realiza en tres etapas: el desarrollo del sector primario tiende a retrasarse bastante rápidamente y acaba por ser bloqueado, haciéndose decrecientes los rendimientos. Entonces se produce el desplazamiento de cierto número de mano de obra hacia el sector secundario. La segunda etapa es el desarrollo del secundario, etapa brillante, marcada por un crecimiento de la productividad y de la renta por persona. Pero este sector, al cabo de cierto tiempo, llega a un estado de saturación (la demanda de los productos secundarios es limitada) y su actividad acaba por deber ser sometida por demandas públicas. Entonces comienza el desarrollo del terciario (174).

En las dos primeras ediciones de su libro, Colin Clark utilizó para los estudios comparativos internacionales e intertemporales de la renta nacional real un patrón denominado «unidad internacional» (U.I.), que continúa utilizando para los países económicamente desarrollados, mas no así para los países subdesarrollados.

Una U.I. de renta real era la cantidad de bienes cambiables en Estados Unidos por un dólar, como promedio del decenio 1925-34 (175).

(174) Hemos seguido en este resumen a JAMES, E.: *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, F. C. E., México, 1.ª ed. en español, 1957, pág. 490 y ss.

(175) Esta unidad fue ideada en 1937 y utilizada por vez primera en un artículo sobre esta materia publicado en el *Weltwirtschaftliches Archiv*, de enero de 1938. El propio autor estima que la década elegida era representativa en aquellos momentos, pues incluía 5 años de cada uno en los dos decenios 1920-1929 y 1930-1939, de tan diferentes características económicas. A su debido tiempo habrá de reemplazarse, escribe el autor.

COLIN CLARK establece unos índices para establecer comparaciones del bienestar económico en diferentes épocas y lugares y para diversos grupos humanos. Estos índices se obtienen utilizando el llamado número «índice de FISHER». Así, por ejemplo, para comparar el valor real de \$ 0,819 producidos por hora trabajada en Estados Unidos en 1929, y de 1,34 R.M., o \$ 0,320 a la paridad del cambio, producidos el mismo año por hora trabajada en Alemania, debemos tener en cuenta las cantidades de bienes y servicios efectivamente producidos, o, en otras palabras, lo que podía comprar el dinero. El norteamericano medio gastaba su renta de cierta manera en ese período, adquiriendo determinadas cantidades de bienes y servicios. Si hubiera ido a Alemania y hubiese pretendido comprar exactamente los mismos

Toda la teoría de la comparación de las rentas reales por medio de un número-índice ideal parte del supuesto de no presentar excesivas diferencias entre sí los niveles de renta real comparados, o los bienes en los que las rentas se gastan. La reducción de las rentas nacionales a U.I. por medio de número-índice ideales es, pues, un método que funciona de un modo razonablemente satisfactorio para la comparación de países económicamente avanzados; pero cuando descendemos a rentas reales inferiores, bien al examinar las comunidades pobres de nuestros días o al retroceder en el tiempo, encontramos que la U.I. es, como tal unidad, menos satisfactoria (176).

En consecuencia, Colin Clark se ve obligado a emplear otro índice para la medición de las rentas reales de los países subdesarrollados: la U.O. («Unidad Oriental»), que se define como la cantidad de bienes o servicios cambiables, directa o indirectamente, por una rupia en la India en 1948-49 (177).

bienes y servicios, habría encontrado que en conjunto eran 0,9 por 100 más baratos que en su propio país. Con su renta, el alemán adquiriría ciertos bienes y servicios, pero no en igual proporción que el norteamericano; gastaba relativamente menos en automóviles y alquileres y relativamente más alimentos. El alemán que se hubiera trasladado a América y hubiese comprado los bienes y servicios que acostumbraba a consumir habría encontrado que eran un 19,8 por 100 más caros. Al comparar el valor real de las rentas en ambos países debemos tener en cuenta una diferencia en el poder adquisitivo del dinero, que está entre el 19,8 y el 0,9 por 100. La fórmula «ideal» nos dice que la renta real comparativa por persona puede obtenerse en la media geométrica de estas dos razones, o sea:

$$\frac{\text{Renta real media en Estados Unidos}}{\text{Renta real media en Alemania}} = \frac{\text{Renta monetaria media en EE. UU.}}{\text{Renta monetaria media en Alemania}}$$

X	Coste de bienes americanos a precios alemanes	0,819	x	0,991
	Coste de bienes alemanes a precios americanos	0,320		1,198

La razón es 2,33 frente a la de 2,56 que obteníamos de la mera comparación de las rentas monetarias (COLIN CLARK: *Las condiciones del progreso económico*, op. cit., págs. 40-41).

(176) La causa radica en que se altera toda la escala de valores relativos: así es completamente diferente el mercado y los precios de los cereales, las frutas y hortalizas, la leche y los servicios personales en los Estados Unidos de Norteamérica y en la India, por ejemplo.

(177) La investigación teórica tuvo una afortunada conjunción con la práctica estadística cuando la India publicó *The First Report of the Official*

b) Los autores modernos recurren a diversas nociones, dando a los estudios sobre el desarrollo económico más amplitud (178). En la imposibilidad de ocuparnos de todos vamos a centrar nuestro análisis en uno: W. W. Rostow (179).

«El crecimiento económico, en un período determinado es, en parte, función del comportamiento de una sociedad en ciertas direcciones concretas y ese comportamiento no responde únicamente a motivaciones económicas.» Y continúa, «una tasa de crecimiento de la producción en el período I, resultado, en parte, de cambios ocurridos en la estructura social, en las escalas de valores y en las instituciones, puede dar al período II una potencia y equilibrio nuevos a la fuerza de trabajo, entre las clases sociales, el sistema de valores e instalaciones y a las propensiones» (180).

Parece, sobre todo, quiso recordar que el desarrollo no deberá ser estudiado sólo desde el punto de vista del aumento de capital nacional e, incluso, que debería aclararse la acción de ciertos factores no económicos. Así fue llevado a clasificar en seis categorías las «propensiones» que determinan el crecimiento:

- 1.º La propensión al desarrollo científico (ciencias físicas y sociales).
- 2.º La propensión a la utilización de la ciencia con fines económicos.
- 3.º La propensión a aceptar las innovaciones.
- 4.º La propensión a buscar el progreso material.
- 5.º La propensión a consumir.
- 6.º La propensión a la procreación (181).

National Income Comites, para el año 1948-49. COLIN CLARK emplea esta U. O. no solo para la India, sino para todos los países de renta real baja: (Las dos notas precedentes y ésta están obtenidas del libro de COLIN CLARK: *Las condiciones del progreso económico*. I, Alianza Ed., Madrid, 1971, págs. 42 y siguientes.

(178) No se trata de confundir el desarrollo con el crecimiento del ingreso, o con la acumulación de capital. Así tendríamos que ocuparnos de LUNDBERG, AKERMAN, MARCHAL, KUZNETZ, etc.

(179) ROSTOW, W. W.: *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, 1961. Hay ed. española.

(180) *Ibidem*, *El proceso de crecimiento económico*, Alianza Ed., Madrid, 1967, pág. 61.

(181) Para ROSTOW: «las 'propensiones' son un 'conjunto de variables' que representan la respuesta humana a los estímulos y oportunidades materiales que ofrece el medio económico» (*op. cit.*, pág. 28).

Rostow plantea un estudio de la historia moderna a base de generalizar una serie de etapas de crecimiento, que constituyen en última instancia tanto una teoría sobre el crecimiento económico como una teoría general, si bien aún parcial, de toda la historia moderna (182).

Las cinco etapas son: la sociedad tradicional, el establecimiento de las condiciones para el despegue, el despegue, el impulso hacia la madurez y la era del consumo en masa.

1.^a Define la sociedad tradicional como una sociedad «cuya estructura está desarrollada con unas funciones de producción limitadas, basada en la ciencia y la tecnología pre-newtonianas y en las actitudes del mismo tipo respecto al universo físico» (183). La población se ve obligada a dedicarse a la agricultura. La estructura social es estática, con poco espacio para el cambio social.

2.^a Las condiciones previas para el despegue, a juicio de Rostow, puede sintetizarse así:

Para elevar la tasa de inversión los investigadores deben ser capaces de manipular y aplicar la ciencia moderna en introducir inventos que reduzcan costes. Los empresarios han de correr el riesgo de convertir tales inventos en innovaciones creando empresas productivas, y otros, han de arriesgarse a proporcionar un respaldo financiero. Además, debe acompañarse del mismo sentido de modernización por la clase política.

Seguramente influido por Harold Innis (184), Rostow expone su teoría del «sector guía» como condición previa para el despegue: es preciso que se dé, en primer lugar, un incremento de la productividad en el sector primario (alimentos, lana, algodón, petróleo, pueden ser y han sido sectores guía). Estos sectores guía deben «arrastrar» a otros para que se produzcan efectos de difusión en el resto de la economía (185).

De la mano de la historia, sostiene Rostow, que deben darse para el despegue, además, una serie de circunstancias tal y como

(182) ROSTOW, W. W.: *The Stages... op. cit.*, pág. 1.

(183) *Ibidem*, *op. cit.*, pág. 4.

(184) INNIS, H. S.: *The Fur Trade in Canada*, N. Haven, 1930.

(185) Siguiendo a SCHUMPETER y a PERROUX, ROSTOW introduce el concepto de «grupos agregados de sectores» parecidos a los «racimos de seguidores» de SCHUMPETER y también a los «polos de crecimiento»-de PERROUX (HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, *op. cit.*, pág. 212).

se diera en Inglaterra el siglo XVIII, y en los Estados Unidos en el siglo pasado.

3.^a El despegue es «el momento en el cual las viejas resistencias y reacciones, ante un crecimiento sostenido, se ven superadas. Las fuerzas que abogan por el progreso económico y que representaban islas y ciudades limitadas de la actividad moderna, se extienden y dominan la sociedad: tal crecimiento se convierte en una condición normal».

Las principales características del despegue son: un incremento en la relación del ahorro y la inversión con respecto a la renta nacional, que sube desde un 5 a un 10 por 100; el desarrollo de uno o más sectores industriales importantes con altos niveles de crecimiento, y la existencia o aparición de un marco político, social e institucional que sepa aprovechar los impulsos hacia la expansión (186).

4.^a El impulso hacia la madurez.

El despegue se ve seguido por «un largo intervalo de crecimiento sostenido, si bien fluctuante», en el que se invierte continuamente de un 10 a un 20 por 100 de la renta nacional, permitiendo así a la producción absorber los aumentos de población. Rostow califica a esta etapa de impulso hacia la madurez, y esta última se alcanza generalmente sesenta años después del despegue (187).

Con lo dicho vemos que está clara la distinción entre despegue y madurez. A juicio de Higgins parece que este proceso es básicamente el mismo que el del despegue «con nuevos sectores guías que adquieren impulso y sustituyen a los sectores anteriores». Para Rostow la economía madura es aquella que no sufre un cambio estructural a ritmo rápido (188).

Muchas han sido las críticas que de todo orden se han hecho a la tesis de Rostow. Dada la dificultad de la delimitación de la eta-

(186) El despegue se define como la «revolución industrial». Para Inglaterra fue entre 1783-1802; para Francia, 1831-1860; Para Estados Unidos, 1843-1860; para Japón, 1876-1900; para Canadá, 1896-1914.

(187) Las fechas que Rostow asigna a los distintos países respecto de esta etapa son: 1850 para la Gran Bretaña, 1900 para los Estados Unidos, 1910 para Francia, 1940 para Japón y 1950 para Canadá.

(188) Este periodo está caracterizado por avances de la economía a base de despegues sucesivos. La economía, centrada durante el despegue, en torno a un complejo relativamente poco amplio de industria y tecnología, se ha extendido hasta alcanzar procesos más refinados y a menudo más complicados desde el punto de vista tecnológico.

pa del despegue y en la formulación de sus características propias, dada la diferenciación, posible sólo a nivel estadístico, de la tasa de inversión productiva (y de la consiguiente tasa de crecimiento), no hay ninguna base sólida para comentar la visión de Rostow en torno a la relación analítica entre la etapa de despegue y sus anteriores y posteriores (189).

Para que la sociedad absorba nuevas funciones de producción de manera que generen los efectos de difusión de que depende el despegue, se requiere un cambio masivo e importante que nazca fuera del modelo de sociedad tradicional. Antes de llegar al despegue, deben producirse cambios en la infraestructura económica, en la fuerza de trabajo, en la agricultura, en los ingresos en divisas y en la capacidad de solicitud de préstamos. Es preciso que se den también «cambios en las reglas de comportamiento», especialmente en base a la aparición de un pequeño grupo inicial mínimo de empresarios (190). Una cosa está clara, afirma Higgins, y es que la terminología de Rostow se mantiene: las expresiones «despegue» y «crecimiento autosostenido» están ampliamente extendidas en la literatura y continuarán siendo utilizadas por los especialistas de desarrollo económico (191).

II. LA ECONOMIA DE LOS BIENES INMATERIALES

Hasta ahora nos hemos ocupado de bienes y servicios para movernos dentro de la ortodoxia económica que estudia la producción, cambio y distribución de los bienes y servicios para satisfacer necesidades individuales.

Sin embargo, la plasmación política de la economía del bienestar debe responder a la cuestión de si se prefiere la búsqueda de un «más» que aumente las ganancias o de un «mejor» que supere el marco social y físico de la vida, el enriquecimiento o la sujeción.

En una perspectiva humanista, la carrera hacia el bienestar no

(189) KUZNETZ, S.: *The Economics of Take-Off into Sustained Growth*, ed. ROSTOW; *Proceedings of a Conference held by the International Economic Association*, Londres y N. York, 1963, pág. 39.

(190) ROSTOW, W. W.: *The Economics of Take-Off into Sustained Growth*, *op. cit.*, pág. 25.

(191) HIGGINS, B.: *Desarrollo Económico*, *op. cit.*, pág. 222.

debe tender esencialmente a un alza de nivel de vida, en la conquista de bienes materiales cada vez más abundantes y perfeccionados. Por el contrario, debe apuntar, ante todo, a incrementar rápidamente los bienes inmateriales, es decir, las satisfacciones colectivas en consideración al entorno, bajo el doble aspecto de las condiciones de vida que expresan el entorno social (192) y del medio ambiente que refleja el entorno físico de una población (193).

A diferencia de los bienes materiales, estos bienes se disfrutan participando en ellos y no apropiándose los; son disfrutes colectivos que no se pueden incluir en el patrimonio personal (194).

El disfrute de los bienes inmateriales es una forma de «ser» —ser culto, ser sano, respirar aire puro—, mientras que el de los bienes materiales es una de las formas de «poseer» —poseer un coche, una casa, un salario elevado—.

De esto se deriva, a juicio de Saint Marc (195), que el contraste fundamental entre la economía de los bienes materiales y la de los bienes inmateriales es que la primera está basada en la posesión, el «tener», y la otra en el estado, el «ser», lo que explica las diferencias en el valor (196), en el consumo (197) y en la producción (198).

(192) Enseñanza, cultura, cuidados de la salud, seguridad en las carreteras, seguridad en el empleo, aproximación del domicilio al centro de trabajo.

(193) Espacios verdes u horizontes de cemento, aire puro o contaminado, silencio o ruido, agua pura o contaminada...

(194) La alegría que proporciona la cultura o el aire puro no tienen título de propiedad. Son riquezas comunes.

(195) SAINT MARC, Ph.: *Socialización de la Naturaleza*, Guadiana, Madrid, 1971. Seguimos a este autor en el desarrollo de este epígrafe.

(196) El valor de los bienes inmateriales tiene una expresión monetaria: precio comercial de compra (aumento incesante de los gastos individuales en la salud y la cultura), una rentabilidad (los espacios verdes de una ciudad disminuyen las enfermedades y la fatiga y, por lo tanto, disminuyen los gastos médicos y aumentan la productividad en el trabajo). En último término tienen valor económico que se hace patente en el momento de su destrucción: el costo de los accidentes de carretera o la incidencia del ruido en la producción.

(197) Los sistemas de consumo de los bienes inmateriales, se traducen en un estado de nosotros mismos, en una mayor o menor satisfacción de nuestro entorno, no puede ser objeto más que de una partición y no de una apropiación personal. Por otra parte, la participación en estos bienes es con frecuencia gratuita; no es, por tanto, reflejo de la capacidad de compra. Otro aspecto, mientras que el consumo de los bienes materiales desemboca en su destrucción más o menos rápida, el de los bienes inmateriales se efectúa casi siempre sin destruirlos. La vista del Partenón no deteriora en absoluto este monumento. Finalmente, los bienes inmateriales no se pueden almacenar, ni economizar.

(198) La producción de los bienes inmateriales presenta también rasgos característicos. La capacidad de compra de los individuos no puede ser sufi-

Una diferencia entre la materialidad o inmaterialidad de los bienes estriba en que el móvil de los bienes inmateriales no es el lucro, sino el interés común (199).

III. LA EDUCACION GENERAL COMO FACTOR DE DESARROLLO

Al comienzo de nuestro siglo, la expansión de la economía norteamericana fue debida en gran parte a la virtud de las cifras. Denison (200) estima que entre 1909 y 1929 más de la mitad del desarrollo de la economía hay que ponerlo en la cuenta del aumento de la mano de obra y del crecimiento de la inversión de capitales.

Calcula que seguidamente, después de la gran crisis, los factores cuantitativos de esta naturaleza han pasado al segundo plano. De 1929 a 1957, los factores cuantitativos (mano de obra y capital) sólo han intervenido en una tercera parte en el crecimiento del producto nacional. Hoy los factores más importantes en la expansión económica, los que vienen en cabeza en la lista de 31 factores de expansión, clasificados por Denison, son la *educación general* y las *innovaciones tecnológicas*.

La principal conclusión de Denison es que la enseñanza es el factor más importante, y va a la cabeza de los factores económicos de desarrollo. Según sus cifras, mientras la enseñanza representa el 11 por 100 del primer tercio de siglo, para el período 1929-1957 representa ya el 23 por 100, y sigue aumentando su aportación al desarrollo en los años siguientes.

A partir de estas ideas sobre la importancia del factor educa-

ciente para crearlos; también hace falta una inversión financiera o reglamentadora de los poderes públicos (en música, en estudios médicos, en cultura, en la salvaguarda del paisaje y del aire puro).

(199) El cálculo de la rentabilidad de los bienes inmateriales ha de atender a:

- El factor frecuentación, es decir, la noción de servicio público, y
- el factor florecimiento, es decir, la noción de una progresión cualitativa del hombre.

(200) La teoría moderna sobre los factores profundos de la productividad es reciente, Edward F. DENISON, que publica su tesis en 1964, cuando pertenecía al National Council on Economic Development, ha contribuido mucho a hacerla avanzar. Su trabajo consistió en presentar el primer balance sistemático de los orígenes de la expansión económica americana (SERVANSCHREIBER, J. J.: *Le défi américain*, Denoël, Paris, 1967, cap. 7, «Le Rapport Denison»).

cional, dos investigadores han realizado estudios comparativos sobre el esfuerzo americano y el de otros países industriales en este renglón.

Uno es el norteamericano Dimitri Chorafas, que ha realizado una encuesta en 24 países sobre esta materia.

El otro es el francés Raymond Poignant, que ha publicado con el holandés Kohnstamm, el primer estudio comparativo completo sobre la enseñanza en nueve países desarrollados (Estados Unidos, países del Mercado Común, Gran Bretaña y la U.R.S.S.).

Servan-Schreiber resucita la vieja fórmula china que puede ser la clave de la expansión económica americana:

«Si proyectas para un año, siembra grano.

»Si proyectas para diez años, planta un árbol.

»Si proyectas para cien años, instruye al pueblo.

»Sembrando grano una vez, obtendrás una cosecha.

»Plantando un árbol, cosecharás diez veces.

»Instruyendo al pueblo, cosecharás cien veces.»

Lo que se resume en el viejo proverbio:

«Si das un pescado a un hombre, se alimentará una vez;

»Si le enseñas a pescar, se alimentará toda la vida.»

En términos sociológicos diremos que con la enseñanza y la formación profesional cambias las estructuras sociales porque las personas logran unos «status» diferentes a los asignados al nacer, que es la característica de las sociedades primitivas de tipo feudal (201), porque, como ha dicho Ortega, «la pedagogía es el arte de transformar las sociedades» (202).

Tres son las estrategias posibles en materia de enseñanza:

a) La teoría cultura, que concede relativamente más importancia a las características de la población antes de la entrada en el sistema educativo, tal como el ambiente pedagógico de la familia.

b) La teoría pedagógica, que confiere un mayor peso a las variables «escuelas» y «profesor». Se trata de una teoría optimista,

(201) Se ha definido la educación como «la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están maduras para la vida social, y cuyo objeto es suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que reclama de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial al que está particularmente destinado» (DURKHEIM, E.: *Education et Sociologie*, 4.^a ed. París, 1938, págs. 13 y ss.).

(202) ORTEGA Y GASSET, J.: «La Pedagogía social como programa político», en *Obras completas. Rev. de Occidente*, Madrid, 1947, Vol. I, págs. 494 y ss.

ya que gracias a ella es posible acrecer la influencia de la escuela con respecto a la de factores extra-escolares.

c) . La teoría estructural, destaca las dificultades económicas y sociales, y amplía la noción de los efectos de la enseñanza, incluyendo entre ellas, por ejemplo, la incidencia del nivel de instrucción sobre los empleos y la renta (203).

El desarrollo de la enseñanza constituye una condición necesaria para el auge económico: la formación intelectual, profesional y humana del hombre, su adaptación a un mundo en rápida evolución, donde las nociones tradicionales del saber, de evolución de carrera y de participación en la sociedad se han modificado profundamente, son condiciones decisivas del progreso económico y social.

CAPÍTULO IV

LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS

1. EL COSTE SOCIAL DEL DESARROLLO (204)

Se ha afirmado que la industrialización y el desarrollo rápido de los países «atrasados» sólo es posible si una generación, por lo menos, se sacrifica para sus descendientes (205). La expresión «coste social» no debe ser contemplada bajo esta forma contable.

¿Qué entendemos por coste social?

Por lo menos puede ser entendido bajo cinco aspectos diferentes:

1.º Se relaciona con las transformaciones sociales; con las reformas de estructura, que son los pasos previos al progreso.

(203) BOWLES, S.: «Towards Equality of Educational Opportunity», en *Equal Educational Opportunity*, Harvard, Univ. Press, 1969.

(204) FRANKEL, S. H.: *Economic Impact on Under-developed Societies*, Oxford, Blacwell, 1953.

(205) PERROUX, F.: *Théorie générale du progrès économique*, 1957, y NEGROPONTI DELIVANIS, M.: «Influencia del desarrollo económico sobre la distribución de la renta nacional», *Moneda y Crédito*, 1962, n.º 81.

2.º Se refiere a la obligación, para los privilegiados del orden antiguo de cosas, de renunciar ampliamente a sus ventajas particulares.

3.º Se contempla en función de las consecuencias que tiene para el individuo una industrialización que se establece en un medio rural.

4.º Se asocia al hecho que el desarrollo de los países atrasados debe efectuarse a ritmo rápido.

5.º Está vinculada al suplemento de capital que convendrá aportar para reducir al mínimo los conflictos que resultan del desarrollo industrial y de la urbanización.

Con la interpretación que da Marshall (206), los costes representan una prestación personal, un esfuerzo, un sacrificio, que debe ser compensado para que pueda ser un hecho.

Según Pedersen (207), «los costes que se originan al realizar cierto acto concreto, como, por ejemplo, el de producir una determinada cantidad de mercancía, son la suma de valores que hay que sacrificar para llevar a cabo el acto; en nuestro ejemplo, producir la mercancía».

Con un sentido más general se indican como costos sociales todas las consecuencias perjudiciales y las pérdidas directas o indirectas que una actividad productiva ocasiona a terceros o a la colectividad entera. Kapp atribuye este fenómeno solamente a las empresas privadas y lo hace con términos duros: «El cálculo del costo-precio de competencia no es más que una institución a través de la cual es posible a las empresas privadas transferir una parte de los costes a terceros y practicar una forma de expoliación en vasta escala» (208). La teoría reconoce entre los principales tipos de costos sociales aquellos que provocan la disminución física y psíquica del trabajador o de personas ajenas a la producción; lo que determina la contaminación del aire y del agua, con las consecuencias más variadas sobre las personas, las cosas, los animales y las plantas; la explotación imprevista y excesiva de los recursos y energías naturales; la erosión y empobrecimiento de

(206) MARSHALL, A.: *Principios de Economía*, libro V., cap. III, párr. 2.

(207) PEDERSEN, H. W.: *Los costes y la política de precios*. Aguilar, Madrid, 1952, pág. 5.

(208) KAPP, W.: *The Social Cost of Private Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1950, pág. 233.

la fertilidad del suelo comprendido el desmonte; las pérdidas que se derivan de los cambios de la técnica, especialmente en relación con la ocupación y, por último, todas las causas (concurrentes provisionales, políticas, naturales) que origina el desempleo.

Estamos ante una serie de consecuencias negativas de la producción y que, sin embargo, no recaen sobre la producción que los provoca. Por no ser objeto de contratación monetaria, la doctrina los denomina costos no pagados. Existen riquezas que también son empleadas por las unidades de producción, pero por las cuales no se paga un precio, puesto que para esas riquezas no se forman precios (209). De ahí la dificultad de su inserción en la teoría económica.

Otra dificultad para su tratamiento por la economía radica en el hecho de que los costos sociales, o sean las múltiples consecuencias perjudiciales, se manifiestan a veces inmediatamente, otras con el correr del tiempo (210).

Los costes sociales y económicos del desarrollo fueron estudiados hace ya algunos años por Martín Bronfrenbrenner (211).

El autor formula la siguiente clasificación doctrinal:

a) Los costes según los clásicos:

1. Incremento de la abstinencia del consumo a favor de la formación del ahorro neto. Tal coste, real o psicológico, lo compensa la sociedad en conjunto bajo la forma de pago de intereses. Los pagos adicionales de estos intereses, que proceden de la formación de capital neto, constituyen el costo que soporta la sociedad en el proceso de desarrollo económico, de la misma forma que la abstinencia adicional constituye el costo que soporta la clase ahorradora.

2. Sustitución de mano de obra especializada por mano de obra no especializada, como consecuencia de la introducción de

(209) DE LUCA, M.: *Instituzion di scienza economica*, vol. I, Morano, Nápoles, pág. 130.

(210) Ejemplo del primer caso: la muerte de los peces de un río al que se han vertido sustancias venenosas procedentes de industrias ribereñas; ejemplo del segundo: las enfermedades profesionales de los trabajadores.

(211) «The high cost of economic development», *Land Economica*, mayo 1953 y agosto 1953. BALANDIER, G., ha estudiado los costes sociales, particularmente desde el punto de vista de las migraciones originadas por el desarrollo en *Le context socio-cultural et le coût social du progrès*.

maquinaria y la disminución de las rentas agrícolas por el desarrollo de fuentes externas de productos agrícolas más baratos.

3. La exportación de capitales reduce, probablemente, el «fondo de salarios» nacional.

4. Perjuicio ocasionado a los que anteriormente habían hecho inversiones productivas, como consecuencia de la prematura abolición de la maquinaria.

5. Coste ideológico provocado por las modificaciones parciales del «simple sistema de libertad natural», por ejemplo, protección de la industria naciente.

b) Los costes según Schumpeter:

1. Inestabilidad económica que origina la irregularidad y la acumulación de innovaciones al servicio del desarrollo económico.

2. Coste provocado por la formación de monopolios y otras concentraciones de riqueza, de renta o de potencia social y política que la acompañan.

c) Los costes según Marx:

1. Trabajo forzado.

2. Expropiación directa de la propiedad efectuada mediante confiscación, inflación monetaria, controles directos sobre el uso de la renta o de la propiedad, intereses de usura sobre los préstamos, beneficios monopolísticos irracionales, cesión forzada del control sobre las empresas nacionales, colonización económica y política y expolio de las generaciones futuras despifarrando los recursos nacionales.

d) Un plan, escribe Gaul Villalbi (212), en cualquier período de tiempo en que se calcula, implica un costo, que hay que prever deliberadamente, evaluándolo con la mayor exactitud posible, para evitar sorpresas desagradables y fracasos. El costo del plan está integrado por elementos varios, unos con signo positivo (gastos), otros con signo negativo (lo que deja de producirse en otro orden de cosas por dedicar las energías de trabajo y capital a las preferencias señaladas en el plan).

(212) GUAL VILLALBI, P.: *Principios de Política Económica Contemporánea*. op. cit., págs. 217-18.

En el primer grupo de elementos cuentan:

a) Las sumas de capital y de trabajo aplicadas a la consecución de los fines presupuestos (movilización de dichos elementos).

b) Pérdidas y gastos adicionales para imprimir al plan la celeridad y flexibilidad necesarias a fin de que llene sus objetivos y se acomode al ambiente o lo modifique.

c) Los gastos complementarios que ocurren por modificaciones cuando surgen otras actividades o rectificaciones que imponen nuevos desplazamientos de bienes disponibles.

d) El seguro por riesgos del abastecimiento futuro comprometido por el plan.

En el segundo grupo figuran:

a) Las pérdidas que representa el modo de ejecutar el plan en cuanto supere al que habría de ser coste normal económico.

b) El sacrificio impuesto a otras producciones cuyas actividades se limitan a paralizar, sustrayendo de ellas elementos de trabajo (trabajo, maquinaria, materias primas), que se considera han de rendir mayor utilidad nacional aplicadas al plan.

c) La renuncia a algunos consumos y también al cierre de algunas posibilidades de inversión o aplicación del ahorro.

2. CLASIFICACION DE LOS COSTES SOCIALES (213)

1.º Existen costos sociales que se pueden transformar en costos de empresa. Por ejemplo, los productos de la combustión; gas, humos. También las consecuencias perjudiciales para los trabajadores en los centros de trabajo pueden ser eliminadas mediante la higiene y la seguridad en las fábricas y minas, casas de reposo, vacaciones pagadas, etc. Generalmente, esta transformación a cargo de la empresa se produce por imperativos legales: Ordenanza de Seguridad e Higiene, regulación de las industrias insalubres, molestas o tóxicas, etc.

2.º Hay costos sociales que no pueden ser transformados en costos de empresa, porque la técnica productiva no está en con-

(213) Hemos de hacer la salvedad de que esta clasificación es aproximada. Es difícil establecer unas fronteras rigurosas en la clasificación de costos sociales.

diciones de hacerlo, pero que pueden ser cubiertos, al menos en parte, a través de servicios públicos y otras medidas colectivas.

Dentro de esta clase de servicios públicos podemos anotar los siguientes, referidos a la economía española (214).

1. El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) (215).
2. El Servicio de Defensa Contra Plagas en la Inspección Fitopatológica (216).
3. El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) (217).

(214) Por su carácter específico omitimos las coberturas que, generalmente «a posteriori», brindan los sistemas de seguridad social. *Vid.* al respecto: MUT REMOLA, E.: «El sistema de seguridad social —condicionamientos sociológicos y políticos—», *Rev. de Política Social*, Madrid, 1972, n.º 94.

(215) Creado por Decreto-Ley de 28 de octubre de 1971, tiene las siguientes funciones:

a) El estudio e investigación de los recursos naturales renovables, así como las propuestas relativas a su mejor utilización.

b) La creación, conservación, mejora y administración de masas forestales en los montes propiedad del Estado, y en los consorciados o contratados con el Patrimonio Forestal del Estado.

c) La administración y gestión de los montes incluidos en el catálogo de los de utilidad pública, así como de los montes Protectores y Vecinales de marco común.

d) La conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales.

e) La administración de las vías pecuarias.

f) La defensa contra los incendios forestales.

g) El mantenimiento y reconstitución de equilibrios biológicos en el espacio natural.

h) La protección del paisaje, la creación y administración de los parques nacionales y sitios naturales de Interés Nacional, la protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícolas continental y cinegética y la aplicación de las medidas conducentes a la consecución de estos fines.

i) La vigilancia y control de las aguas continentales, en cuanto se refiere a la riqueza piscícola y demás finalidades del Instituto (Art. 3.º).

(216) Tendrá las siguientes funciones:

a) La prevención y lucha contra todos los agentes nocivos de los vegetales.

b) El control de los medios de defensa vegetal.

c) La inspección fitopatológica y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre sanidad vegetal y convenios internacionales relativos a esta materia (Art. 5.º, Decreto-Ley de 28 de octubre de 1971).

(217) Se crea por Ley de 31 de julio de 1971, con las siguientes funciones:

a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.

3.º Por último, están los costos sociales que, en el estado actual de la técnica y de la organización de los mercados, no son eliminados, ni menos cubiertos a posteriori. Por ejemplo, la polución del aire en las grandes ciudades industriales en su doble aspecto de gases nocivos procedentes de chimeneas de calefacción o de fábricas; la contaminación del aire por los motores de explosión de los automóviles y, aun podríamos añadir, la polución del aire alrededor de determinadas fábricas (cemento, abonos, etc.) que imposibilitan la producción agrícola en un radio de bastantes kilómetros.

Esta última categoría de costos escapa, por lo general, al campo de acción de la economía, siendo materia netamente política y social. Así lo han entendido nuestro Gobierno al consignar en el III Plan de Desarrollo una partida de 42.354,4 millones de pesetas para la defensa contra la contaminación del aire y del agua y contra el ruido ambiental.

Trasladando estas consideraciones al objetivo de crecimiento de un país, diremos que el coste que ha de sufrir o pagar la sociedad será la suma de valores que hay que sacrificar para llevar a cabo el desarrollo económico.

Estos sacrificios son de la más varia condición (218): sólo nos vamos a referir a tres, que, a nuestro entender, son bastante representativos:

1.º INDUSTRIALIZACIÓN Y DESEQUILIBRIO SOCIAL

Desde el período de implantación de la industria, incluso bajo formas rudimentarias, quedan afectadas la economía y la sociedad. Sólo las transferencias de mano de obra en las regiones de débil densidad de población rompen rápidamente los equilibrios tradicionales.

b) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas.

c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras dentro de su competencia.

d) Los demás que, en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria, se le encomienden (Art. 21).

(218) BALANDIER, G.: «Sociologie des régions sous-développées», en *Traité de Sociologie*, dir. por G. GURVITCH, P. U. F., París, 1967, págs. 332 y ss. Este autor también emplea la expresión «inconvenientes sociales».

Así, el hombre se siente inmerso en una nueva organización: la industrial. Un nuevo fenómeno aparece: la «alienación» (219).

Hegel emplea, por primera vez, el término de su fenomenología del espíritu, como equivalente a separación o relación discordante, entre el individuo y la naturaleza, entre el individuo y la cultura o sustancia social que él mismo ha creado, que ha creado su espacio, lo hecho a través de siglos de actividad humana.

Hegel y Marx aplican el término a las consecuencias del contrato de trabajo (220). En tiempos más recientes se amplía su uso (221).

La alienación ha sido definida como «una extraordinaria variedad de alteraciones psicosociales, entre las que se encuentra la pérdida del yo, estados de angustia (anxiety), anomina, desesperación, despersonalización, desenraizamiento, apatía, desorganización social, soledad, atomización, pesimismo y pérdida de creencias y valores (222).

En un sentido estricto, la alienación es una situación subjetiva de extrañamiento con respecto a una realidad exterior. En cierto sentido se podría decir que representa un cierto tipo de malestar psicológico referido expresamente a una situación estructural anómica (generalmente la que produce el trabajo manual) (223).

Las últimas investigaciones han demostrado que los sistemas científicos de organización desarrollan tendencias alienantes enormemente pronunciadas. Estas tendencias pueden variar en intensidad y de contenido, según los sectores y las técnicas utilizadas,

(219) El vocablo «alienación» deriva directamente del latín «alienatio» —enajenación, venta, cesión, perturbación, delirio; apartamiento, división, enemistad— derivado de «alius» —otro, diverso, distinto, diferente—. Enajenar significa transmitir a otro el dominio de una cosa o derecho; sacar a uno fuera de sí, entorpeciéndole o turbándole el uso de la razón o los sentidos, en general; también significa retraerse del trato y comunicación que se tenía con alguna persona por haberse entibiado las relaciones de amistad (ALONSO OLEA, M.: «Alienación. Historia de una palabra». Discurso de ingreso como académico de número en la R. A. de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1973).

(220) HEGEL, J. G. F.: *Filosofía del Derecho*, ed. Buenos Aires, 1968, páginas 88 y 98, y MARX, C.: *El Capital*, 1. 2.º cap. IV, 3.ª ed. Stuttgart, 1969.

(221) ALONSO OLEA, M.: En su discurso de ingreso, *op. cit.*, la relaciona con abundancia de citas con la Sociología, con la Política, con el Arte, con la Historia, con la Religión, etc. Vid. págs. 10-15.

(222) JOSEPHSON, E. y M.: Introducción a la selección titulada: «Man Alone» (*Alienation in Modern Society*), N. York, Bell publ. 1962, págs. 11-12.

(223) DE MIGUEL, A.: Tres estudios para un sistema de indicadores sociales. FOESSA, Euramérica, Madrid, 1967, pág. 71.

pero, en todo caso, son uno de los principales rasgos de la realidad industrial.

Se han destacado claramente tres grupos de alienación:

— Las alienaciones de carácter profesional, resultantes de la desaparición del «oficio», en el sentido tradicional del término. El trabajador se siente ajeno al trabajo que tienen que realizar; no existe visión de conjunto en el proceso de fabricación; se siente como una partícula infinitesimal dentro de una cadena de actividades cuya síntesis no le es dado realizar.

— Las alienaciones sociales, resultantes de la división del trabajo; el trabajador se siente aislado; no experimenta la menor vinculación con su puesto de trabajo ni logra identificarse con la empresa o sus objetivos.

— Las alienaciones de carácter político, consecuencia de la ausencia de poder sobre las normas de trabajo y sobre el control de la producción; el trabajador se siente impotente cuando por su parte es un objeto controlado y manipulado por otras personas o por un sistema impersonal; está privado de poder, sin que pueda afirmarse en su responsabilidad no cambiar o modificar la situación (224).

Finalmente, las enormes aglomeraciones urbanas han hecho surgir una nueva forma de pobreza: la miseria psicofísica urbana (225). Sus habitantes son los más ricos del país en nivel de vida, son los más pobres en medio ambiente.

2.º URBANIZACIÓN Y DESEQUILIBRIO SOCIAL

En algunas regiones, el éxodo rural es tan máximo que establece un desequilibrio peligroso entre ciudad y campo. La concentración de ciudadanos puede superar en mucho las posibilidades de empleo real en la ciudad: paro forzoso y «parasitismo familiar» pesan mucho. Los vínculos familiares y de parentesco quedan afectados.

La ciudad moderna es una sociedad heterogénea. Impone la coexistencia de elementos que han tenido durante largo tiempo

(224) WOOT, Ph. DE: «La participación en la empresa», *Rev. de Trabajo*, Madrid, 1972, n.º 37.

(225) SAINT MARC, Ph.: Socialización de la Naturaleza, op. cit., pág. 42.

relaciones muy distantes. En tal contexto aparecen los conflictos entre comportamientos, creencias y géneros de vida. El movimiento de la población no debe solamente ser considerado en sus componentes, sino también en su ritmo. La asimilación de los recién llegados al medio urbano, la movilidad social, las actitudes y el comportamiento de las gentes, aparte numerosos aspectos de la existencia individual y colectiva están en estrecha relación con el ritmo de crecimiento de la población (226).

Según el censo de población de España, de 1970, la densidad de población es de 67 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que ofrece una media de 15.000 metros cuadrados por personas. Las ciudades con mayor densidad de población son: Hospitalet (20.000 habitantes/kilómetro cuadrado), Barcelona (19.177), Portugaleta (15.196) y Cádiz (15.083). Si pasamos a densidades provinciales, tenemos más densas: Barcelona (508), Madrid (474) y Vizcaya (431) y como menos densas: Soria (11), Teruel y Guadalajara (12) y Cuenca y Huesca (14).

La obstaculización de la tierra y la nocividad de los desechos, agravados por una civilización materialista, liberal y urbanizada hasta el exceso, inflingen siete grandes perjuicios: la contaminación del aire, la contaminación del agua, el ruido, la acumulación de desechos sólidos, la desaparición de los espacios verdes, el hacinamiento y el alejamiento de la naturaleza (227).

Como un antídoto para las congestionadoras condiciones de vida y trabajo que prevalecían en las ciudades industriales de Gran Bretaña, ya a finales del siglo pasado se programa la construcción de nuevas ciudades, pero después de un informe de la Comisión Barlow, en 1940, sobre la distribución de la población industrial, se dictan leyes, al respecto, para Inglaterra y Gales, en 1965, y tres años más tarde para Gales (228).

(226) CHEVALIER, L.: «Le problème de la sociologie des villes», en *Traité de Sociologie*, dir. por G. GRUVITCH, *op. cit.*, pág. 306.

(227) SAINT MARC, PH: *Socialización de la Naturaleza*, *op. cit.*, pág. 131. En la actualidad, la ciudad moderna, al convertir en centro de decisión o, mejor aún, al agrupar los centros de decisión, intensifica, organizándola, la explotación de la sociedad entera (LEFEBVRE, H.: *El derecho a la ciudad*, Península, 2.ª ed., 1973, pág. 76.

(228) *The New Towns of Britain*, Central Office of Information, Londres, 1972.

3.º INDICES DE DESORGANIZACIÓN SOCIAL

Las diversas manifestaciones de la desorganización social pueden ser tratadas científicamente, estudiando los hechos que se presentan de alguna manera como significativos. Entre estos últimos, la delincuencia juvenil y los comportamientos delictivos entre los adultos son los más corrientemente analizados. Son la manifestación o la consecuencia de los desajustes establecidos en diferentes niveles. Así, la pérdida en la eficacia del grupo familiar, de la inestabilidad y de la inseguridad profesionales, de la precariedad económica, etc.

La inseguridad física y moral se extiende en las ciudades a medida que aumenta la delincuencia y la droga. En 1957, en Francia, 45.000 menores fueron juzgados por crimen o delito, dos veces más que en 1950. La situación es aún peor en los Estados Unidos: los crímenes por arma de fuego causan más muertes que la guerra de Vietnam; sus ciudades se han hecho peligrosas para vivir en ellas. Es un prodigioso contrasentido del progreso de los Estados Unidos; los americanos se pueden pasear por la luna, pero ya no pueden circular de noche por sus ciudades (229).

3. LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS

Aun cuando se quiere rehuir el aspecto numérico y contable cuando se trata de los llamados aspectos sociales del desarrollo, es lo cierto que el reinado de la escasez pesa sobre todos los estudios económicos.

La sociedad moderna tiene su talón de Aquiles en la energía.

En la vida económica todo tiene su costo, que aunque no se pueda valorar cuantitativamente, a fin de cuentas, es un costo alternativo a considerar, un coste de oportunidad.

Por tanto, es importante conservar lo que se tiene; para la economía de un país es importante conservar sus recursos naturales.

Dos problemas de ecología humana surgen de la reacción mutua, en el tiempo, entre la forma de cultura y el ambiente físico.

(229) SAINT MARC, PH.: *Socialización de la Naturaleza*, op. cit., págs. 56-57.

1.º El hombre, como uno de los agentes geomorfológicos más efectivos, puede destruir recursos importantes y potencialmente renovables que le sirven de medio de vida y goce (230).

2.º Los recursos irrenovables de los cuales depende el hombre moderno, especialmente los combustibles y los metales, se agotan a un ritmo que aumenta rápidamente en cifras absolutas y a veces en forma relativa, es decir, en relación con el incremento de los yacimientos probados a través de una explotación más completa, y mediante nuevos descubrimientos.

Están los biólogos de acuerdo en que:

1.º Está en la naturaleza de las cosas, es inevitable, que el hombre en su expansión deseable trastorne profundamente la vida natural y que someta el resto de la vida a su influencia directa;

2.º El trastorno de la vida natural hasta un grado irreversible puede producirse a escala mundial en un futuro peligrosamente próximo, y

3.º Si se produjera en las condiciones actuales (al nivel técnico y práctico de la biología), la erradicación de la vida natural constituiría una pérdida incalculable (231).

En opinión de muchos investigadores, algunos de estos recursos pronto estarán agotados, por lo menos en ciertos países, o se obtendrán en el futuro solo a costes mucho mayores, o con riesgos estratégicos muy graves. Se teme que tal agotamiento amenace la existencia misma de las naciones industriales (232).

(230) Ejemplos: la destrucción de la tierra por prácticas agrícolas no adaptadas al clima, a la pendiente y al suelo; la extinción de especies animales y vegetales por la caza, la pesca y el habitat; el entorpecimiento de la regeneración forestal a causa de ciertas prácticas de corte y de quemas periódicas; la destrucción de asociaciones valiosas de plantas por el pastoreo excesivo o a destiempo, la expoliación de lugares pintorescos y de otros valores estéticos, bien porque lo atraviesan carreteras, porque se ocupen sus márgenes o porque se instalen establecimientos mineros; la interrupción del aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas por demudación de las vertientes, contaminación, bombeo excesivo y daños a importantes áreas de infiltración (CIRIACY-WANTRUP, S. V.: «Conservación de los recursos». *Economía y política, F. C. E.*, México, 1.ª ed., 1957, pág. 9).

(231) CORDÓN, F.: «La estrategia para la ordenación de la biosfera». *Revista de Occidente*. Madrid, 1973, n.º 128.

(232) Escrita la primera edición de la obra citada de CIRIACY-WANTRUP, en el año 1952, ha sido profética en el renglón preciso del petróleo. Los países árabes productores, por el momento, han elevado su precio y ha disminuido el ritmo de producción en el año 1972. Efectivamente, las naciones industrializadas están pasando un momento crítico en su producción industrial.

No obstante, tres nuevos factores hacen más notable la experiencia contemporánea y crean la necesidad del análisis económico y del estudio de una acción pública reparadora: cambios de la tecnología, cambios en el crecimiento de la población y cambios en las instituciones sociales (233).

Tres son las cuestiones que surgen en el análisis de este problema:

a) ¿Por qué la utilización de los recursos potencialmente renovables conducen con frecuencia a su disminución drástica y a veces irremediable y, qué factores determinan la tasa de agotamiento de los recursos irrenovables?

b) ¿Hasta qué punto es socialmente indeseable la disminución de los recursos renovables y, qué interés tiene la sociedad en la tasa de reducción de los recursos irrenovables?

c) ¿Qué cambios en las instituciones sociales y qué clase de acción pública servirá de instrumento a los intereses de la sociedad en la utilización de los recursos?

A juicio de Ciriacy-Wantrup, toda esta problemática entra en el campo de estudio de la Economía de la conservación (234). Con anterioridad, la palabra «conservación» había sido usada principalmente en el sentido de mantener «sin menoscabo», en su «statu quo», al nivel presente, las instituciones sociales, las prerrogativas, los ideales, etc. (235).

Al término «conservación» se le han asignado varios significados: no significa abstención del uso; consiste en el «uso inteligente»; se trata de un «rendimiento sostenido» en el uso (236).

Un factor a tener en cuenta en los estudios de conservación es el tiempo.

(233) CIRIACY-WANTRUP, S. V.: *Conservación de los recursos*, op. cit., página 10.

(234) El término «conservación» fue deliberadamente adoptado en 1907 como nombre de un movimiento popular en los Estados Unidos (PINCHOT, G.: «How conservation began in the United States», *Agricultural History*, vol. II, número 4, oct. 1937, págs. 255-265). El término fue elegido para interesar a una nación en el problema cada vez más agudo de sus recursos.

(235) En relación con los recursos, términos como «preservación», «protección» y «restauración» aparecen en la bibliografía en el último cuarto del siglo XIX y a principios del actual).

(236) CIRIACY-WANTRUP, S. V.: *Conservación de los recursos*, op. cit., páginas 53 y ss. desarrolla cada una de estas acepciones.

Pero, a nuestros propósitos conviene distinguir entre «conservación» e «inversión» y «agotamiento» y «desinversión».

«Conservación» y «agotamiento» se refieren a cambios físicos de la destrucción en el tiempo de las tasas de uso de recursos particulares. «Inversión» y «desinversión», se refieren a los cambios de valor en el capital total de personas, empresas o grupos sociales enteros, como resultado de las diferencias entre ingreso y consumo —y no a cambios físicos en el uso de los recursos individuales (237).

Los problemas económicos y sociales de la conservación no son los mismos para los particulares que para la sociedad. Más, por ser nuestro objetivo el estudio de la teoría del desarrollo económico y social no nos ocuparemos del comportamiento de los usuarios privados (238), sino sólo de la economía social de la conservación.

El objeto de la política de conservación podría definirse formalmente como el estado de conservación que eleva al máximo los ingresos netos sociales en el tiempo (239).

La destrucción de la naturaleza lleva consigo cuatro series de costes:

1. Los costes del hombre, que comprende categorías de gastos de este orden: el coste de la salud (fuertes gastos individuales y colectivos, pérdidas elevadas de productividad y disminución del ritmo de desarrollo económico, gastos médicos, farmacéuticos, de hospitalización, absentismo, incidencia del ruido en los accidentes de trabajo, etc.).

2. Los costes del patrimonio que se refieren a los fenómenos de corrosión de metales, la erosión de los monumentos, etc.

3. Los costes de valoración, que constituyen una traba al desarrollo industrial.

4. Los costes ecológicos: empobrecimiento del medio por el ataque a la vegetación y a la fauna, trastorno del medio por el

(237) CIRIACY-WANTRUP, S. V.: *Conservación de los recursos*, op. cit. Dedicó este autor la segunda parte del texto al comportamiento de los usuarios privados de recurso respecto de la conservación y la tercera parte a las fuerzas económicas que afectan a la conservación en la economía privada.

(238) *Ibidem*, op. cit., págs. 235-253, en la que el autor expone la «economía del bienestar».

(239) *Ibidem*, op. cit., pág. 63.

agotamiento de las capas subterráneas del agua o por la tala de bosques, etc. (240).

Tiene el problema de la protección de la Naturaleza tal trascendencia, que la O. N. U. declaró a 1970 «Año de la Protección a la Naturaleza», como paso previo a un intento de toma de conciencia, que culminó en el año 1972 con la reunión en Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

La dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente radica en su extrema complejidad. Veamos una lista aproximativa: la defensa del paisaje; la restauración y mejora de las zonas de interés nacional y artística; la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas, y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos; la protección de la fauna y de la flora; la lucha contra los incendios y las plagas forestales; la eliminación o tratamiento de los residuos; la defensa de las zonas verdes y espacios libres; la reinstalación de las industrias fuera de las zonas urbanas residenciales; la congestión del tráfico urbano; la lucha contra el ruido y tantos otros (241).

4. LA CONTAMINACION ATMOSFERICA

El aire es un elemento indispensable para la vida y, por tanto, su utilización debe estar sujeta a unas normas que eviten el deterioro de su calidad por abuso o uso indebido del mismo, de tal modo que se preserve su pureza dentro de unos límites que no perturben el normal desarrollo de los seres vivos sobre la tierra ni atenten contra el patrimonio natural y artístico de la Humanidad, que esta generación tiene el deber de proteger para legar un mundo limpio y habitable a las futuras generaciones.

El aire, por otra parte, es un bien común limitado y, por tanto, su utilización o disfrute deberá supeditarse a los superiores criterios de la comunidad frente a los intereses individuales.

(240) SAINT MARC, PH.: *Socialización de la Naturaleza*, op. cit., págs. 200 y siguientes.

(241) De la Exposición de motivos de la Ley de 22 de diciembre de 1972, sobre Contaminación Atmosférica, en adelante L. C. A.

La saturación de la atmósfera (242), producida por las decisiones de contaminantes provenientes de las actividades ubicadas en una zona determinada, deberá encontrar como justificación, en último extremo, un adecuado retorno a la comunidad en forma de un mayor bienestar para la mayoría de los individuos que la componen.

La lucha contra la contaminación atmosférica presenta dos vertientes esenciales, constituida la una por la defensa de criterios higiénico-sanitarios de la calidad del aire, a través de los correspondientes niveles de inmisión, y la otra, por el establecimiento de unos límites máximos de emisión de contaminante en los focos emisores, constituidos fundamentalmente por instalaciones o productos industriales. La protección del ambiente atmosférico es solo una parte importante, pero no exclusiva, ni mucho menos independiente, de la protección general del medio, ámbitos todos ellos que condicionan la vida del hombre (243).

A efectos legales, se entiende por contaminación atmosférica, la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza (art. 11, L. C. A.).

Se establecen en esta Ley las facultades de los diferentes órganos de la Administración pública en materia de declaración de zonas de atmósfera contaminada; los niveles autorizados de emisión por los focos emisores de contaminantes a la atmósfera (art. 3, 4 y 5 L. C. A.); las atribuciones de la Administración para regular horarios de actividades de las industrias afectadas.

Asimismo, se contemplan los casos excepcionales en que las industrias deban efectuar cambios que supongan cargas económicas que no sean soportables para los obligados a su cumplimiento. Se concederán subvenciones y reducciones de impuestos (art. 11, L. C. A.).

Finalmente, las medidas coercitivas van desde multa de hasta 5.000 ptas. cuando se trate de vehículos de motor; de hasta 25.000 pesetas en relación a los generadores de calor, y de hasta 500.000 pesetas cuando se trate de los demás focos emisores de contaminantes a la atmósfera o de suministros de combustibles y carbu-

(242) La saturación de la atmósfera, entendida como agotamiento de todas sus posibilidades de asimilación de nuevos contaminantes por haberse alcanzado los niveles de contaminación máximos legalmente admisibles.

(243) De la exposición de motivos de la Ley de 22 de diciembre de 1972.

rantes que no se ajusten a lo establecido para los carburantes (artículos 12 y 14, L. C. A.). En el plazo máximo de un año, el gobierno dictará las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada Ley de Contaminación atmosférica.

El Consejo de la O. C. D. E. ha recomendado diversos principios de entre los que cabe indicar:

1.º El principio «el que contamina pague», se recomienda sea adoptado como línea directriz para la imputación de los costes.

Según este principio, los costes de lucha contra la contaminación serán soportados por el causante de la misma, repercutiendo en el precio de los bienes y servicios (244).

Otra alternativa para los Gobiernos será la de subvencionar la lucha contra la contaminación.

2.º Que se unifiquen, con criterios uniformes, las normas definitivas de los grados de contaminación, así como las medidas de protección.

5. LA EXPLOTACION AGRICOLA

En una economía cerrada (245), el nacimiento y desarrollo de la industria ha sido posible gracias al incremento de la productividad agrícola (246), que de una parte supuso el aumento del poder de compra campesino, y de otra significó el incremento de las diversas formas de acumulación de fondos prestables.

El incremento en la productividad «per cápita» agrícola, con el consiguiente acrecentamiento de la renta neta por individuo activo, cumplió y cumple los dos requisitos críticos para que tenga éxito un proceso de industrialización: ampliación del mercado y del caudal de inversiones no inflacionista (247).

(244) Esto quiere decir que los factores del medio ambiente —el agua y el aire, por ejemplo—, se introducirán en el cálculo económico en concepto de recursos limitados, al lado de los factores de producción más tradicionales, el trabajo, la tierra y el capital.

(245) En el momento crítico, todas las economías son y han sido cerradas.

(246) A principios del siglo XVIII, los agricultores empezaron a introducir en Inglaterra una serie de mejoras que habían de elevar la agricultura al nivel de una ciencia. Esta revolución agrícola, junto con las comercial y política, en cierto sentido prepararon el camino para la industria. (FERGUSON, J. M.: *Historia de la Economía*, F. C. E., 1948, pág. 89.)

(247) LASUEN, J. R.: «Las reformas agrarias», *Moneda y Crédito*, 1961, número 79.

Hemos de expresar nuestras dudas sobre el impacto que puedan ocasionar estas medidas en la economía agraria del país.

El problema de la agricultura española nos ocuparía muchas páginas: tierras, abonos, maquinaria, créditos, transformación, transporte, comercialización, etc., etc. En esta escueta nota solo queremos subrayar dos aspectos.

Uno. El empresario agrícola. En el desarrollo económico de un país, con economía más o menos dirigida, el empresario es el personaje más importante, por ser el que toma las decisiones de producción, el que aplica las innovaciones, en suma, el que hace próspera o atrasada una rama económica.

Dos. Con cambios en la mentalidad del empresario agrícola, se podría aportar al campo el mecanismo financiero de la industria. El profesor Lasuen propugna, en este sentido, que se lleve al campo el mecanismo de actuación de la Sociedad Anónima (248).

La función social de la propiedad exige que al suelo rústico se le dé en cada caso el destino y utilización que mejor corresponda a su naturaleza y características para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Para coordinar tanto la acción de la Administración pública como de los particulares se promulga la Ley de 21 de julio de 1971, concediendo a los particulares un período voluntario para que puedan concertar con la Administración, Planes Individuales de Mejora de sus explotaciones, para lo que contarán con los auxilios previstos en la legislación de Ordenación Rural.

El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversio-

(248) LASUEN, J. R.: *Las reformas agrarias*, op. cit.

nes necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúe, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores (art. 2.º).

Para atender a lo dispuesto, el Ministerio de Agricultura queda facultado:

a) A elaborar Planes Comarcales de Mejora de Zonas de economía deprimida, caracterizada por existir defectos de infraestructura económica, social o técnica que impidan o dificulten la mejor utilización de sus recursos.

b) A establecer Planes Individuales de Mejora relativos a fincas o explotaciones, radique o no en las zonas afectadas por los Planes Comarcales (art. 3).

6. LAS MINAS

La característica predominante de la industria minera (249) en un largo período de tiempo es que la materia nueva extraída de la tierra no se repone. En consecuencia, escribe Boulding (250), como todos los yacimientos de materias en la tierra son a la larga limitados, la minería es una industria que se está suicidando siempre. La historia de una comunidad minera siempre reviste la siguiente forma: descubrimiento de los yacimientos; apertura de los mismos; período de auge; estabilización, quizá con producción constante; agotamiento gradual de los yacimientos, que acaso origine mayores dificultades de extracción; decadencia final y, por último, extinción de la industria en la localidad.

Las reservas de carbón mineral que contiene nuestro subsuelo no parecen ser muy importantes. La última estimación realizada computa como reserva de las distintas clases de carbón la cubicación de las capas de hasta mil metros de profundidad, que es en

(249) Entendida en el amplio sentido de carbón, petróleo, metales, sal, arcilla o grava.

(250) BOULDING, K.: «Análisis económico», *Rev. de Occidente*, Madrid, 3.ª reimpresión en español, 1954, pág. 199.

la actualidad el límite que se considera rentable; con este criterio, las reservas útiles reconocidas son de 1.542 millones de toneladas de hulla; 451, de antracita y 780 de lignitos.

La escasez de nuestras reservas no planteaba ningún problema dramático hasta la crisis del petróleo que estamos viviendo. Se estimaba que, incluso con un ritmo de explotación mayor que el actual, las reservas permitirían el suministro de hulla y antracita durante 125 años, y de lignito durante 250 (251).

La Ley de 11 de febrero de 1969, por la que se aprobó el II Plan de Desarrollo Económico y Social, estableció en su art. 1.º como finalidad primordial del Plan «la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre», señalando en el ap. c) del art. 6.º que se concedería especial atención a los recursos naturales, mediante la elaboración de un Programa Nacional de Investigación Minera.

La legislación que regulaba la materia está contenida primordialmente en la Ley de Minas de 19 de julio de 1944. Para adecuar el contenido de esta última con el mandato del II Plan de Desarrollo Económico y Social las Cortes aprueban la Ley de 21 de julio de 1973.

Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, más territorial y plataforma continental (252), son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento al Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen (art. 2) (253).

7. LAS AGUAS

El Código civil español, según la redacción que le dio el Real Decreto de 24 de julio de 1889, engloba bajo el título «De algunas propiedades especiales» el dominio y aprovechamiento de las aguas, de los minerales y de la propiedad intelectual.

(251) TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, op. cit., pág. 258. La posición de los países productores de petróleo obliga a una revisión total de la política energética de todos los países consumidores del mismo.

(252) La Ley, en su Art. 33, regula el régimen administrativo de las aguas minerales, distinguiendo las minero-medicinales de las minero-industriales.

(253) La Ley es una norma de regulación exclusiva de la propiedad; no figurando en la misma ninguna referencia a la conservación de la riqueza minera ni a su explotación racional.

Redactados los preceptos con sentido exclusivamente jurídico (haciendo caso omiso de los problemas económicos propios de estos factores de la naturaleza) tuvo que contemplar la Ley de Aguas que estaba en vigor desde el 13 de junio de 1879; el Decreto-ley de 29 de diciembre de 1868, fijando las bases para una nueva legislación minera, modificado en su art. 19 por la Ley de 24 de julio de 1871, y en cuanto no se oponga a las disposiciones anteriores la Ley de julio de 1859, modificada por la de 4 de marzo de 1868 y Reglamento de 24 de julio del mismo año.

Por la época en que fueron redactados estos preceptos, no se contempla más que estas propiedades con el sentido que dio el Código a la propiedad: «el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes» (art. 348). Por tanto, los autores del Código no podían recoger los criterios que sobre la conservación aparecieron más tarde, prevaleciendo los de que el propietario puede emplear los recursos de que dispone para el uso que considere más adecuado, siempre que al hacer esto no viole derechos de propiedad de los demás.

Por Decreto de 25 de mayo de 1972, se da nueva redacción a los capítulos IV y V del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces de 14 de noviembre de 1958. En el cap. IV se relacionan las contravenciones, de entre las que citamos la número 12, del art. 30:

«Los vertidos, directos o indirectos, que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor por encima de los límites establecidos, en su caso, en las correspondientes autorizaciones de vertido».

«Las contravenciones de este Reglamento serán sancionadas con multa de hasta 10.000 pesetas. En el caso de reincidencia en la infracción su cuantía podrá elevarse hasta el límite de 20.000 pesetas». (Art. 33).

Con independencia de las sanciones en que puedan incurrir, los infractores deberán restituir las cosas y reponerlas a su estado primitivo, viniendo obligados a destruir o demoler toda clase de instalaciones u obras ilegales y a ejecutar cuantos trabajos sean precisos para tal fin, de acuerdo con los plazos, forma y condiciones que fijen las Comisarías de Aguas, las que podrán proceder, en caso de incumplimiento, a la ejecución forzosa conforme previene la vigente Ley de Procedimientos Administrativos (art. 34).

«Cuando no puedan restituirse las cosas o reponerse a su primitivo estado y, en todo caso, cuando como consecuencia de una infracción prevista en este Reglamento subsistan daños para el dominio público (254), los infractores vendrán también obligados a la reparación de los mismos. En tales casos, la valoración de los daños se realizará por las Comisarías de Aguas apreciando el menoscabo de los bienes de dominio público afectados por la infracción (art. 35).

Que esta legislación no es suficiente para la conservación del agua lo demuestra que ya en el año 1971 (255) se dicta norma para preservar los ríos guipuzcoanos. Por Decreto de 15 de septiembre de 1972, se concretan que se aplicará «a todas aquellas personas o entidades que viertan líquidos residuales de gran concentración a un cauce público o a colectores municipales o comunitarios. Se les da un plazo de 6 meses para que presenten un proyecto, ante la Comisaría de Aguas del Norte de España, detallado de las obras y dispositivos que pretendan instalar para asegurar aquellos vertidos (art. 2.º).

El fin que han de perseguir alcanzar es que las aguas receptoras reúnan las condiciones mínimas precisas para que sean aptas para su utilización por otros posibles usuarios y para que la vida piscícola pueda desenvolverse de forma normal (256).

Tiene tal importancia la contaminación de las aguas marinas que la acción internacional ha tenido recientemente las siguientes manifestaciones:

1.ª Se firma en Oslo, el 15 de febrero de 1972, una convención internacional para la prevención de la contaminación marina resultante de las operaciones de inmersión efectuadas por navíos y aeronaves.

(254) Son bienes de dominio público:

1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y pantanos construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión (Art. 339).

(255) Decreto de 23 de diciembre.

(256) Se considera como vertido de gran concentración, el superior a 40 gramos por litro de sustancias en suspensión o disolución.

2.^a Reunión en Neuilly, el 24 de abril de 1972, de los Estados ribereños del Mediterráneo, para la cooperación en materia de lucha contra la contaminación.

3.^a Conferencia de la O. N. U. en Estocolmo, en fin de 1972, que ha previsto la firma antes de 1975, de una convención internacional que prohíba todo vertido de hidrocarburos en el mar.

