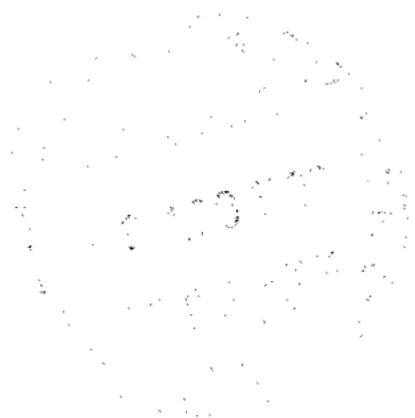


**DOS POLEMICAS
SOBRE EL DESARROLLO
DE AMERICA LATINA**



©Editorial Universitaria, S. A., 1970

Inscripción N° 38.004

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Texto compuesto con fotomatrices *Photon Baskerville*

Se terminó de imprimir en los Talleres de

EDITORIAL UNIVERSITARIA,

San Francisco 454, Santiago de Chile,

en el mes de octubre de 1970

Proyectó la edición *Mauricio Amster*

Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina



TEXTOS DEL
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
EDITORIAL UNIVERSITARIA, S. A.



INDICE

Cristóbal Lara Beautell: Prólogo ix

I. El desarrollo del interior de América Latina

1. *Carlos Matus: El desarrollo del interior de América Latina: ¿tesis fantásiosa o interrogante fundamental?* 1 3
2. *Pedro Vusković: »El desarrollo del interior de América Latina«: algunas dudas* 16
3. *Carlos Matus: Más sobre la tesis de »El desarrollo del interior«: réplica a Pedro Vusković* 23
4. *Eduardo García Cabruja: Algunos comentarios sobre las notas relativas a »El desarrollo del interior de América Latina«* 60
5. *Jacobo Schatan: Sobre el planteamiento de »El desarrollo del interior de América Latina«* 66
6. *Jader de Andrade: En torno a la tesis de »El desarrollo del interior«: comentarios a las notas de Jacobo Schatan* 69
7. *Bernard Ortolo: A propósito de »El desarrollo del interior«: más comentarios sobre el sector agropecuario* 81

II. Hacia una estrategia general del desarrollo económico latinoamericano

1. *Carlos Matus: Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana del desarrollo* 89

2.	<i>Pedro Vusković: Algunas experiencias del desarrollo latinoamericano</i>	132
3.	<i>Aldo Solari: Algunas reflexiones críticas sobre la tesis dualista</i>	154
4.	<i>Carlos Matus: Sobre el dualismo</i>	163
5.	<i>Aníbal Pinto: Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la »heterogeneidad estructural« de América Latina</i>	173
	<i>José Medina Echavarría: Los supuestos políticos de una crítica económica</i>	195

Cristóbal Lara Beautell
Prólogo

Al acercarse uno a las páginas de estas polémicas hay un hecho que destaca de inmediato y que requiere alguna explicación. Recogen, en pocas palabras, y más bien a título de reflejo, un cambio de actitud por parte del economista y de instituciones en las que se estudia y se hace economía. Ese cambio es más bien genérico, ha podido venirse observando su gestación en la América Latina desde hace algún tiempo y se le encuentra difundido en varias ciencias sociales, pero se presenta con especial agudeza en los escritos que siguen. Hace apenas diez años, las energías estaban concentradas en la persuasión dirigida a la aplicación de ideas elaboradas previamente. No es que se tuviera conciencia de que el conocimiento disponible entonces fuera completo e irrefutable. Por el contrario, continuaba investigándose en diversos campos; pero era obvio que en la práctica del desarrollo sólo se utilizaba un mínimo del conocimiento que se había venido acumulando. Coincidían por consiguiente la fe en lo visto y analizado y la impaciencia por acentuar aún más la vigencia de ese conocimiento, su puesta en práctica, al menos en sus grandes orientaciones.

Con razón o sin ella, lo que ha movido a los economistas a escribir estas páginas es una impresión opuesta. Su motivación va a las orientaciones mismas y tiende a la búsqueda de caminos, al cuestionamiento de hechos y tendencias económicas que con frecuencia se han solido tomar como inmodificables, a pesar de esfuerzos aislados, llevados a cabo con enorme persistencia, para presentar esos hechos como la materia misma sobre la que la economía debe actuar.

Surgen de ese cuestionamiento las ideas de este volumen; giran en torno de lo que se ha solido denominar »temas económicos«. Y sin embargo, lo que caracteriza de un modo más definido a lo escrito son sus motivaciones y derivaciones de índole social. Las propias cifras no son simples indicadores de medida; su naturaleza es tal que dejan entrever la estrecha trabazón sociocultural como parte importante de la explicación del desarrollo de América Latina.

¿Qué es lo que en esencia contienen esos ensayos?

¿Qué es lo que atrae atención hacia ellos, a pesar de la prisa con que a veces fueron escritos, de su preliminaridad, o de las discrepancias que se sostengan respecto a los puntos presentados? ¿Cuál es, en general, su tesis, su sentido? Un rasgo definitorio importante es su tendencia clara hacia una igualdad creciente, dentro de los países y regiones de la América Latina, entre sus distintos sectores económicos y entre los estratos de su población. En todos esos niveles repercute la propensión igualitaria. Esto aparecerá más claramente expresado en las ponencias mismas. Pero extraigamos y anticipemos de una vez acaso su más importante conclusión: el desarrollo sólo podría impulsarse vigorosamente extendiéndolo en su ámbito geográfico, liberándolo de las barreras que hoy parecen separarlo y fraccionarlo dentro de los países, y dándole una unidad de la que, es obvio, actualmente carece. Entiéndese bien la enorme simplificación que representa calificar de una sola plumada los modos de crecimiento de una región tan diversa como América Latina. Es una simplificación reconocida por los autores que intentan subsanarla en cierta medida. Pero dejemos señalado solamente ese rasgo para adentrarnos por separado en las ponencias mismas, no para calificarlas ni enjuiciarlas, porque sería aún prematuro, sino para señalar —muy de pasada— lo que parece esencial a ellas.

Son tres los principales aspectos de una estrategia de desarrollo que se exploran.

a) *Contraste entre el desarrollo del sector moderno y el resto.* Según esta tesis el desarrollo se sustenta en el rápido crecimiento de un sector denominado »moderno« que comprende un porcentaje relativamente pequeño de población pero que abarca una elevada proporción del ingreso. La desproporción entre la población ocupada en ese sector y el ingreso percibido por el mismo es la medida de su modernidad. Esa pequeña franja de la población, en la que se obtiene alrededor de la mitad del producto total, no absorbe, en grado suficiente, población del resto de la economía; concentra en ella misma la mayor parte de los frutos del progreso técnico y, coincidiendo con un crecimiento demográfico muy alto, conduce a la larga a un proceso de acumulación continua del subempleo y a reforzar el grado de regresividad del ingreso.

Dentro de ese cuadro, aparece como su natural consecuencia lo siguiente. La capacidad productiva, la producción y la inversión misma propenden a ser conformadas predominantemente por la demanda de ese sector moderno; éste se aísla crecientemente del resto de la economía y —son palabras del autor— »termina por producir lo necesario para su propia demanda de consumo«.

b) *El desarrollo por diversificación.* De otro lado —aquí se hace presente el segundo de los temas centrales de estos ensayos— el sector moderno se vincula cada vez más con el exterior y propende a seguir sus hábitos de consumo y la composición de su demanda. Crecería así el sistema no tanto por ampliación a otros sectores de la población de la demanda de los bienes ya producidos, sino principalmente por una diversificación de los bienes demandados por aquella parte de la población ya incorporada al sector moderno. Este nuevo corte de análisis tiende a explicar cómo pueden coexistir tasas relativamente elevadas de crecimiento del producto con marcados fenómenos de desocupación y marginación.

Frente al crecimiento por diversificación de la demanda de un grupo más bien reducido de consumidores, se propugna el crecimiento por ampliación, es decir, por extensión del grupo consumidor y aumento del consumo de la población en general. A ello se refiere la ponencia correspondiente como un cambio en la »canasta de bienes«.

c) *El desarrollo del interior.* El tercer ensayo —primero en este volumen— introduce el factor espacial como una de las variables más importantes, en el actual momento, del desarrollo. El énfasis se coloca en la expansión del espacio ocupado, mediante creación de nuevos polos y formas agroindustriales de explotación. Fue ese ensayo el que dio origen a las discusiones. Según el autor, »se plantea mucho más en términos de exploraciones e interrogantes que de sustentación de tesis suficientemente fundadas«. En cualquier caso llama la atención por la inserción de ese elemento en el centro de la estrategia de desarrollo de América Latina y por los variados efectos que se le atribuye al cambio de la localización de la actividad: desde un patrón concentrado a veces en la costa, que según se sostiene respondió a las necesidades del pa-

sado pero que hoy resulta artificial, hacia una nueva pauta que aproveche el enorme espacio vacío del centro de América Latina y del interior de algunos de los países, y logre un cierto equilibrio al poner juntos recursos naturales ociosos con recursos humanos desocupados. No se trataría de un proyecto de colonización más sino, aparentemente, de una modalidad de desarrollo con consecuencias generales sobre toda la economía.

II

Cualquiera que sea el carácter de las ideas desarrolladas, desde estas primeras páginas debe subrayarse la índole preliminar de lo escrito, el posible sesgo de pasión de una polémica que empieza y que en ocasiones tiene perfiles cortados, recios, acaso de exagerada determinación, pero que quieren asentarse en la realidad, centrandó el análisis en aquellos puntos que se estiman esenciales. Lo son sin duda la situación de los denominados sectores no modernos, esto es, una proporción estimada en el 60 por ciento de la población total de América Latina; las crecientes discrepancias de la riqueza y el ingreso entre regiones, que son otra manifestación y al mismo tiempo causa de extrema desigualdad, y la dependencia externa.

Ni son esas cuestiones privativas de los ensayos que siguen, ni han tenido que ser elegidas acuciosamente en el gabinete de estudio. Son los hechos mismos los que las han venido poniendo de manifiesto cada vez más. Trasuntan la experiencia de una década cuyos resultados no correspondieron a los objetivos fijados, pese a la modestia relativa de éstos. Al final de ese decenio es un claro escepticismo el movimiento dominante. Lejos quedaron los años con que se inició, cuando estaban intactas todavía y con plena potencialidad las ideas sobre la integración económica, la planificación, la redistribución dinámica del ingreso y la cooperación internacional para el cambio y el progreso social.

Fue un momento de extraordinaria motivación en que como en ningún otro parecieron coincidir economistas y estadistas sobre el quehacer de América Latina, depositando una fe inusitada en el instrumental técnico y en el valor de las decisiones colectivas. Pocas regiones pueden exhibir un record tan notable de grandes decisio-

nes; han sido discutidos y acordados casi todos los problemas que afectan al bienestar económico y social de los países. En el corto espacio de diez años se han formulado y deshecho políticas y se ha luchado incesantemente por encontrar salidas, una y otra vez, con manifiesta tenacidad. Pero en cierta forma se ha estado acabando un período sin que haya surgido plenamente otro. Esa sensación de vacío creciente que primó hace sólo pocos años impelió nuevas actitudes. La atención del economista se centró en un número corto de problemas trascendentales en tanto que se ampliaba el campo de visión desde el cual se observaban, para incluir lo social, lo político, lo institucional.

Nunca como en estos últimos cuatro o cinco años un mayor número de profesionales de las más diversas disciplinas han dedicado su atención al análisis y la discusión de los problemas que afectan a la sociedad en general; no sólo en tanto que concierne al ángulo particular de cada disciplina sino al fenómeno observado como un todo. Esa nueva conciencia se debe en gran parte a los esfuerzos iniciados por la CEPAL desde años atrás, pero sin duda fue motivada, despertada de modo inmediato por los hechos mismos. En ese proceso tiende a cobrarse un mayor equilibrio y grado de realismo, en el que las esperanzas no pueden ya radicarse en la sutileza de los tratamientos, sino en la validez general de los supuestos y en la firmeza de las conclusiones. Para todo fin práctico parecen haberse agotado los valores formales y lisa y llanamente se buscan verdades elementales y posiciones congruentes con ellas. Es otro hecho favorable, si bien no cabría exagerar esa tendencia como privativa del pasado inmediato, aunque sí afianzada y fortalecida en él.

De otro lado es notorio que al estudioso se le ha estrechado el margen de especulación, puesto que encuentra los temas enclavados en una realidad que los ha ido configurando con perfiles inescapables. No es, entiéndase bien, que los temas sean nuevos o que los que requirieron atención en el pasado hayan sido solucionados y ya no la requieran. Por el contrario, habrá que seguir y se sigue insistiendo en ellos. Pero problemas como los de la marginalidad rural y urbana y los derivados de

ese rasgo como integrante de la forma de crecimiento, ésta no podría enfrentarse al desempleo y la desocupación, los cuales aparecen como sus consecuencias.

Despréndense así, por sí solas, las conclusiones de estos ensayos. Habría que cambiar el centro de atención de la política económica, alejándolo del sector moderno para encauzarlo hacia el resto de la sociedad. Entiéndase que no se trataría de elegir entre uno y otro desarrollo, sino de dar prelación en los esfuerzos de ahorro e inversión a los sectores de más bajo ingreso. Dado el contexto en que se plantea el problema, se caminaría a un mismo tiempo hacia reducir el número de bienes de «la canasta» para extender su consumo a las capas rezagadas de la población. Vuélvese así, por esta vía, al punto de partida. La orientación social de la economía: el consumo general jugaría el papel que se le asigna al de carácter elitario y la estructura de la inversión y de la producción industrial reduciría el grado en que está orientada por el consumo de un porcentaje todavía reducido de la población. Repítese aquí la idea del crecimiento por ampliación en vez del crecimiento por diversificación. Este aspecto trasciende lo puramente económico y toca en cierta forma el trasfondo sociocultural de nuestras sociedades.

Es ello lo que da a este tema un significado especial. No se trataría ahora de los cambios en los módulos de consumo que suelen acompañar al desarrollo, sino de inducir directamente aquellos que por sus efectos podrían ser o se supone que sean impulsos adicionales y poderosos de éste. Trátase claramente de una política de estructura de consumo, en la que debe suponerse un proceso de adecuada graduación entre ambas modalidades de la demanda. Para, de un lado, evitar la copia de patrones de consumo que aun en los centros industrializados donde se originan están siendo cuestionados social y culturalmente; y que insertados en nuestras sociedades, pueden hacer daño, no necesariamente en esos aspectos, sino por contraer la formación de capital o reducir el consumo de sectores mayoritarios. Y de otro, para que el número de bienes no se restrinja hasta el punto de constreñir demasiado el ámbito vital en que se mueve el consumidor y la capacidad creciente de elección que no sólo son necesarios a la pujanza de la economía sino que

están alojados firmemente en el propio espíritu de progreso humano.

Es clara, con todo, la tendencia igualitaria básica del esquema; igualdad que exigiría modificar el papel que actualmente juega el sector moderno para darle como función principal, no la de productor de bienes de consumo para sectores relativamente reducidos de la sociedad, sino —como se señala en el ensayo correspondiente— la de productor de exportaciones y bienes de capital y productos intermedios.

Es de creer que aquel grado de conveniente diversidad a que antes se aludía, podría encontrar aquí una posibilidad económica adicional. Es concebible que a medida que la franja moderna de la economía pudiera ir cumpliendo esas nuevas funciones y se sature progresivamente la demanda de bienes de consumo dentro de una estructura determinada, el propio dinamismo del sistema tendería a introducir bienes de los cuales se habría desviado la inversión y la producción en una fase anterior. Y así en sucesivas etapas.

Podría la afirmación que aquí se hace interpretarse como favorecedora de lo que hoy se conoce como sociedad consumista. Pero no se trata de ello, sino de algo enteramente distinto. Cualquiera que sea el juicio de valor que se tenga sobre ese tipo de sociedad, es claro que en lo que concierne a un porcentaje altísimo de la población de América Latina —con las usuales excepciones por países— se está tan distante de toda norma adecuada de consumo y de formas de vida que comprendan un mínimo de los atributos de lo moderno, que para ellos, para esos sectores marginados o semimarginados, no tiene vigencia la discusión sobre patrones culturales de consumo. Su simple planteamiento, en cuanto a ellos, sería una ironía hiriente. Trátase de un problema estrictamente económico en el que lo inmediato es poder consumir.

Distinguiendo ahora no ya entre sectores de población sino entre países y grupos de países, procede anotar lo siguiente. Siempre ha sido una difícil piedra de toque de la economía su capacidad de incursionar en el futuro. Aun dentro de los límites de una proyección simple y circunscrita en que se presentan los resultados en uno

de los ensayos, resulta cuesta arriba todo intento de calcular la viabilidad o inviabilidad de esquemas para países determinados proyectados a cincuenta o más años. Es muy débil el sentido que tiene proyectar los hechos a un mañana distante cuando los que sucedieron ayer escapan a una explicación cabal y los que hoy presencia-mos resultan indescifrables, sin puntos de apoyo que les den una sustentación lógica.

Y ya para dejar estos dos temas, tan estrechamente interrelacionados, digamos algo más, que va al fondo de las ideas presentadas. El sector moderno nutre en nuestras economías a los centros dinámicos. Que esos centros nacionales cumplen precariamente su papel —en distinto grado, dependiendo de las condiciones y características de cada país— es patente. Aun así queda por dilucidar un aspecto importante. El desarrollo requerirá en cualquier caso de puntos de apoyo que le brinden impulso, es decir, de centros dinámicos modernos que actúen con distinta funcionalidad que hasta ahora, transmitiéndole parte de su actividad al resto de la economía. Y en cuanto a ello, son dos corrientes igualadoras las faltantes: entre esos centros y el resto y, no menos importante, entre los diversos estratos de los centros mismos. En efecto, puede haber mayores contrastes entre esos estratos que entre las denominadas «islas de modernidad» y el resto del sistema, ya que aquéllas encierran extremos muy agudos de desigualdad. Difícil es imaginar una riqueza más polarizada que la que en ellas se presenta. Por tanto, el desarrollo no podría alcanzarse por extensión o repetición de esos centros, que aparecen, más que como objetivos por multiplicar, como creaciones que habría que eludir.

IV

Son esos rasgos de escisión económica los más preocupantes. Tanto al nivel nacional como en su conjunto, lo que aparece de inmediato a la vista es, de un lado, la extrema discrepancia económica entre regiones de un mismo país y, de otro, la constancia con que ese fenómeno se ha presentado en América Latina, persistentemente, rebasando toda suerte de cambios sufridos en los esquemas básicos económicos y sociales.

Con dudas se adentra el pensamiento económico en ese tema; los datos del problema parecen claros, pero las interpretaciones están sujetas a toda clase de inseguridades y a la incertidumbre respecto al tipo de medidas con que puede enfrentarse el fenómeno de aguda desigualdad de la riqueza y del ingreso entre distintas regiones y zonas de América Latina.

Las características, ya citadas, de extremados contrastes geográficos son bien conocidas en sus rasgos genéricos y en su aparente tendencia a una creciente concentración. Pero no es sólo el hecho de la concentración geográfica de recursos en un determinado momento el objeto de inquietud. A ese hecho se agrega otro adicional según el cual las principales concentraciones urbano-industriales así creadas no sólo irradian pocos efectos impulsivos hacia el resto de la economía, sino que pueden incluso absorber de éste parte de su propio impulso.

Acaso no sea la absorción neta la norma, pero queda en pie la observación de que los grandes conglomerados pueden crecer aceleradamente sin necesitar para ello, de modo indispensable, de la prosperidad general del país. Pero distíngase. Hay una diferencia importante entre el hecho de que puedan realizar su propio desarrollo sin que medie esa prosperidad generalizada, a que su dinamismo suponga y se base en la anemia de vastas zonas del interior. Es de creer que sería mayor sin esa anemia, y que requiérense por consiguiente estímulos para centro y periferia nacionales. Cabe señalar, además, que la escasa irradiación puede a veces estar acentuada por la incapacidad del interior para multiplicar, repercutir y dar fuerza adicional al impulso recibido del centro. Lo absorbe y lo consume. No quedaría fuerza ulterior que hacer repercutir.

También es sabido que dieciséis de las veinte ciudades latinoamericanas más pobladas en la actualidad estaban fundadas hacia fines del siglo xvii. Con todas las salvedades que sea procedente establecer a una comparación entre las ciudades del pasado y las de hoy día, cualesquiera que hayan sido los cambios que en las mismas se han efectuado, como centros de poder, de administración, de tecnología y de actividad productiva, es notable la persistencia, en sus trazos más generales, de esa pauta lo-

cacional de las ciudades y en gran parte también de la actividad económica que va con ellas asociada.

En ese largo período, todos los factores que se supone actúan sobre la localización de la actividad económica fueron introducidos, con cambios que pueden estimarse revolucionarios sobre otros elementos, pero el módulo de localización no fue alterado en sus trazos básicos. Se registraron sorprendentes cambios tecnológicos, políticos y culturales, que hicieron de América Latina lo que hoy es; se modificaron los límites mismos de los países, se recibieron corrientes migratorias que influyeron en la economía y en la cultura; pero ese conjunto de fuerzas poderosísimas, lejos de distribuir el progreso, aparentemente lo concentraron; lejos de modificar la situación preexistente, convergieron para reforzar el módulo locacional conocido. Los espacios vacíos siguen siendo la característica dominante, y junto a ellos los espacios empobrecidos y los paupérrimos, coexistiendo con núcleos de un extraordinario dinamismo.

V

Detrás de esos desequilibrios regionales se oculta uno de los problemas más graves de América Latina: la escasa integración social entre los distintos estratos de nuestras sociedades, es decir, la ausencia de vínculos poderosos entre ellos que permitan una comunicación adecuada entre estratos, en un sentido; de los económicamente situados en un nivel inferior hacia los estratos superiores; desde las zonas de mínima actividad hacia las de efectos económicos más dinámicos. En general, entre el sector agrícola y el industrial, pero también, y no de menor trascendencia potencial, desde los servicios hipertrofiados hacia sectores directamente productivos.

Nadie esperaría que el sector agropecuario cese de expeler población; no habría que esperar tampoco que los centros industriales y urbanos de América Latina dejen de atraerla; esa es una vía natural y casi biológica del crecimiento. Lo que preocupa y constituye un punto en el cual debe insistirse es que esa tendencia que podría, como se ha dicho, calificarse de biológica, se ha convertido en América Latina en un rasgo patológico. Pero es,

además, una patología hasta cierto punto desapercibida, por cuanto el crecimiento urbano-industrial concentrado se interpreta generalmente como señal de progreso. No cabe dudar de la nocividad de ese rasgo ya que la población que el sector agropecuario expelle —como es bien conocido— no encuentra ocupación productiva en las ciudades por las que es atraída.

Siendo ello así, si el desarrollo urbano-industrial no absorbe suficientemente la población que el campo expelle, se plantea un primer dilema y una decisión importante por adoptar. Hipotéticamente al menos, podría elegirse entre retener en el campo un mayor porcentaje de población ocupada con menor productividad, o aumentar la productividad de la población retenida, aunque con menor ocupación. Ese aparente dilema implicaría la elección de un objetivo —sea éste ocupación o sea aumento de la productividad— por el cual se pagaría un precio.

No ha sido, sin embargo, esa la situación que ha primado al parecer en América Latina. Ese dilema desemboca en la peor de las dos salidas posibles, o dicho con mayor exactitud, en la mayoría de los países se tiende hacia una posición intermedia en la cual ninguno de esos dos objetivos es alcanzado. Ni el campo absorbe suficiente población, ni la productividad ha aumentado en una medida adecuada. Es decir, ni da empleo ni da ingreso suficientes. No es ésta una tendencia invariable que se dé en todos los países o se haya presentado en todas las épocas; este fenómeno no admite ninguna interpretación generalizante. Pero no cabe escapar a la conclusión de que cualesquiera que sean las variaciones, con frecuencia ha mediado una serie de hechos que parecen, de modo fatal, haber impedido alcanzar plenamente ninguno de esos trascendentales objetivos.

No debe entenderse por esto que la falta de un adecuado desarrollo regional y las consecuencias señaladas sean hechos inevitables en América Latina. Por el contrario, esas tendencias pueden ser superadas y vencidas. Pero hasta ahora ha sido tan agudo el problema planteado y tan defectuosa la retención y absorción de población, que ese proceso aparece como origen *inmediato* del fenó-

meno de marginalidad rural y urbana, patente como rasgo de toda una época.

VI

Hay, por consiguiente, una *insuficiencia* y una *constancia*. La insuficiencia va asociada a la marginalidad, es decir, al fenómeno extremo de desequilibrio social en el desarrollo. La constancia de todo ese proceso debe tomarse como una indicación clara de la dificultad para alterar ese módulo de comportamiento. Está tan profundamente enraizado en nuestras economías que la marginalidad no se presenta sólo en aquellas situaciones en que la tasa de crecimiento de los países es lenta, sino que también va asociada a aumentos relativamente rápidos del ingreso. Es ésta una de las características aparentemente más contradictorias. Uno tendría que esperar que la alta tasa de crecimiento fuera la solución o la condición para solucionar este tipo de profundos problemas. Es éste uno de los campos que requiere una investigación más cuidadosa y extensiva.

Como una posible explicación, no de las causas sino de la forma en que se presenta ese aparente contrasentido, puede postularse la siguiente. En ambas situaciones —prosperidad y estancamiento— prevalece en el campo el conocido factor expulsivo. Al mismo tiempo, la población redundante suele constituir una proporción muy elevada del total del sector, especialmente en las áreas saturadas. Dado este hecho, aun la prosperidad general, o la de los cultivos específicos a los que estén dedicadas dichas áreas de saturación, posiblemente sólo atenuaría en escasa medida su propensión expelente de fuerza de trabajo. Por el contrario, el efecto de atracción de los conglomerados urbano-industriales acrece su poder precisamente en la prosperidad. De esa manera pueden coincidir, y coinciden como se ha dicho, períodos de rápido crecimiento económico con manifestaciones evidentes y agudas de marginación de la población.

La marginación resulta así un fenómeno constante de la evolución de nuestras economías, y lo seguirá siendo mientras no se registren cambios importantes tanto en la elevación de la tasa como en las modalidades del cre-

cimiento. Aun cuando su existencia se haya registrado desde épocas pasadas, es en nuestros días cuando se constituye en el fenómeno notorio y preocupante que hoy conocemos, y que no han podido superar en los últimos decenios las economías latinoamericanas.

VII

Puede también pensarse, de otro lado, que la tasa, aun en aquellos períodos en que ha sido alta, no lo ha sido suficientemente. Es pertinente preguntarse si el hecho de que los centros urbano-industriales de América Latina estén a una distancia tan enorme, en cuanto a nivel de ingreso, ocupación y cultura, del resto del territorio de los respectivos países, se debe a que tales centros juegan un papel absorbedor neto o se debe, por el contrario, a que siendo el ingreso adicional generado en el sistema escaso, permanece en aquellos lugares donde en primera instancia se le genera.

No se trataría así de un proceso exclusivamente de retención o absorción de ingreso, sino de insuficiencia de ingreso. Para transferir algo, para irradiar algo, para dar un impulso económico es necesario que haya un sobrante de impulso por transmitir. Acaso algunos de los centros dinámicos de países de América Latina no tienen fuerza de la magnitud necesaria para surtir ese efecto irradiante sobre el resto del país. Si fuera exacto que la génesis del escaso efecto irradiante y del débil impulso emitido hacia el resto del país está, en parte, en la debilidad de la tasa de crecimiento, entonces toda política y toda estrategia de desarrollo regional requiere y exige una tasa de crecimiento más elevada que la que han tenido en lo general los países de América Latina.

Pero seamos consecuentes. Ya se ha dicho que la marginalidad y el desequilibrio regional acentuados pueden darse incluso en períodos de rápido crecimiento de la economía. Es que la aceleración de la tasa por sí sola no descentralizará. Tampoco la descentralización elevará el ritmo de crecimiento, como a veces se sostiene. Se requiere la conjunción de ambos elementos: alta tasa de crecimiento y política regional deliberada. Además, la experiencia prueba en forma muy viva que la descentra-

lización de la actividad económica no se produce en forma espontánea, o se produce con una lentitud que resulta excesiva ante éste que puede considerarse como uno de los problemas de desarrollo más serios, más vivos y sobre los que más urgiría actuar conforme a una clara política.

Es ahí donde surge la vinculación que debe regir entre plan nacional y desarrollo regional. El problema regional es parte de un problema nacional de desarrollo que lo engloba; son las características de éste, las determinantes apropiadas de la política regional. Uno de los valores de tal política es generalmente una mayor descentralización de la actividad económica que la que se da de modo espontáneo. A veces se argumenta en contra de ella aduciendo las economías externas ya creadas en los centros dinámicos principales. No cabe dudar que esas economías pueden ser altas y que es posible que una política regional que altere la tendencia prevalente hacia la concentración conduzca a un rendimiento menor de las inversiones. Dicho en otras palabras, es previsible que cambiar tales tendencias cueste más de momento, por un cierto tiempo, y en el terreno que se ha estimado es el pura y estrictamente económico. Pero a la larga ¿costaría más o sería una economía cambiar esa tendencia? Y si costara más en aquellos términos económicos, ¿costaría más desde un punto de vista social amplio?

Es este un tema que sólo cabe insinuar. Hay factores a los que todavía no se les asigna costo que pondrían posiblemente límites a la extensión razonable de la concentración de los núcleos urbano-industriales. Nada más que son costos no medidos. Pero existen y los paga la sociedad; representan una pérdida de valores y de satisfacción para ella, aunque no se expresen en forma de precio. Si ese fenómeno de pérdida de valor se computara, las economías de escala llegarían antes a un punto de inflexión donde empezarían a tornarse en una zona de deseconomía.

Pero no es ello lo más importante. Pasados ciertos límites de tamaño los déficit sociales de la gran ciudad son exorbitantes. Hay valores desaparecidos, sin creación previsible de otros equivalentes. Es de creer también que

la necesidad social se intensifica en la gran concentración urbano-industrial al tiempo que a partir de un límite, el costo y la dificultad de satisfacerla crecen con rapidez.

Hay por tanto razones suficientes para propugnar políticas nacionales deliberadas que propendan a cierta igualación de condiciones en el desarrollo regional. Ello no entraña que todo un país ha de desarrollarse por parejo, porque si se tratara de levantarlo por igual, el elevamiento sería mínimo; sino que los centros dinámicos deben reproducirse, ser progenitores de otros centros distantes y atenuar su propensión a autoalimentarse y perpetuarse en el mismo lugar donde están enclavados. En el otro extremo, hay en cualquier caso un grado de concentración necesario. Se requieren puntos de apoyo de suficiente vitalidad que se supone la proporcionan los centros urbano-industriales nacionales. Es esto claro en el caso de países económicamente pequeños. En lo que concierne a ellos, sería difícil sostener la tesis de la descentralización que a menudo se propugna. Hay países que carecen de un solo polo de desarrollo. En ellos no habría que descentralizar nada, habría por el contrario que crear.

VIII

Y digamos sólo poco más. Ahora en relación con el nivel de ingreso. En general cuanto más pobre es un país mayores tienden a ser las diferencias de todo tipo que se presentan por estratos de población, por sectores de actividad y por trabajos (manual e intelectual, por ejemplo). La excepción a esa triste propensión económica es, al parecer, la distribución del ingreso geográfico, es decir, la distancia económica entre sus distintas zonas. El país extremadamente pobre es geográficamente todo él pobreza. Es ese nivel, así como los superiores en los que a medida que el ingreso aumenta tiende a acortarse la distancia económica entre regiones, los que presentan ciertas condiciones de aquella igualdad perseguida, que en los dos casos citados no es una igualdad utópica. Por el contrario, la zona intermedia, de países con ingresos que no están en ninguno de esos dos extremos y a la que pertenecen la mayoría de los de América Latina, forma

una franja de diferencias regionales que posiblemente crecen con el ingreso dentro de cada país. Y es al menos una hipótesis admisible que a medida que aumenta el ingreso en los países pertenecientes a esa franja, se acentúa en ellos la distancia económica entre sus distintas zonas. Además, en casos extremos podría acentuarse la pobreza misma de las zonas más atrasadas.

Es esta vinculación entre pobreza y distribución regional de la actividad económica la que da a la política de desarrollo regional el carácter social que eminentemente debiera tener. Refleja para un gran número de países aquella insuficiente integración social a la que ya nos hemos referido y es la manifestación crítica de una etapa de crecimiento en la que éste parece haber marchado unido a crecientes desigualdades geográficas. Posiblemente sólo a partir de una plataforma bastante elevada de ingreso tiende el crecimiento de éste a producir un efecto igualador ponderable sobre el ingreso regional. La aceleración de la tasa de crecimiento del ingreso juega así un doble papel: de un lado, posibilita una política de desarrollo regional más plena; de otro, abrevia el tiempo necesario para que los impulsos al crecimiento se transmitan ampliamente al país, según se ha visto. Vuelve así a presentarse, desde otro ángulo, la necesaria conjunción antes apuntada entre ritmo de desarrollo y política regional.

IX

Los ensayos que siguen han introducido el factor espacial en el análisis económico con mayor reiteración que en el pasado como elemento de interpretación del desarrollo de América Latina. Para bien o para mal, ese factor estuvo durante mucho tiempo relegado, desde que la CEPAL lo señaló en el Estudio Económico de 1949. Fueron otros los centros de atención. El desarrollo regional fue durante mucho tiempo una categoría de análisis propia del especialista, pero raramente introducida en el estudio general del desarrollo. Es una aproximación llena de sugerentes posibilidades. Descuéntese toda certidumbre que parezca excesiva en una medida que en cierta

forma es unilateral, pero no apartemos ya estas maneras especialísimas de ver el desarrollo regional de América Latina y sus supuestas o reales consecuencias económicas y de carácter social.

De otra parte, los ensayos ponen un acento muy especial en los tres aspectos ya citados: el desarrollo regional, el impulso a los sectores no modernos de la economía y la sustitución de una demanda de consumo excesivamente concentrada en su origen y diversificada en cuanto a productos, por otra simplificada en su composición y orientada hacia el grueso de la población. Parece claramente establecida la alta prioridad que debiera asignarse a esos factores. Cuando se trata de trazos tan centrales, parecieran en ellos estar englobados gran parte de los problemas y políticas de desarrollo, y en cierta forma es así en tanto que van orientados a la incorporación plena al mercado de la mano de obra marginada del mismo. Por el contrario, el carácter polémico de las intervenciones hace que ellas acentúen uno u otro de los posibles problemas y políticas de desarrollo de América Latina según las circunstancias de cada caso.

Como se dice en alguno de los ensayos, tal acentuación no ha de interpretarse en el sentido de que esos aspectos aislados debieran favorecerse a expensas de otros planteamientos o políticas. La propia interrelación funcional entre los tres aspectos permitiría ver más claramente el significado del conjunto de ideas que hoy se presentan, entre ellas y en relación con los problemas y políticas más vinculadas con el sector externo de la economía, el estrangulamiento exterior y el tema de la integración económica, sólo incidentalmente tocados. Sería necesario investigar esas posibles interrelaciones, no sólo por cuanto estos elementos no tratados aquí son de elevada gravitación en toda política económica, sino para estar en capacidad de aprovechar cualquier aceleración del desarrollo con el propósito de corregir tendencias que se estimen contraproducentes. Por ejemplo, en esquemas de integración económica y en zonas como algunas de las de los países andinos en que predominan condiciones extremas de presión demográfica, quedaría colocada una posibilidad: que a diferencia del pasado, la integración pueda evitar que las fuerzas de la inercia tiendan a

acentuar tanto la saturación rural como la marginalidad urbana al tiempo que se crece. Gran desafío ese que pondría a prueba la capacidad transformadora de la integración misma.

Se ha dicho ya en otra parte —o, si no, debiera decirse ahora— que estos ensayos no son por cierto el resultado de la improvisación. Pero sí de la prisa. Adolecen de lo que ésta conlleva; tienen a veces perfiles simplificados propios de una polémica que está empezando y que busca ahondar en concepciones útiles para interpretar los acontecimientos de hoy o aun para inspirar su búsqueda. El balance no lo dan estas polémicas; no se espere de ellas equilibrio sino incitación, viva incitación a continuar el estudio de algunos de los problemas más vitales de la América Latina. Quieren por esto ser núcleo de ideas que muevan otras fuerzas y conduzcan con el tiempo a posteriores creaciones. Pero no nos equivoquemos. Su fuerza no radica sólo en su contenido, sino en su motivación. Sean ampliadas, discutidas, examinadas y aun refutadas, siempre que sobreviva la motivación a un tiempo científica y humana que dio origen a estas nuevas discusiones.

(Agosto de 1970)

I
El desarrollo
del interior
de América Latina

El desarrollo del interior de América Latina: ¿tesis fantásiosa o interrogante fundamental?

Todos los días se escuchan, expuestas por personas ajenas a las disciplinas económicas o al campo de la planificación, tesis diversas, cuando no encontradas, sobre el futuro desarrollo económico de América Latina. Habitualmente estas tesis son consideradas por los economistas como carentes de fundamento o desechadas por atribuirseles desbordes imaginativos más o menos líricos. Tal actitud, por ejemplo, podría repetirse con las ideas centrales de estas notas: el desarrollo del interior de América Latina. ¿Será una tesis fantásiosa o una interrogante fundamental para esclarecer una estrategia de desarrollo para la región latinoamericana? ¿Quiénes están en condiciones de responder con objetividad? ¿Se analiza con sentido constructivo qué hay detrás o qué lleva implícito el fundamento mismo de la tesis del desarrollo interior? ¿O esta tesis del desarrollo interior es una forma particular de un patrón más general de desarrollo basado en la creación de nuevos polos? Por una parte, nadie podrá alegar razón alguna valedera para rechazar por anticipado la tesis que aquí exponemos, y por la otra, tal tesis nos parece un buen ejemplo del tipo de problemas fundamentales que debe abordar una estrategia de desarrollo.

La tesis

La región latinoamericana se ha desarrollado volviendo las espaldas a su espacio interior y localizando su actividad económica principal en las proximidades de las costas. Y esto ha ocurrido así, principalmente, por dos razones, de las cuales sólo una mantiene, y en forma muy parcial, su vigencia. La primera razón alude a las dificultades atribuibles a las enfermedades tropicales, y por lo tanto, a las grandes inversiones necesarias para conquistar el interior central de América. La segunda, al hecho de que el desarrollo »dependiente« y »colonial«,

inducido desde fuera, tenía como lógica consecuencia que situarse sobre el litoral para reducir al mínimo sus costos de transporte hacia centros más desarrollados del extranjero. El primer motivo tiene hoy mucha menor importancia, puesto que los adelantos sanitarios permiten el control del medio ambiente de la América interior, y los recursos financieros ahora disponibles en la región latinoamericana son muy superiores a los del pasado; en cambio conviene analizar con mayor detenimiento el segundo factor. Existe una correlación evidente entre la localización geográfica de la actividad económica y el patrón de desarrollo. El desarrollo al nivel nacional orientado »hacia afuera de la región latinoamericana« exigió en el pasado la localización costera de la actividad económica y creó una infraestructura adecuada para esa localización. Carecía de sentido el crecimiento de »polos interiores de desarrollo« si los núcleos productivos costeros dependían de la dinámica de centros localizados fuera de América Latina. Sin embargo, cuando el patrón exclusivo de desarrollo hacia afuera se fue equilibrando parcialmente con una intensa política de sustitución de importaciones, ello dio origen a un crecimiento interno que se superpuso, en términos de localización geográfica, al crecimiento histórico. Fue algo así como agregarle »nuevos pisos« al edificio económico cuyos planos y cuyo estilo correspondían al modelo de desarrollo hacia afuera. Sin embargo, la estrategia de desarrollo cuya idea-fuerza fue la sustitución de importaciones y se conoce en América Latina como »desarrollo hacia adentro«, no deja de transparentar una contradicción si se tiene en cuenta que muy escasos polos interiores de importancia surgieron como consecuencia de esa política. El continente, por su desarrollo de tipo *vertical-costero*, siguió y sigue dándole las espaldas a su realidad interior. La lógica indicaría que a una estrategia de desarrollo hacia afuera tenía que corresponder un *modelo de desarrollo vertical*, es decir, la intensificación preferente de la economía en las áreas costeras. En cambio, el »desarrollo hacia adentro« se supone que tendría que originar progresivamente un *modelo de desarrollo horizontal*, es decir, un tipo de crecimiento con mucho más énfasis puesto en la expansión

del espacio económico ocupado y la conquista de otras áreas del interior de América Latina mediante el desarrollo de »polos interiores de desarrollo«. La verdad es que el período de sustitución de importaciones que ha vivido América Latina no corresponde a un *modelo normal*, sino antes bien parcial, de desarrollo hacia adentro, salvo se quiera distinguir entre »desarrollo hacia adentro« y »desarrollo interior«.

Analizar las ventajas y los problemas del *desarrollo vertical versus desarrollo horizontal* tiene gran importancia para definir una estrategia de desarrollo para América Latina. Si se habla de desarrollo vertical *versus* desarrollo horizontal, ello debe entenderse sólo en el plano del análisis conceptual, pues en términos de aplicación a la realidad latinoamericana ambos tipos de desarrollo tendrán que ser complementarios, pero con una diferente dosificación del énfasis en uno u otro sentido.

En términos generales, un modelo de desarrollo vertical de América Latina conduce a definir un crecimiento que apunte con insistencia hacia afuera del área latinoamericana, porque dicho modelo requeriría muchos años para desarrollar un mercado interno latinoamericano de relativa importancia en relación al necesario para lograr un desarrollo industrial autopulsado. En cambio, un modelo de desarrollo horizontal de América Latina, al crear importantes mercados internos, permitiría una orientación de la economía latinoamericana más equilibrada entre su tendencia de exportación fuera del área y su desarrollo hacia adentro mediante la integración económica. Más adelante, una vez que se exploren de manera tentativa las probables ventajas y desventajas de ambas alternativas de desarrollo mencionadas, se profundizará este aspecto.

La discusión que sigue se plantea mucho más en términos de exploraciones e interrogantes que de sustentación de tesis satisfactoriamente fundadas. Como tesis exploratoria, se enuncia que el desarrollo de *tipo horizontal* puede ser un camino deliberado y quizás conveniente para el desarrollo de América Latina, y que tal

camino podría tener consecuencias directas muy importantes para el desarrollo de varios países y regiones del Continente cuya situación geográfica es interior, o tienen zonas atrasadas interiores muy extensas. Para el caso de Chile, las consecuencias del modelo del desarrollo horizontal son indirectas¹ y quizás menos importantes que para aquellos países que poseen grandes regiones interiores todavía no incorporadas a la economía, aunque las posibilidades de desarrollo del Norte Grande chileno por cierto se verían muy influidas según predomine uno u otro modelo de desarrollo.

Desde luego que no es nueva la distinción entre el desarrollo vertical y horizontal, aunque ha sido poco empleada entre nosotros. Lo más frecuente es que dicha distinción se aplique al caso del sector agropecuario, planteándose así la alternativa entre intensificar las áreas actuales de cultivo (desarrollo vertical) o conquistar nuevas áreas hacia el interior (desarrollo horizontal). Expuesto así el problema, con tan reducida perspectiva, la respuesta más corriente es que resulta demasiado costosa la incorporación de nuevas áreas y que es, por tanto, más económica la intensificación de las áreas actualmente explotadas; además, surge en seguida el problema de los mercados mundiales para los productos agrícolas del interior, ya que existen limitaciones para la exportación de los productos de áreas tropicales. De donde se concluye entonces que el desarrollo horizontal es sólo una orientación espontánea a muy largo plazo, digamos entre 50 y 70 años. Esta postergación o rechazo deliberado del desarrollo horizontal, basado en una apreciación limitada del mismo, ha restado importancia al desenvolvimiento de una concepción integral asentada sobre dicha alternativa.

En primer lugar, conviene señalar que si América Latina se plantea la conquista económica de su interior, dicha tarea no puede basarse principalmente en razones derivadas del desarrollo del sector agropecuario; hacerlo significaría plantearse el desarrollo interior con la »actitud« de quienes propician el desarrollo hacia afuera,

¹Por su naturaleza geográfica, la economía de Chile es y seguirá siendo costera.

pensando siempre y fundamentalmente *en los mercados exteriores*. Si predomina esa actitud será lógico que el desarrollo horizontal sólo tenga posibilidades a muy largo plazo, pues primero requeriría la saturación productiva de los anillos agropecuarios exteriores en relación a la demanda mundial.

En segundo lugar, es conveniente aclarar que el modelo de desarrollo vertical es un modelo de demanda; es decir, se asienta sobre el supuesto de la necesidad de adecuar la oferta a una demanda en crecimiento, pero como desarrollo de una situación ya creada dentro o fuera del área latinoamericana. En cambio, ¿el desarrollo horizontal responderá a un modelo de demanda? ¿O será también otra forma de seguir aplicando la «actitud» influida por el desarrollo hacia afuera a condiciones tan diferentes como las que plantea el desarrollo horizontal? ¿Cuáles serán las consecuencias si se considera al modelo horizontal como correspondiente a una oferta que pretende «crear» una demanda importante en la América interior y en general en nuevos espacios? ¿Qué significará desplazar parte importante del crecimiento de la demanda desde las áreas costeras hacia el interior de América Latina o desde los polos actuales hacia otros nuevos?

Aquí, creemos, ya comienza a perfilarse el problema con mayor profundidad. La base de una posible estrategia latinoamericana de desarrollo horizontal podría constituir la creación de grandes «centros de demanda» en el interior de América, en un principio ligados a la creación de grandes centros industriales para el abastecimiento regional. La demanda para estas industrias regionales derivaría, en parte, de la sustitución de importaciones desde fuera de América Latina, y en parte también, gracias a la propia creación y rápida expansión de los nuevos polos interiores. La agricultura interior se desarrollaría «principalmente» para abastecer los nuevos polos y, por lo tanto, sería «menos» dependiente del mercado exterior. Esto a primera vista implicaría más bien un «salto económico» desequilibrado que un crecimiento paulatino y armónico. ¿No necesita acaso América Latina un salto desequilibrador que libere nuevas fuerzas capaces de generar el desarrollo económico y

social para lograr el restablecimiento del desequilibrio inicial? Si nos atenemos al crecimiento histórico de ciudades planificadas de servicios y sin base económica, tendríamos que concluir que el crecimiento de los polos interiores sería rapidísimo, los desplazamientos de población muy importantes y el crecimiento interior de la demanda muy acelerado. El crecimiento de los polos interiores, por su parte, no tendría nada de artificial; por el contrario, lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua; minerales, energía hidroeléctrica, suelos agrícolas y ganaderos y forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están »mal localizados«. Piénsese solamente que entre estos recursos »mal localizados« se encuentran el estaño de Bolivia, los minerales de hierro de Mutum, el azufre de Chile y Bolivia, el inmenso potencial hidroeléctrico del Paraguay, como así también sus grandes extensiones aptas para la ganadería; el mineral de hierro de El Laco en Chile, cerca de la frontera con Argentina; los recursos de la región de Manaus sobre el Amazonas, en Brasil; toda el área ganadera del interior del Brasil y Bolivia, etc. Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registrados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto »recursos mal localizados«. El problema parece hartamente simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo. Una consecuencia lógica del modelo de desarrollo horizontal sería precisamente la »evaluación latinoamericana« de los principales recursos naturales de la región. Es decir, por primera vez en nuestra historia los recursos naturales del área serían evaluados pensando en el mercado latinoamericano y no exclusivamente en función del mercado internacional. La fuerza de la imagen futura tiene tal repercusión que, muchas veces y contra todas las opiniones de los economistas, el Perú promueve la Carretera Marginal de la Selva, el

Paraguay la Ruta Transchaco, Venezuela crea polos interiores de desarrollo y Brasil mira hacia el interior.

Quizá a esta altura del razonamiento conviniese analizar las posibilidades y costos alternativos del desarrollo vertical y el desarrollo horizontal.

En primer lugar, el desarrollo vertical parecería contradictorio con la integración económica de América Latina, porque no puede concebirse la región integrada con el corazón geográfico vacío. Por otra parte, tampoco pueden justificarse las comunicaciones interiores sólo para unir economías costeras; es evidente que dichas comunicaciones exigen necesariamente polos internos de desarrollo.

En segundo lugar, el desarrollo vertical mantiene los centros motores del crecimiento fuera de la región; y si se pretendiese crearlos internamente, su localización costera no permite el aprovechamiento adecuado de sus recursos naturales. Por ello, a medida que se van saturando los mercados internacionales para los centros productivos »bien localizados«, el modelo de demanda pierde dinamismo. Parecería, por tanto, que admitido dicho modelo, América Latina ya no podría tener un desarrollo más autónomo en el sentido de fijar su propio patrón y ritmo de desarrollo de acuerdo a las conveniencias de la región. Por otra parte, y en cierta medida, el desarrollo vertical a largo plazo tendría costos crecientes pues sólo considera los recursos del interior de América Latina como fuentes de abastecimiento de materias primas para la exportación hacia afuera o hacia la costa, y no como fuente de creación de centros de demanda. Esto reforzaría las tendencias actuales a importar algunas materias primas desde fuera del área y algunos productos de ellas derivados por seguir admitiendo que están »mal localizados« los recursos latinoamericanos correspondientes.

En tercer lugar, la creación de empleos que permite el desarrollo vertical es a todas luces insuficiente, a pesar de insinuarse en general un tímido control pasivo sobre las tecnologías más apropiadas para las características de la región. A su vez, el desarrollo vertical tampoco facilita los desplazamientos, desde los centros densamente

poblados hacia el interior de América Latina, de mano de obra que será cada vez más necesaria. Por el contrario, el desarrollo vertical sólo está empujando la miseria hacia el interior. Quizás podría sintetizarse todo esto diciendo que los «efectos secundarios» del desarrollo vertical son probablemente menores que los del «desarrollo horizontal» por la simple razón de que en el interior de América Latina todo debe crearse sobre la base de recursos ociosos. A su vez el desarrollo vertical tampoco permite el uso generalizado de las tecnologías más modernas, porque es incapaz de absorber la mano de obra resultante del ritmo de crecimiento de la población; y ésta constituye otra paradoja del patrón actual de desarrollo: falta de empleos frente al exceso de recursos naturales. Esto lleva a las economías nacionales a los sistemas duales: alta tecnología para la exportación fuera del área y deficiente tecnología para el mercado nacional. El desarrollo horizontal cambiaría progresivamente la relación hombre-espacio, y por ende obligaría al uso de tecnologías más intensivas en capital; a su vez, el crecimiento de la demanda interior y la consideración del mercado regional permitiría producir bienes de capital a costos competitivos. Nótese que la desigual distribución del ingreso en América Latina está muy influida por la desocupación, la subocupación y la baja productividad en la ocupación, y a su vez todo esto es factor determinante del tamaño del mercado latinoamericano. Nótese además que las tecnologías intensivas en mano de obra pueden lograr un alto rendimiento por área cultivada en la agricultura o por unidad de capital en la industria, pero, salvo excepciones, no permiten un elevado ingreso por hombre ocupado. ¿Cuáles serán las consecuencias económicas, sociales y culturales a largo plazo si se persiste en la solución superficial que implica utilizar tecnologías intensivas en mano de obra? ¿Está Latinoamérica condenada a usar siempre tecnologías de «segunda mano» para resolver su problema ocupacional? A este respecto es indispensable distinguir entre el concepto de «tecnologías intensivas en mano de obra» y el de «tecnologías creadoras», las que deben surgir como respuesta cultural a la realidad económica propia de la América Latina. Al parecer hemos aceptado, con dema-

siada facilidad, la conveniencia de las »tecnologías atrasadas«, sin apreciar en profundidad sus consecuencias sobre la dependencia cultural y tecnológica y sin considerar suficientemente que la dimensión interna del mercado y la misma distribución del ingreso dependen de la tecnología empleada. En cambio, el dominio de un mayor espacio económico en relación a la misma población »exigiría« tecnologías más intensivas en capital, y ello podría ser compatible con las metas de ocupación. A este respecto conviene señalar que la ocupación rural sigue siendo la predominante en América Latina, y que la capacidad del sector »agropecuario costero« tiene un límite previsible para ofrecer ocupación sin deteriorar la relación hombre ocupado rural-tierra. Antes de rechazar la tesis del desarrollo interior ¿se ha estudiado, nos preguntaríamos, cuándo, aproximadamente, desde el punto de vista ocupacional se saturaría el sector agropecuario costero si se congela el proceso de deterioro de la relación hombre ocupado rural-tierra? ¿Qué proporción de la población rural de América Latina vive hoy en áreas saturadas? La mayoría de los economistas eluden esta pregunta porque intuitivamente piensan que dicha fecha está muy lejana en el tiempo. En verdad *no* sabemos si dicha fecha es lejana, ni siquiera hemos pensado mucho sobre el concepto mismo de lejanía en relación a las medidas requeridas durante los próximos años. En cambio sabemos que en Centroamérica, donde también se ha pensado que la conquista del Atlántico constituye un objetivo lírico muy remoto, después de haber hecho algunos cálculos muy preliminares se llegó a una conclusión harto distinta: si se desea mantener en Centroamérica tecnologías agrarias mínimas capaces de dar un ingreso más bien modesto al hombre ocupado en el campo, la zona central tiene que expulsar gente hacia las costas del Pacífico y del Atlántico. Sin embargo, la zona pacífica de América Central se saturaría desde el punto de vista de la »ocupación rural« en aproximadamente cinco o seis años más; por lo tanto, sólo restaría la región del Atlántico como la única capaz de dar abundante ocupación rural. Y, cinco o seis años más no es una magnitud apreciable en el tiempo; por el contrario, parecería más bien tarde para iniciar los estu-

dios que requiere una empresa de la complejidad y escala de la conquista del Atlántico. ¿Qué resultados obtendríamos si se hicieran cálculos similares para toda la región costera o las zonas ya incorporadas de América Latina? ¿Es posible solucionar el problema de la ocupación siguiendo el modelo vertical costero, habida cuenta que la tecnificación de la agricultura costera ocuparía relativamente poca mano de obra adicional o aun expulsaría gente? ¿Es posible y conveniente pensar en un proceso de revisión del alto grado de mecanización alcanzado en la agricultura costera de exportación? Todas estas son interrogantes que deben contestarse con precisión antes de rechazar o postergar la tesis del desarrollo interior.

En cuarto lugar, el desarrollo vertical tiende a perpetuar las desigualdades de ingreso entre los países latinoamericanos, pues beneficia por cierto y en mucha mayor medida a los polos existentes; es decir, los países mediterráneos y las áreas mediterráneas de los países seguirían postergadas. El desarrollo horizontal por su lado permitiría avanzar con mayor velocidad tanto a los países más atrasados como a las zonas más atrasadas de los países costeros. Por otra parte, el desarrollo vertical tampoco permite la especialización de los países según su vocación para exportar fuera de América Latina o abastecer internamente la región. Por definición, en el modelo de desarrollo vertical, los países organizan su economía como si su naturaleza fuera exportar fuera de la región y abastecer su propio mercado nacional. ¿O está probado que la localización costera es siempre y necesariamente la mejor para el abastecimiento del mercado interno de América Latina?

Finalmente, conviene señalar que, en términos de costos alternativos de ambos modelos, la comparación parece no ser demasiado válida si ésta se efectúa en términos simples y estáticos de costo-beneficio, pues el producto no es homogéneo ni comparable. El desarrollo vertical probablemente sea menos costoso por unidad de tasa de crecimiento a corto y mediano plazo, pero quizá no contribuya a resolver los problemas fundamentales de América Latina.

También la última apreciación es discutible si se mira más a fondo el problema. El desarrollo horizontal se plantea, en rigor, como una fórmula para acelerar la materialización del gran mercado interno potencial que tiene América Latina. Además existen fundadas razones para creer que el desarrollo horizontal puede permitir un desarrollo mucho más acelerado del mercado interno, tanto por la más veloz incorporación del campesinado a la economía de mercado, la influencia cultural de los polos internos de desarrollo, el mayor ingreso por hombre ocupado que permite una tecnología más intensiva en capital, la disminución de la desocupación, etc. Por lo tanto bien se podría efectuar una proyección sobre el crecimiento de la magnitud del mercado interno latinoamericano según ambas alternativas: desarrollo vertical y horizontal. De esta manera se podría calcular el número de años que requeriría a la región llegar a una etapa en que el tamaño interno del mercado le permitiese un desarrollo sólido de la industria latinoamericana. Estos antecedentes podrían permitir un juicio más profundo de los costos sociales alternativos del desarrollo vertical y horizontal, pues los costos se podrían calcular en términos de años para alcanzar un tamaño interno de mercado capaz de un crecimiento autosostenido de la industria y de la economía de la región en general. Por otra parte, los costos directos del desarrollo horizontal en alguna medida pueden ser racionalizados de acuerdo con los criterios de selección de los polos interiores, o de los nuevos polos en general. Elegidos dichos polos interiores de tal forma que, además, tengan acceso relativamente fácil a la costa, disminuirían los riesgos y los costos de las etapas intermedias del modelo horizontal. Debe pensarse además que los costos de la infraestructura en materia de caminos hacia el interior no son totalmente imputables al modelo de desarrollo horizontal, pues buena parte de ellos de todas maneras serían necesarios para unir los polos costeros.

Desde el punto de vista de su localización, el desarrollo vertical-costero constituye una fase deformada, pero superior, de la economía de enclave: es la expresión

geográfica de un modelo de dependencia sustantiva. La adopción de un cambio previsible en ese modelo o su intensificación temporal podrían tener consecuencias de importancia para definir la estrategia de desarrollo de la América Latina. Eludir un análisis sistemático de la tesis del desarrollo interior sería precisamente la negación misma del concepto de estrategia de desarrollo, pues estrategia no es otra cosa que la exploración sistemática de las alternativas fundamentales de desarrollo, para escoger racionalmente la más conveniente y posible y diseñarla hasta en sus menores elementos.

Y esto último nos lleva todavía a un problema más de fondo aún. ¿La tesis del desarrollo interior es una apariencia de escapismo a las reformas de estructura indispensables ya en la economía vertical-costera? Para analizar esta interrogante debemos distinguir dos planos de análisis: el plano de la concepción misma de la tesis y el de los hechos que pueden superar dicha tesis. Lo que interesa analizar, sin embargo, es el segundo aspecto de la cuestión, pues en estas notas no se plantea el desarrollo horizontal como alternativa a las reformas en la costa, sino como complemento indispensable de ellas. El problema adquiere así mayor precisión pues, a pesar del carácter integral de la tesis, en los hechos y dada la correlación de fuerzas en América Latina, podría producirse un desarrollo interior sin reformas en la costa. La gran interrogante entonces, y esto escapa ya a nuestra competencia, consiste en dilucidar si la creación futura de polos modernos en el interior sería compatible en la práctica con el mantenimiento de estructuras atrasadas en la costa: ¿Los sectores modernos del interior no engendrarían las fuerzas de cambio de que hoy carecen las débiles capas modernas de la costa? He ahí otra interrogante de índole sociológica y de complejidad nada desdeñable. Si la respuesta a esta última interrogante fuese positiva, la tesis del desarrollo interno podría convertirse en un elemento importante de una estrategia verdadera, con respaldo político y fuerzas que la impulsen, apoyo que por sí sola la tesis de las reformas estructurales, a pesar de su correcta concepción intelectual, no pudo lograr. Y todo esto también nos debe hacer pensar

sobre el realismo de una estrategia que no abandone ni diluya los objetivos de fondo.

Conclusiones

Hay gran inquietud y un sentido de urgencia en torno a la integración económicosocial de América Latina. El avance científico y técnico desborda a los países de reducido territorio y cuyo tamaño no les permite ponerse al nivel de una tecnología que devora mercados que ayer parecían grandes. Simultáneamente esta técnica posibilita conquistas materiales que hasta hace poco bordeaban el terreno de la fantasía. Estos dos factores conducen por un camino obligado a conformar los grandes espacios económicos donde la tecnología juega un doble papel. Por un lado, impone las grandes concentraciones, y por otro, brinda los medios necesarios para la ampliación del espacio económico hasta hace poco inexploable. Frente a este proceso acelerado de grandes cambios, América Latina debe recapacitar sobre su futuro con una perspectiva amplia, audaz e imaginativa. En este sentido, cabría preguntarse si las orientaciones más aceptadas que actualmente impulsan el proceso de la integración son las adecuadas para el propósito perseguido, y si ellas lograrán sentar las bases sólidas de la unidad latinoamericana. La discusión sobre una estrategia de desarrollo latinoamericano, de la cual el problema tratado aquí es sólo un ejemplo, es inevitable. Interrogantes como los aquí planteados no pueden responderse en forma convencional o simplemente rechazarlos por calificarlos de idealistas o vagos; deben ser sometidos a un análisis profundo que considere no sólo las posibilidades pasadas o presentes sino, y sobre todo, las que se avizoran de aquí a fines del siglo.

(Marzo de 1967)

»El desarrollo del interior de América Latina«: algunas dudas

1. La tesis gana fácilmente una enorme simpatía. Tiene el atractivo de lo nuevo, sobre todo en una etapa durante la cual se echa de menos la originalidad y se siente la necesidad de incorporar otras ideas al acervo tradicional, más o menos estancado. Tiene, además, el mérito que se resume fácilmente en una idea-fuerza, siempre capaz de penetrar rápidamente y lograr apoyo, que sacude la imaginación y sugiere un camino para sobreponerse a tantas frustraciones. La fuerza seductora de esos elementos se refleja incluso en el carácter de las notas para discusión interna donde se expone la tesis; más que un examen objetivo de méritos y desventajas, resultan un alegato vehemente en el que de cuando en cuando se deslizan apreciaciones sobre aspectos que tendrían que discutirse en un contexto más amplio. Quizá por eso mismo pueda convenir la presencia de un »abogado del diablo« que poco o nada diga sobre lo que sí parece positivo y exagere deliberadamente las dudas y críticas.

2. Un tema que surge una y otra vez a lo largo de la nota es una suerte de acción mágica por la cual la nueva reorientación espacial del esfuerzo de desarrollo conducirá a la creación de importantes mercados internos (se entiende que por encima del mercado ya existente).

»...Un modelo de desarrollo horizontal de América Latina, al crear importantes mercados internos...«
(p. 5).

»...si se considera al modelo horizontal como correspondiente a una oferta que pretende »crear« una demanda importante...« (p. 7).

Uno pensaría más bien que la creación o ampliación de mercados internos no dependen tanto de la localización en sí misma como de la velocidad de crecimiento del ingreso global y de su distribución. Como es obvio, a su vez el crecimiento depende de la cuantía de recursos de

inversión que se movilicen y la relación producto-capital que pueda lograrse. En consecuencia, habría que suponer —aunque la nota no brinda ningún argumento para hacerlo— que el »desarrollo interior« permitiría disponer de mayores recursos de capital que el »desarrollo costero«, o que la productividad del capital que se emplee en aquél sería mucho más alta que la que se lograría en éste. Por el contrario, uno se sentiría más bien inclinado a pensar que la situación sería la inversa, por lo menos a corto y mediano plazo.

Quizás pueda suponerse que el »desarrollo interior« puede ofrecer mayor número de iniciativas que atraigan la colaboración financiera externa, y en consecuencia facilite la movilización de una mayor cuantía total de recursos. Pero a este respecto correspondería enunciar por lo menos tres reservas: primero, la limitación de esas fuentes externas; segundo, la capacidad de absorción de mayores recursos externos por parte de países que, en algunos casos, han llegado a situaciones críticas de endeudamiento exterior; y por último, se trata de magnitudes tales que el concurso externo tendrá que ser relativamente marginal respecto de los recursos internos. Y por lo que a éstos se refiere difícilmente podría anticiparse la disposición de los sectores privados para acentuar el esfuerzo de inversiones con vistas al »desarrollo interior«, presumiblemente con menos incentivos económicos y extraeconómicos, que los que puede ofrecerles la reinversión o ampliación de las actividades en sus localizaciones actuales u otras muy próximas a ellas.

Todavía mayores son las dudas suscitadas respecto de las ventajas eventuales del »desarrollo interior« en cuanto a la relación producto-capital. Si algo razonable pudiera anticiparse parecería fuese lo contrario, por lo menos a corto y mediano plazo: las necesidades de infraestructura, la creación de actividades y servicios complementarios, etc., serán tan grandes que esa relación será mucho más desfavorable para una estrategia de »desarrollo interior« que para otra de ampliación del »desarrollo costero«.

En suma, si la reorientación no asegura por sí misma

una mayor movilización de recursos de inversión y la productividad del capital sería todavía más baja, no se advierte cómo el «desarrollo interior» pueda *crear* una demanda importante que no sea la mera transferencia, y a un costo elevado, de una parte de la demanda ya existente en la zona costera o de la que pudiera ampliarse allí mismo a costos más reducidos.

3. La argumentación anterior, es cierto, perdería parte importante de su validez si el propósito fuese desplazar población activa redundante en la costa, para aprovechar recursos naturales ociosos del interior en condiciones tales que significaran un alto rendimiento de las inversiones necesarias. Podría aceptarse que ese es precisamente el caso —hechas las necesarias reservas a propósito del costo de las vías de comunicación— de los recursos agropecuarios. Pero no se piensa en esto al plantear la tesis; por el contrario, se los coloca en posición secundaria.

«. . . Si América Latina se plantea la conquista económica de su interior, dicha tarea no puede basarse principalmente en razones derivadas del desarrollo del sector agropecuario. . . « (p. 6).

«. . . La base de una posible estrategia latinoamericana de desarrollo horizontal podría constituir la creación de grandes «centros de demanda» en el interior de América, en un principio ligados a la creación de grandes centros industriales para el abastecimiento regional. . . La agricultura interior se desarrollaría «principalmente» para abastecer los nuevos polos y por lo tanto sería «menos» dependiente del mercado exterior. . . « (p. 7).

Con este planteamiento, desaparece la posibilidad de aprovechar las ventajas que acarreará el acercamiento de población redundante a recursos ociosos con la perspectiva de elevados rendimientos de las inversiones. En lo principal, se trata de la creación de «grandes centros industriales»; o sea, precisamente allí donde es más decisivo el peso de las «economías externas» y donde la relación producto-capital sería con seguridad más adversa, por lo menos a corto y mediano plazo.

4. Las dudas anteriores aparecen reforzadas cuando se revisa la enumeración de algunos recursos citados como ilustración de las potencialidades del »interior« de América Latina (p. 8). De hecho, se trata casi exclusivamente de recursos agropecuarios o de otros que son básicos para un desarrollo minero-metalúrgico; sobre todo en el caso de estos últimos, sus perspectivas obviamente seguirán dependiendo de mercados externos latinoamericanos y de fuera del área. No resulta pues tan clara la necesidad de una orientación »industrializadora« del desarrollo interior, ni los alcances que se atribuyen en la nota al concepto de »evaluación latinoamericana« de los recursos naturales.

5. En varias oportunidades parecería que se busca apoyar la tesis atribuyendo, sin argumentos suficientes, al »desarrollo interior« la virtud de eliminar por sí solo los obstáculos y desequilibrios provocados por el »desarrollo costero«. Así ocurre en materia de integración y de dependencia externa. Sin más, se afirma que »...el desarrollo vertical parecería contradictorio con la integración económica de América Latina...«; »...las comunicaciones interiores... exigen necesariamente polos internos de desarrollo...« (p. 9), y más adelante se agrega que »...el desarrollo vertical mantiene los centros motores del crecimiento fuera de la región... admitido dicho modelo, América Latina ya no podría tener un desarrollo más autónomo en el sentido de fijar su propio patrón y ritmo de desarrollo de acuerdo a las conveniencias de la región...« (p. 9).

Lo primero requeriría, por lo menos, una discusión más detenida; y en cuanto a lo segundo, parece tan excesivo atribuir exclusivamente al »desarrollo costero« la ausencia de »autonomía« de desarrollo como insinuar que por sí solo el »desarrollo interior« aportará esa autonomía como fruto espontáneo. Sin duda estaremos todos de acuerdo en que los escollos actuales tienen diversas raíces de variada naturaleza, y que la propia »localización costera« es otro resultado de factores más profundos, cuya remoción no provendrá tampoco espontáneamente de un »desarrollo interior«, si éste es viable antes de una remoción *previa* de esos factores.

6. La misma actitud, concentrar las culpas en el »desarrollo costero« e insinuar que las soluciones provendrán del »desarrollo interior«, se manifiesta a propósito de los problemas de empleo.

»...La creación de empleos que permite el desarrollo vertical es a todas luces insuficiente... tampoco facilita los desplazamientos de mano de obra... está empujando la miseria hacia el interior... tampoco permite el uso generalizado de las tecnologías más modernas, porque es incapaz de absorber la mano de obra...«. Por el contrario, »...El desarrollo horizontal cambiaría progresivamente la relación hombre-espacio, y por ende obligaría al uso de tecnologías más intensivas en capital...« (pp. 9 y 10).

Es decir, el problema de la necesidad de diseñar toda una política ocupacional eficaz viene a circunscribirse al de una reorientación espacial del desarrollo, y de paso se insinúa, además, que por el mismo camino se resolvería buena parte del problema de la desigual distribución del ingreso.

Para todo esto no parece enteramente satisfactorio vincular problemas muy importantes, como el del empleo o la distribución del ingreso, a la alternativa costera-interior, salvo si se demuestra que la estrategia »interior« es capaz de asegurar, o por lo menos facilitar, lo verdaderamente decisivo: alcanzar y sostener un ritmo más rápido de crecimiento.

Donde parecen insinuarse los méritos del »desarrollo interior« en este sentido, parece incurrirse en una suerte de prescindencia sobre la limitación de los recursos globales en inversión. Por ejemplo, se justifica la mayor capacidad de absorción de mano de obra del »desarrollo interior« con la »...simple razón de que en el interior de América Latina todo debe crearse...« (p. 10). Pero queda el problema de saber si hay recursos para »crear todo«; y aunque los hubiera, siempre quedaría la duda de si no sería más conveniente emplearlos en »crear más« en las zonas ya desarrolladas.

7. Cabría exponer reservas similares a las anteriores a propósito de los efectos que se atribuyen al »crecimiento interior« sobre las desigualdades de ingreso entre los

países latinoamericanos (p. 12). Es muy probable que pueda ser necesario crear algunos »polos nuevos« de desarrollo con el objetivo preciso de atenuar las desigualdades; pero de aquí no se concluye necesariamente que sea ésa la estrategia más apropiada para la generalidad del desarrollo de América Latina.

8. Al discutir el tema de los »costos alternativos de ambos modelos« (p. 13) de nuevo parece hacerse abstracción de la cuantía global de las inversiones que se movilizarían. Se afirma directamente que »...existen fundadas razones para creer que el desarrollo horizontal puede permitir un desarrollo mucho más acelerado del mercado interno... se podría calcular el número de años que requiriría la región para llegar a una etapa en que el tamaño interno del mercado le permitiese un desarrollo sólido de la industria latinoamericana...«. Pero esas afirmaciones carecerían de fundamento a menos que haya razones para suponer, como se ha dicho, que es distinta la magnitud de recursos de capital que podrían mobilizarse en uno y otro caso o que la relación producto-capital fuese más favorable con el »desarrollo interior«, supuestos tan discutibles el uno como el otro.

9. Cuando nos acercamos a los párrafos finales, la tesis parece hacerse más flexible, como cuando se dice, por ejemplo, que »...Elegidos dichos polos interiores de tal forma que, además, tengan acceso relativamente fácil a la costa; disminuirían los riesgos y los costos de las etapas intermedias del modelo horizontal...« (p. 13). Probablemente, la estrategia parecerá más sólida y viable si no se plantea la alternativa extrema —desarrollo costero o desarrollo interior— sino más bien en términos de reorientación parcial del esfuerzo; creciente apertura del interior para aprovechar mejor los recursos naturales, sin por ello desaprovechar las economías externas ya creadas.

10. Por último, está el tema de las relaciones entre esa estrategia de desarrollo y las reformas estructurales que son indispensables en la economía costera. Al respecto, la nota comienza por ser cautelosa acerca de las posibilidades de que esa nueva estrategia pudiera transformarse en el vehículo principal de una actitud »escapista«, al

reconocer que «...en los hechos y dada la correlación de fuerzas en América Latina, podría producirse un desarrollo interior sin reformas en la costa...» (p. 14).

Pero luego añade un gesto de optimismo al preguntarse si «...La creación futura de polos modernos en el interior sería compatible en la práctica con el mantenimiento de estructuras atrasadas en la costa...» (p. 14) o si los sectores modernos serían capaces de crear «...las fuerzas de cambio de que hoy carecen las débiles capas modernas de la costa...». El problema de fondo es, a mi juicio, saber bajo qué dominio se crearán las nuevas estructuras en el interior. Si sobre la base de poder de las «estructuras atrasadas de la costa», éstas las crearán a su imagen y semejanza, sin ninguno de los méritos que les atribuye la tesis. Si se supone que otras fuerzas tendrán el poder político para hacerlo, ¿por qué no habrían de comenzar por las reformas estructurales en la propia costa? ¿Quizás sólo así puedan llegar a generarse los excedentes necesarios para encarar, como etapa posterior, ese «desarrollo interior» que, a largo plazo, representa sin ninguna duda una exigencia ineludible.

(Agosto de 1967)

Más sobre la tesis de »El desarrollo del interior«: réplica a Pedro Vusković

Numerosas fueron las críticas hechas a las notas originales, ahora objeto de esta réplica. En general los comentarios han sido positivos y las críticas se han centrado sobre puntos donde la argumentación se mostraba débil e incompleta. Pedro Vusković tuvo la gentileza de realizar una crítica por escrito y sistemática de la tesis del desarrollo interior, que al parecer concluye con el mismo espíritu de su síntesis inicial: »La tesis gana fácilmente una enorme simpatía«... pero despierta dudas sobre sus fundamentos. Como la simpatía no es suficiente cuando se trata de una tesis, trataré de fundamentarla mejor.

En primer lugar, quisiera decir que me siento en una posición cómoda para defender la sustancia de dichas notas, pues como allí se dice claramente, su objeto era plantear una interrogante que no pretendía responder, sino tratarla como tal. Nada advierto en las críticas de Pedro Vusković que *descarte* la tesis; por el contrario, él mismo agregó nuevas interrogantes en torno al desarrollo interior que haría aun más interesante una investigación sistemática que tienda a atribuirle a dicha tesis su verdadero valor.

Sin embargo, a raíz de la meditada crítica de Pedro Vusković, quiero abandonar esa posición cómoda y, dando un paso más hacia adelante, alegar decididamente en favor del desarrollo interior con argumentos ahora más técnicos¹. Las críticas mencionadas se podrían sintetizar en las siguientes preguntas:

- a) ¿Por qué el desarrollo vertical-costero parece contradictorio con la integración de América Latina?
- b) ¿Cuál es el patrón de desarrollo sustantivo que hay detrás del desarrollo horizontal? ¿Se trata de un simple problema de localización? ¿Qué es un patrón

¹Adviértase que ni en las notas originales ni en esta réplica estoy planteando el desarrollo horizontal como alternativa total al desarrollo vertical, sino como un problema de decisión sobre el énfasis necesario en cada zona.

de desarrollo dependiente y qué un patrón de desarrollo autónomo?

- c) ¿Por qué razón el desarrollo del interior de América Latina podría provocar un crecimiento más rápido del mercado interno?
- d) ¿Cómo analizar los costos sociales alternativos del desarrollo vertical-costero *versus* el desarrollo horizontal?
- e) ¿Es cierto que el análisis de las ventajas del desarrollo interior supone recursos ilimitados?

En torno a estas preguntas trataré de responder cuidadosamente a cada una de las críticas de Pedro Vusković.

Interrogante 1

Veamos el primer problema. En el párrafo 5 de sus comentarios, Pedro Vusković dice: »Sin más, se afirma que... el desarrollo vertical parecería contradictorio con la integración económica de América Latina...«. Probablemente nuestra argumentación sobre este punto no fue clara ni convincente, aunque creo que en la nota original se analizaron los fundamentos en favor de tal afirmación. Sistematizando lo antes expresado, pregunto: ¿Existe o no una correlación entre el patrón de desarrollo y la localización de la actividad económica? ¿Es concebible la integración de América Latina sobre la base exclusiva de las »islas de modernidad« de la franja costera? ¿Tiene sentido unir con caminos los polos costeros sin planificar polos interiores? ¿Existen ejemplos en el mundo de países económicamente integrados y desarrollados que, siguiendo un modelo de desarrollo hacia adentro, tengan una economía costera y sus zonas centrales estén vacías o sean las menos desarrolladas? ¿El transporte de los flujos de integración debe realizarse sólo por mar, es decir, el intercambio entre Perú y Brasil tendría que pasar necesariamente por el estrecho de Magallanes o por el Canal de Panamá? ¿Cuál es el fundamento económico de la localización costera? ¿La *infraestructura* creada en la costa es un factor decisivo para la localización de las nuevas industrias de integración?

Afirmo que el patrón de desarrollo que supone la integración económica de América Latina es contradic-

torio con la economía vertical-costera, porque este sistema responde a un patrón de desarrollo vuelto hacia afuera, y porque si hoy estuviera consolidada una integración sustantiva —no una simple liberalización del intercambio— la economía costera habría sido complementada por la economía del interior. ¿Qué crea la duda intelectual en esta afirmación? En primer lugar el hecho de que la costa haya creado una gran infraestructura y se supone que es más económico y lógico *aprovechar y ampliar* esa infraestructura que crear una nueva en el interior que apoye al desarrollo de esa vasta zona. Por lo tanto, la argumentación fundamental alude a los *costos sociales* del desarrollo del interior, problema que analizaremos más adelante. Haciendo abstracción por ahora del problema costos, me parece harto evidente que si el patrón de desarrollo histórico respondió a una *dinámica de atracción externa*, debía ser *la franja costera* la que primero y más dinámicamente respondiera a tal atracción, mientras que si se altera tal patrón de desarrollo y se equilibra con una nueva dinámica de atracción interna —la integración económica de América Latina—, cambian las fuerzas determinantes de la localización y el desarrollo de polos interiores surge como consecuencia lógica. Es decir, *existe una relación necesaria entre el patrón de desarrollo y la localización de los mercados y la actividad económica en general, así como existe una relación entre el patrón de desarrollo y la correlación de fuerzas que lo sustentan*. Ahora bien, alguien podría preguntarse: ¿Se dará siempre tal relación con independencia del proceso de desarrollo previo, o dicho proceso histórico crea una rigidez para el futuro que limita grandemente la relación entre patrón de desarrollo y localización económica? No podría negar que la existencia previa de un patrón de desarrollo distinto al que se propugna para el futuro limita la vigencia de la relación mencionada, aunque no la elimina. ¿O el peso de la infraestructura física creada presenta un marco más rígido para cambiar de patrón de desarrollo que el de la estructura sociopolítica que le sirve de apoyo? Porque hasta donde llegan mis conocimientos, nadie negaría que los patrones de desarrollo cambian a través de la historia simultáneamente con las estructuras sociales. Por mi parte no advierto razones para creer que la localización de

la estructura física sea más difícil de alterar que las estructuras sociales.

Ahora bien, debemos dejar en claro, tal como se dice en las notas originales, que el desarrollo vertical es contradictorio con una determinada concepción de la integración económica, concepción que sólo queda implícita en la exposición primera. Por lo tanto, cabe legítimamente preguntarse cuál es ese patrón de desarrollo propuesto, que implica una cierta concepción de la integración económica y cuyo *reflejo físico* es el desarrollo del interior. Esto nos lleva a la segunda interrogante.

Interrogante 2

¿Cuál es el patrón de desarrollo sustantivo que hay detrás del desarrollo horizontal? ¿Se trata de un simple problema de localización? ¿Qué es un patrón de desarrollo dependiente y qué un patrón de desarrollo autónomo?

En primer lugar, quiero decir que la tesis se planteó en términos de la conquista del interior porque así fue planteada formalmente y hecha pública por varias personalidades latinoamericanas, aunque indudablemente la idea supera en mucho al simple problema de localización. El objetivo perseguido desde el comienzo por las notas internas originales era precisamente meditar sobre las implicaciones de fondo de una tesis que, a primera vista, puede parecer una mera concepción geográfica. Además, como lo reconoce el mismo Pedro Vusković, la tesis del desarrollo interior, presentada simplemente en su exteriorización geográfica es una idea de fácil captación y estimuladora por cierto. ¿Por qué no buscarle entonces una concepción económica?

Todos sabemos que América Latina ha crecido fundamentalmente hacia afuera, y que el proceso de sustitución de importaciones que le siguió fue más bien una prolongación de dicha forma de crecimiento antes que un nuevo modelo o estrategia de desarrollo. Empezó como una respuesta nacional, ante la imposibilidad de importar provocada por la crisis de los años treinta, y se fue transformando progresivamente en una versión

modificada de la dependencia externa que caracterizó el antiguo modelo inducido desde afuera. Este patrón de desarrollo está en crisis, entre otras razones, por su incapacidad para dinamizar el mercado interno mediante cambios de estructura; esto explica el hecho de que ahora se planteen y discutan dos nuevas formas de crecimiento que se sugieren como complementarias: la integración económica de América Latina por una parte y la exportación de bienes industriales al resto del mundo, por la otra. Los países más grandes de América Latina enfrentan además un tercer camino no muy bien definido ni seguro: la modernización y tecnificación de la industria y la agricultura en función de sus mercados internos, y su capacidad de competir en el exterior sin asignar a la integración económica un papel preponderante. Frente a este diferente sentido de las prioridades que se asigna a la integración económica, se refuerzan y surgen nuevos *acuerdos regionales*: se consolida el mercado integrado de los *países centroamericanos* y surge el *Acuerdo de integración de los Países de la Declaración de Bogotá*. Nótese que frente a estas alternativas, la tesis de una intensa industrialización basada en las reformas de estructura, aunque no ha sido formalmente abandonada, se está olvidando en la práctica y decae el énfasis con que se plantea.

Para completar el cuadro, el problema de la integración económica requiere algunas palabras más. Si consideramos la integración económica con más intensidad —como sucede en realidad— en los aspectos de política comercial, entonces podríamos decir que *ninguna de las tesis de desarrollo en debate o ejecución son contradictorias con la economía costera*. Ni para exportar bienes industriales al resto del mundo, ni para encadenar los actuales polos nacionales industriales a un circuito latinoamericano y menos aún para facilitar el intercambio latinoamericano de los productos ya negociados a través de ALALC, se requieren *polos internos de desarrollo*. Por lo tanto, si se plantea el desarrollo vertical-costero como contradictorio con la integración económica es porque se está pensando en una *integración económica* que realmente conforme un nuevo patrón de desarrollo.

¿Por qué un nuevo patrón de desarrollo? ¿Es que ninguna de las tesis vigentes tiende a solucionar los problemas fundamentales de América Latina? Al parecer aquí reside justamente el problema. La tesis de las exportaciones de bienes industriales al resto del mundo está restringida por la situación de *dependencia tecnológica* en que se encuentra América Latina, limitada por la protección de mercados de los países más desarrollados y limitada también por el financiamiento externo que tendría que provenir de los países a los cuales deberíamos exportar. Si los países más desarrollados protegen y defienden los mercados agrícolas, con tanta mayor razón lo hacen y lo harán con los mercados para productos industriales. Esto tampoco quiere negar que Latinoamérica deba esforzarse para exportar bienes industriales; por el contrario, tal esfuerzo es necesario y conveniente, pero a nuestro juicio sus resultados serán durante mucho tiempo insuficientes para lograr una dinámica adecuada de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas.

Veamos ahora las perspectivas del desarrollo vertical-costero reforzado por la liberalización del intercambio que viene dominando el proceso de integración. Tal integración se caracterizaría por el entrelazamiento de los sectores más modernos de los actuales polos de desarrollo reforzando de esta manera su proceso de tecnificación. De este modo la marginalización de las grandes masas de población se acentuaría junto con el proceso de modernización de la industria, y crecería en forma relativamente lenta el mercado interno latinoamericano.

La generación de desocupados, que constituye el gran problema del presente, adquiriría así en el futuro caracteres dramáticos. ¿Es lógica y viable, por un tiempo razonable, una estrategia que por lo visto acentuaría la marginalización de las grandes masas y agravaría persistentemente la desocupación? Por otra parte, tal módulo de integración se está deteriorando y transformando, no en un proceso de unificación y solidaridad entre los países latinoamericanos, sino en fuente de desacuerdos crecientes. Esto se plantea en un trabajo del INTAL con mucha claridad, cuando dice: »Al parecer, las micro-negociaciones arancelarias, lejos de provocar solidari-

dades de hecho, producen antagonismos entre los sectores participantes².

Ahora bien, si la tesis de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo tiene serias limitaciones y el planteamiento arancelario de la integración nada lejos nos conduce, quiere decir que *no es viable una nueva forma de crecimiento hacia afuera* y el proceso de integración tiene que reformularse en torno a una nueva concepción más amplia de un *»desarrollo hacia adentro para Latinoamérica en su conjunto«*. Y aquí llegamos al punto crucial de la tesis: el diseño de ese nuevo patrón de desarrollo hacia adentro. En las notas originales se sugería veladamente que ese *»nuevo patrón de desarrollo hacia adentro«* debía ser coincidente con el del desarrollo *»hacia el interior«*. Veamos por qué.

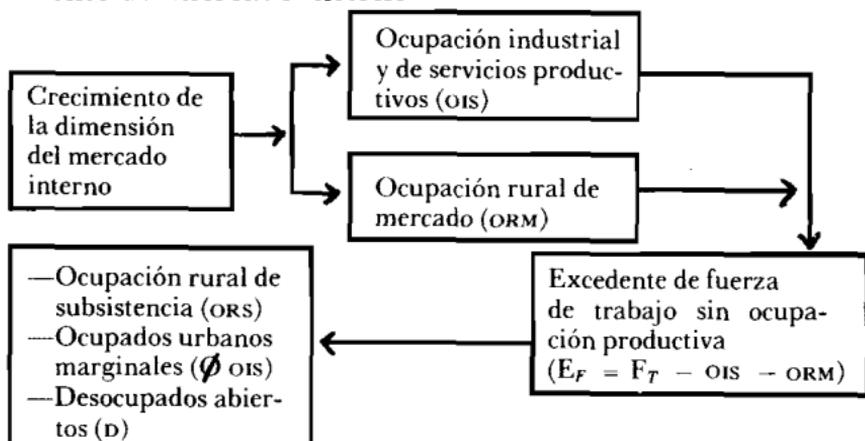
Este nuevo patrón de desarrollo tiene que ofrecer respuesta a los siguientes problemas: a) dar suficiente ocupación sin caer en el simplismo de las tecnologías intensivas en mano de obra; b) materializar más rápidamente que el actual modelo vigente, el enorme mercado potencial que constituye América Latina, es decir, incorporar rápidamente las masas marginadas a la economía; c) permitir un concepto de integración económica donde la *»economía por crear«* constituya un objetivo principal y preferente, y el diseño de esa nueva economía tenga correspondencia con el dominio del espacio económico continental; d) crear tensiones y desequilibrios de tal magnitud que fuercen la dinámica del desarrollo como forma de buscar un nuevo equilibrio, es decir, quitar la rutina del proceso de crecimiento; e) generar un cambio concomitante en la estructura social que posibilite el aporte de sostenes de apoyo a la nueva estrategia, y f) avanzar hacia la superación de la dependencia externa. Estas son, en síntesis, las características generales que debería tener un nuevo patrón de desarrollo. Veamos ahora por qué el desarrollo horizontal y, en su forma particular, el desarrollo del interior, puede satisfacer en principio estos requisitos.

²Véase Gustavo Lagos, *Hacia una Estrategia de los Polos de Integración*, INTAL, Buenos Aires, marzo de 1966.

Quizá sea importante iniciar la discusión, en este punto, abordando el problema de la ocupación y la dimensión del mercado interno que es, realmente, el más grave que revela una prognosis del patrón actual de desarrollo.

Adviértese hoy en América Latina una inmensa *demanda insatisfecha potencial*, la que no puede materializarse con sólo una intensificación normal del modelo costero. ¿Por qué no puede materializarse dicha demanda potencial? La respuesta debe encontrarse en las limitaciones de la *ocupación industrial y de servicios productivos* en función del crecimiento de la producción industrial, y como la *ocupación rural de mercado* también está sujeta a ese mismo crecimiento industrial y a las limitaciones de la demanda externa, la válvula de escape está constituida por la *ocupación rural de subsistencia*, la *marginalización urbana* y la *desocupación abierta*. Es decir, la fuerza de trabajo que aumenta no puede encontrar ocupación dentro de una economía de mercado y con un nivel de ingreso que le permitan incrementar permanentemente los mercados para productos industriales.

Esto puede apreciarse en el esquema siguiente, por el cual se pretende explicar que, dada una cierta capacidad de absorción de ocupación productiva urbana, se forma un excedente de fuerza de trabajo que, en último término, presiona sobre la ocupación rural de subsistencia, el grado de marginalidad urbana de los precariamente ocupados y la tasa de desocupación abierta. Estas tres vías constituyen las *filtraciones* que reducen la tasa de crecimiento del mercado interno.



Ahora bien, ¿cuáles razones permiten afirmar que la ocupación rural de mercado es limitada, al igual que la ocupación industrial y de servicios productivos? Quizás convenga empezar por el último aspecto, que es el más obvio. La ocupación industrial por unidad de valor agregado es relativamente baja en términos absolutos y decreciente en el tiempo como consecuencia del avance tecnológico. Por lo tanto, para ser significativa la ocupación industrial directa se necesitarían tasas anormales de crecimiento industrial dada la actual situación de los países de América Latina. La ocupación industrial indirecta en servicios productivos guarda también una cierta relación, aunque no tanto con la ocupación industrial directa como con la forma de expansión y el número de los polos urbanos. En consecuencia, si los polos urbano-industriales costeros tienen un número reducido y un tamaño exagerado, la ocupación industrial indirecta en servicios productivos tampoco podrá compensar la baja tasa de crecimiento de la ocupación directa.

Veamos ahora el problema de la ocupación rural de mercado. Esta ocupación está limitada por la *disponibilidad efectiva de tierra* y por la *demanda de los centros urbanos*; la disponibilidad efectiva de tierras depende, a su vez, de la *estructura de la propiedad* y del *espacio económico incorporado*. Por otro lado, la demanda de productos agropecuarios de los centros urbanos depende, en último término, de la demanda de productos industriales de las zonas urbanas y rurales, ya que los centros urbanos responden en su dinámica al proceso de industrialización. Podría pensarse también en una demanda rural por productos rurales, pero ello requeriría una especialización de la producción agropecuaria incompatible con el predominio de la agricultura de subsistencia. Sin embargo, ese es un camino estratégico que, aunque de menor alcance, debe explorarse y lleva a pensar también en un determinado y bien distribuido número de *polos rurales* que giran en función del propio mercado interno.

Si la demanda de productos industriales desempeña un papel tan esencial, debe analizarse mejor el problema que suscita su dinamismo o lentitud. Si alrededor de un 50 por

ciento de la población de Latinoamérica es rural, la demanda de productos industriales depende principalmente de las posibilidades de ocupación productiva en el campo. Es indudable que la ocupación rural de subsistencia, como así también la desocupación, están fuertemente influidas por el proceso de expulsión de mano de obra de la economía rural, junto con la natural atracción de los centros urbanos. Para los campesinos sin posibilidades, la agricultura de subsistencia es la certeza de la marginalización, y la emigración hacia la ciudad se transforma en una probabilidad de escapar a ese destino. Quienes no tienen la fortuna de ser acogidos por esa escasa probabilidad, pasan a engrosar la mayoría de la población urbana marginada. Por estas razones, *el coeficiente de marginalidad rural* (O_{RM}/O_{RS}), *el coeficiente de marginalidad industrial* (ϕ) y *el coeficiente de desocupación* (D/F_T), al mismo tiempo que en gran parte se explican por la evolución del sector agropecuario, son esenciales en el proceso de evolución de la industrialización. Se ha llegado, en consecuencia, a la conclusión de que la oferta de productos industriales no se expresa con mayor dinamismo porque la demanda insatisfecha es sólo potencial, y ésta a su vez, es potencial porque no existe dinamismo industrial que incorpore la población rural a la economía de mercado. ¿Cómo se puede romper este equilibrio estático? La respuesta que sugieren estas páginas es *generar un desequilibrio intencional, viable y superable*. Como todo desequilibrio, el propuesto tendrá un costo, pero se trata de que ese costo social sea inferior al que implica el mantenimiento de la situación actual. Si la estructura de la propiedad no puede modificarse sustancialmente a mediano plazo por razones sociopolíticas, si la demanda externa no puede ser revitalizada ni transferida hacia manufacturas latinoamericanas, si la demanda interna tampoco puede ser aumentada primero monetariamente porque crearía trastornos financieros que viciarían la reacción de la oferta, sólo resta entonces como camino viable *la creación de una oferta industrial* que exceda la demanda materializada, en condiciones tales que ésta pueda suscitar una demanda adicional transformando la insatisfacción potencial en real. Este desequilibrio sería aparentemente viable y ciertamente

superable por la demanda generada por esa oferta excesiva; si en especial se plantea como *nuevos polos de desarrollo*, terminaría por acercarse a la capacidad instalada de la nueva producción industrial.

¿Por qué se propone que el exceso de la oferta industrial se instale precisamente en polos interiores o polos nuevos y no en el área de acción predominante de la economía costera? Numerosas razones sugieren la conveniencia de buscar nuevos espacios para la gestación de los proyectos desequilibradores a fin de:

- a) asentar la industrialización en zonas de nuevos desarrollos agropecuarios donde no existan limitaciones a la estructura de la propiedad;
- b) aumentar el grado de «cobertura urbana» de la economía latinoamericana, es decir, el espacio rural sujeto a la influencia cultural urbano-industrial;
- c) crear polos industriales, con localización lógica desde el punto de vista de la integración económica y de un modelo de desarrollo hacia adentro;
- d) aliviar la *saturación rural* de algunas áreas importantes de América Latina (la faja andina, la región del Nordeste de Brasil, la faja montañosa central de Centroamérica, etc.);
- e) aislar, parcial y transitoriamente, el efecto monetario expansivo del costo de creación de la infraestructura de los nuevos polos: en áreas nuevas los efectos físicos secundarios de la inversión serían mayores y los efectos monetarios menores;
- f) intensificar la ocupación de nuevas áreas de agricultura comercial en vez de tecnificar más las actuales, es decir, disminuir el coeficiente de marginalidad rural;
- g) facilitar desplazamientos de recursos humanos ociosos hacia recursos naturales también ociosos, disminuyendo el coeficiente de desocupación sin aumentar el coeficiente de marginalidad rural y urbana;
- h) hacer escasear la mano de obra en la economía costera, para permitir así transformaciones sociales y el uso de tecnologías más avanzadas; evitar también el rendimiento decreciente de los polos actuales de tamaño exagerado;

- i) contribuir al desarrollo de los países interiores y mejorar el equilibrio regional de los países costeros; y
- j) crear un ambiente psicosocial favorable a la incorporación y aprovechamiento de la capacidad creadora de las masas humanas hoy marginales.

Detrás de todo este planteamiento está implícita la teoría de que existe una relación de equilibrio eficiente entre ocupación rural y ocupación industrial en el proceso de desarrollo, relación que tiene márgenes flexibles de oscilación, pero que, más allá de esos límites, frustra el mismo proceso de desarrollo al frustrar la industrialización. Veamos esto con más detenimiento.

Los conceptos que siguen se basan sobre un análisis desarrollado por Estévam Strauss³. Se puede definir el concepto de *ocupación rural máxima potencial* partiendo de dos elementos: la potencialidad de los suelos según su aptitud para diversos tipos de cultivos, ganadería y forestales, y de un *patrón conveniente* para la relación hombre ocupado rural-tierra. Esta relación hombre ocupado rural-tierra debe definirse en función de un ingreso presente razonable por hombre ocupado en el campo que le permita un consumo creciente y generar excedentes también crecientes⁴. Una vez que nos hayamos puesto de acuerdo sobre la relación hombre ocupado rural-tierra y con conocimiento de los mapas de suelos, relieve, etc., de un país dado o de Latinoamérica en su conjunto, no habrá inconveniente en expresar en millones de personas la máxima ocupación agraria potencial de un área compatible con la relación hombre ocupado rural-tierra elegida. Ahora bien, en el proceso de desarrollo, considerado desde el punto de vista de la ocupación, se pueden distinguir dos grandes etapas: la etapa primaria, cuando el desarrollo y las fuentes de ocupación descansan principalmente sobre la explotación de los recursos naturales, y la etapa superior, cuando el desarrollo y

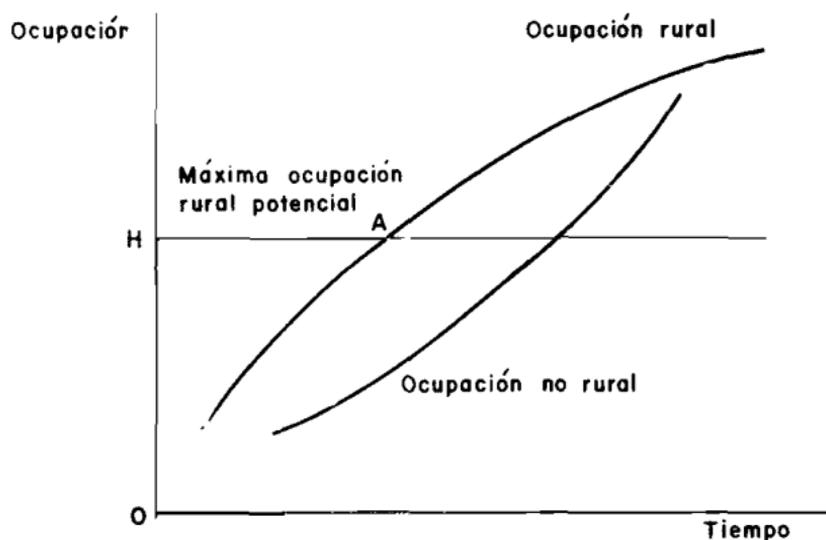
³Véanse los capítulos sobre «Recursos naturales» de la *Estrategia de desarrollo de Centroamérica* y de la *Región de los Andes en Venezuela*.

⁴Como se supone que se mantiene la relación hombre ocupado rural-tierra, el crecimiento del ingreso rural por hombre ocupado dependerá de los rendimientos por área y de los precios.

la ocupación son mucho más independientes de los recursos naturales y aparecen fuertemente ligados al conocimiento tecnológico, la magnitud del mercado interno y la capacidad de competir en el exterior. El problema de fondo consiste en el paso de una etapa a la otra, y tal paso depende fundamentalmente de la *forma o patrón de desarrollo* seguido durante la primera fase. En el gráfico 1 se explican dos casos, entre otros muchos imaginables, de evolución posible. La línea cortada representa el caso de un país que ha sorteado cómodamente el paso de una etapa a la otra sin acercarse siquiera a la barrera de la ocupación rural potencial máxima. Por ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica llegó en 1918 al punto de ocupación máxima en el campo, pero esa ocupación máxima del año 18 ni siquiera se acercó a la *ocupación rural máxima potencial*.

Veamos ahora el otro caso, que podría representar Haití, donde es evidente que la *ocupación rural existente* ha superado en mucho la *barrera de la ocupación rural máxima potencial*, generando »las callampas rurales«. Aquí se hace pertinente preguntar ahora si un país como Haití, *por sus propios medios*, puede pasar a un patrón de desarrollo superior menos dependiente de la explotación de los recursos naturales. ¿Cómo puede industrializarse Haití si la capacidad de generación potencial de ahorro interno de su sector principal se redujo por el deterioro constante de la relación hombre ocupado rural-tierra, y ese mismo deterioro impidió la formación de un mercado interno capaz de hacer atractivo el proceso de industrialización? ¿O ese país perdió la oportunidad de evolucionar *autónomamente*, es decir, nacionalmente, hacia un patrón de desarrollo donde no cuenten las serias limitaciones de sus recursos naturales, y ahora depende para salir de esa situación de una ayuda externa masiva y de un proceso de integración económica que le otorgue concesiones muy especiales? Con esto creo haber demostrado la importancia del concepto »coeficiente de saturación« y que se define como $0_r/0_p$, donde 0_r es la ocupación rural real o existente y 0_p la ocupación rural potencial máxima. A partir del punto A del gráfico 1 se produce necesariamente un deterioro creciente de la relación $0_r/0_p$. Es decir, para

CASO 1



CASO 2

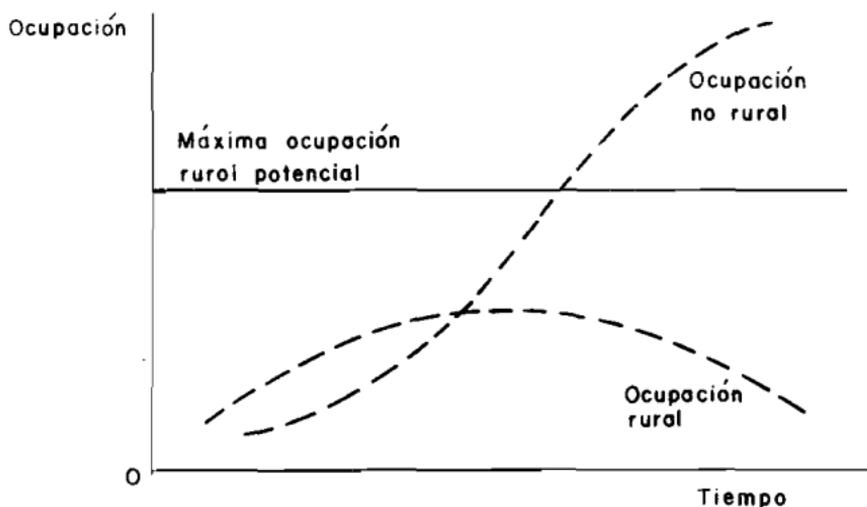


Gráfico 1

cada región, para cada país y para América Latina en su conjunto *existe un cierto curso o evolución en el tiempo de la relación O_r/O_p que permite un paso más fácil y*

autónomo, desde la etapa primaria de desarrollo hacia la etapa superior. Por ello prefiero invertir el planteamiento de Vusković: el problema *no consiste en demostrar* que el desarrollo horizontal brinda más ocupación; el problema consiste en que es necesaria *cierta evolución de la ocupación por unidad de tierra* para la rápida expansión del mercado constituido por la población rural y necesaria para dotar a esa población de una cierta capacidad de ahorro. A su vez, esa evolución requiere *abarcar un determinado espacio económico* según sean la magnitud de la población rural y las posibilidades de ocupación en la industria y otros sectores. Por eso, el desarrollo horizontal o interior puede ofrecer la solución a dicho problema, permitiendo que mejore la relación hombre ocupado rural-tierra por la incorporación de más tierra, y por el mismo procedimiento aumentar la ocupación total.

Si el proceso de desarrollo se encuentra en la fase de crecimiento absoluto de la población rural; si la industrialización es incapaz, directa e indirectamente, de crear empleos suficientes; si una elevada proporción de la población rural está ocupada en áreas saturadas, y si las mejores zonas incorporadas están vedadas para la mayoría del campesinado por una ineficiente e injusta distribución de la tierra, entonces la ampliación del espacio económico *puede* constituir una salida hasta que se cree el dinamismo necesario para enfrentar el crecimiento de la población rural. Pasado el punto en que la población rural comienza a disminuir en cifras absolutas, y sólo entonces, el crecimiento del espacio rural *per se* no podría justificarse en términos económicos, pues naturalmente ante la escasez de mano de obra rural, el crecimiento más eficiente sería el de tipo vertical. Sin embargo, más allá de ese punto, el desarrollo de tipo horizontal podría justificarse para resolver problemas acumulados de áreas saturadas, como parte del proceso de descentralización urbano-industrial y con un propósito político de dominio efectivo del territorio nacional.

Pero nótese que digo »la ampliación del espacio económico *puede* constituir una salida«; esta prudencia obedece al hecho de que tal proceso debe tener ciertas características.

En *primer lugar*, la ampliación del espacio económico no puede constituir un simple proceso de colonización agraria; por ese camino se llegaría a dos alternativas sin salida. Por un lado, tal proceso podría ampliar el área de subsistencia llevando a una »pastorización« del agro latinoamericano sin influencia positiva alguna sobre el mercado monetario. Por otro lado, si se pretende eludir el peligro anterior, se corre otro riesgo: crear áreas de colonización agrícola cuya producción no tiene mercado fuera del perímetro mismo de los colonizadores. Por esta razón, el proceso de ampliación del espacio económico debe ser integral, planificando nuevos polos industriales y cinturones agrarios también nuevos alrededor de esos polos. Es decir, la ampliación del espacio económico implica una *redistribución espacial*, dinámica, de la demanda, y no la simple creación de nuevos centros de oferta.

En *segundo lugar*, las formas institucionales dentro de cuyo marco se realice la ampliación del espacio económico serán determinantes de la evolución posterior del proceso. Si tal ampliación, como dice Vusković, se realiza con predominio del capital foráneo y como ampliación de las viciadas estructuras actuales, los objetivos principales del modelo horizontal quedarían frustrados y sólo cabría esperar que las nuevas condiciones creadas por la vida en »espacios sin historia« superen y arrollen las precondiciones trasplantadas hacia los nuevos polos.

Todo esto se basa sobre hechos comprobados: que la saturación rural es una realidad en varias áreas de la región y un peligro futuro para el resto.

Claro está que se podría alegar que América Latina no es Haití, y ello es indudablemente cierto. No obstante, me pregunto si alguien ha estudiado cuál sería la relación hombre ocupado rural-tierra deseable y posible para América Latina (que naturalmente sería distinta y superior que la haitiana considerada aisladamente). Tampoco se conoce el coeficiente actual de saturación en la actividad agropecuaria costera o tradicional de América Latina y no se sabe para dentro de cuántos años dicho coeficiente de saturación llegaría a la unidad. Mientras esto no sea aclarado, la real urgencia del desarrollo interior

seguirá en la duda. Sin embargo existen indicios cualitativos de que el *punto de saturación rural de las áreas tradicionales* de América Latina no es tan remoto. Para probarlo están las «callampas rurales», la elevada saturación en El Salvador, República Dominicana, el altiplano de Bolivia y Perú, la región del Nordeste en Brasil, etc. y las rigideces del latifundio agravan aún más la situación a corto plazo. En todo caso sería interesante conocer la evolución de la relación \hat{O}_r/O_p para el anillo costero latinoamericano, admitido el supuesto de que se pudiese realizar en forma inmediata una reforma agraria, porque tal reforma, que es imprescindible, podrá ser insuficiente para contribuir a eliminar la desocupación y aliviar la presión en las áreas saturadas.

En síntesis, el problema *no sólo consiste en dar ocupación a secas*, requisito que por su parte también está muy lejos de satisfacer el modelo vertical-costero, sino *que debe darla oportunamente dentro del proceso de desarrollo y satisfaciendo el requisito de brindar un ingreso mínimo, de tal forma que impida el proceso de «haitización» en importantes áreas de América Latina*; y por otra parte se generan las condiciones para una *evolución más autónoma* desde el patrón primario de desarrollo hacia un modelo superior de crecimiento. Nótese que hay dos problemas implícitos en este argumento: por un lado, la generación de excedentes en el agro (que depende de la magnitud del coeficiente de saturación) y en la economía considerada en su conjunto que puedan invertirse en la industrialización; y por el otro, la creación de un mercado interno (muy influido por el coeficiente de saturación de la ocupación rural) capaz de permitir el provechamiento de dichos excedentes en el proceso interno de industrialización. Esto podría cuestionarse diciendo que no es necesario mantener una cierta relación mínima aceptable hombre ocupado rural-tierra para permitir el proceso de industrialización, porque la desigual distribución de la tierra posibilita formar mayores excedentes de ahorro y el proceso de industrialización puede realizarse sobre la base de un mercado interno más reducido si se lo complementa con la exportación de bienes industriales. A esto respondo diciendo, *primero*, que los mercados se estrechan en términos relativos a medida que avanza la tecnología, lo

que hace que el simple crecimiento del mercado interno sea insuficiente y se requiera un *mínimo* crecimiento de dicho mercado; *segundo*, que el ritmo de desarrollo de América Latina, para ser *autónomo o nacional*⁵, no puede depender *críticamente* de la exportación de bienes industriales al resto del mundo que, en el mejor de los casos, sólo puede ser un factor complementario; *tercero*, que la capacidad de negociación de mercados para los bienes industriales que exporte América Latina depende de *la magnitud del mercado interno latinoamericano*, o sea del mercado que se ofrece en compensación⁶; y *cuarto*, no es evidente que la desigual distribución de la tierra pueda generar un coeficiente de ahorro mayor.

Lo anterior se refería al requisito de la ocupación que debe cumplir el nuevo patrón de desarrollo, o sea el desarrollo interior. El segundo requisito alude al crecimiento del mercado interno, problema que abordaremos más adelante al contestar la interrogante 3. El tercer requisito se vincula a una concepción de la integración económica compatible con el dominio del espacio económico. Quiero referirme con algún detenimiento a este asunto; para ello debo suponer que *los otros argumentos*, a excepción de éste que será objeto de análisis, *son válidos*. Los argumentos, acerca de la ocupación ya se expusieron y espero sean satisfactorios los referentes al crecimiento del mercado interno, los costos de ambas alternativas, etc., que posteriormente se explican.

Si América Latina requiere un *gran vuelco «hacia adentro»* y *«hacia el interior»*⁷ para *materializar lo más*

⁵Cuando redacté las notas originales desconocía el trabajo de Sunkel, *Política nacional de desarrollo y dependencia externa*. Lo leí detenidamente antes de redactar esta réplica y encuentro muchos puntos de coincidencia; por estar allí mejor elaborados, me fueron de gran utilidad para esta nueva redacción. En este sentido, un ejemplo destacado es el concepto de *«desarrollo nacional»*, que estaba implícito con el concepto de *«mayor autonomía del desarrollo interior»* que utilicé en las notas originales.

⁶Se supone simplíficadamente una correlación entre la magnitud del mercado latinoamericano y el peso de la región en el cuadro mundial de fuerzas.

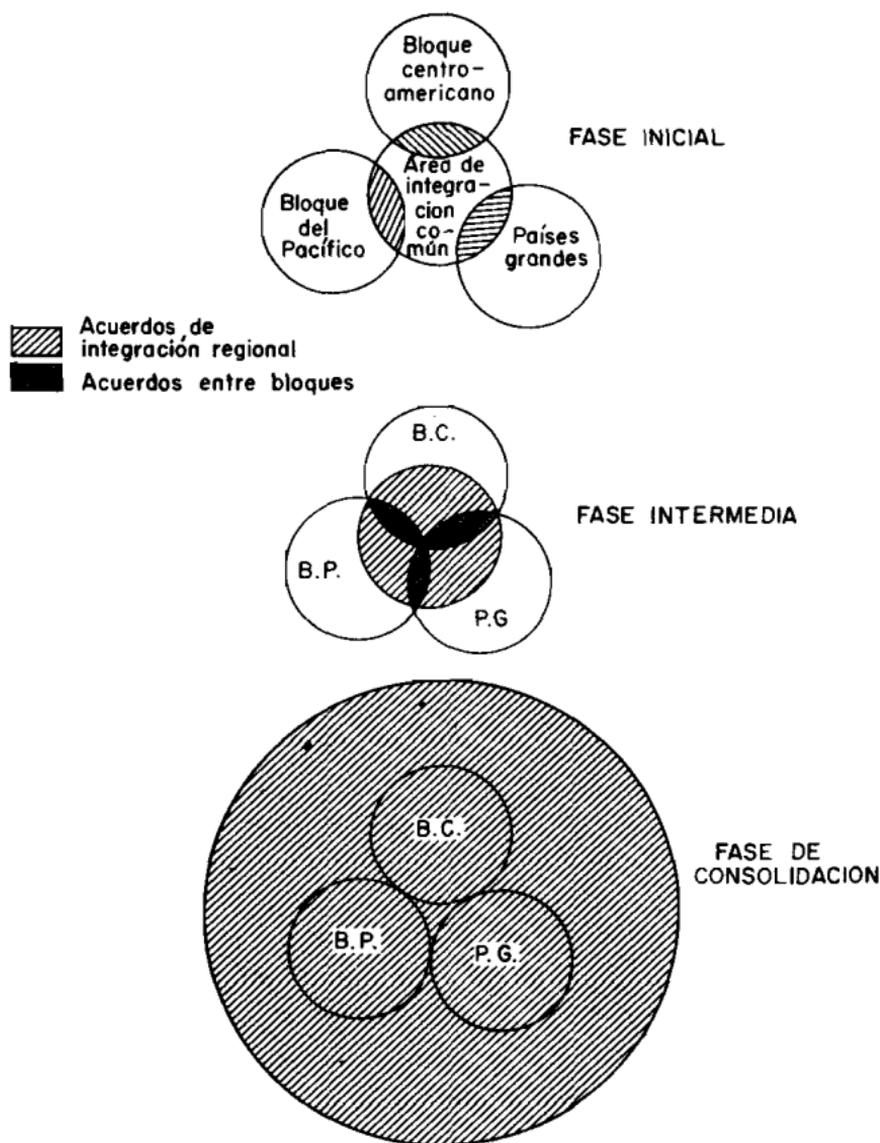
⁷Si bien se enfatiza aquí la expresión *«hacia el interior»*, debe entenderse siempre como una forma particular del *«crecimiento horizontal»*.

rápidamente posible el inmenso mercado potencial que constituye su masa de habitantes, la integración económica no puede centrar sus preocupaciones sobre lo que es hoy América Latina, sino sobre todo lo nuevo que deberá ser y será creado en el futuro. Por lo tanto, parte esencial y principalísima en el proceso de integración es lo que dio en llamarse »una política regional de inversiones«, punto todavía no bien precisado; se trata fundamentalmente de obras de infraestructura regional y de las nuevas industrias de integración. La localización de estas nuevas obras de infraestructura y empresas regionales tiene que hacerse con criterio de futuro, pensando en un grande y unido mercado latinoamericano, muchas veces superior al actual, e imaginando que se necesitarán importantes desplazamientos de población, que tendrán que surgir pueblos y ciudades totalmente nuevos donde sean más favorables los recursos del interior de América Latina. No pensemos sólo en los mercados costeros abastecidos por la actividad económica costera; pensemos también en los mercados futuros del interior abastecidos por la futura industria y agricultura del interior, y pensemos en una economía latinoamericana que establezca una interacción entre los polos de la costa y los polos del interior, los que se reforzarán mutuamente. Parece difícil eliminar de nuestras mentes el esquema actual de desarrollo que tiene amarrada nuestra imaginación, cuando los polos de la costa dependen, directa o indirectamente, de los polos dinámicos existentes fuera de América Latina; y mientras ello no ocurra, al problema de la dependencia económica tendremos que añadirle el de la dependencia cultural.

Ahora bien, el problema de fondo consiste en saber cómo impulsar esa integración »de lo nuevo«, cuando sus prioridades son diferentes para los tres países más grandes y para el resto de América Latina. Para empezar, debemos reconocer que la integración no se puede realizar sobre la base de una incorporación y avance homogéneo de todos los países latinoamericanos; las situaciones de hecho creadas por la adopción de acuerdos subregionales constituyen el camino lógico para superar progresivamente la situación actual. Es muy probable que la

Gráfico 2

EVOLUCION PROBABLE DEL PROCESO DE INTEGRACION



integración económica se efectúe partiendo de «anillos subregionales», los que se irán consolidando con respecto al anillo constituido por los países más reticentes, entrelazados ambos en un anillo central que exprese *los acuerdos de menor alcance* al nivel latinoamericano total. Progresivamente, se podrán entrelazar o trasladar los anillos

subregionales mediante acuerdos entre los bloques, para terminar rodeados totalmente por el »anillo central« una vez lograda la integración latinoamericana. Esta explicación gráfica del probable proceso de integración pretende afirmar lo siguiente: que el avance y consolidación de la integración por subregiones irá creando las condiciones necesarias para atraer hacia el proceso de integración a los países que todavía hoy se muestran reticentes. Además pretende señalar que, dada la situación actual de América Latina, hay países cuya estrategia nacional de desarrollo es *dependiente* y otros cuya estrategia es *determinante*, y que la formación de bloques subregionales es un paso hacia el logro de una situación en que las estrategias de desarrollo de los países de América Latina sean *interdependientes*. Enunciada esta tesis muy general, veamos cómo se la concilia con la tesis del desarrollo interior y que criterios pueden servir para implementar esta idea de la integración.

El problema consiste en conciliar el proceso de integración por etapas y anillos subregionales con el desarrollo del interior de América Latina que, en principio, supondría una integración paulatina pero simultánea de todos los países latinoamericanos, o por lo menos sudamericanos. Sin embargo, mirando el asunto más detenidamente, ambos procesos son perfectamente compatibles, sobre todo por dos razones: a) la necesidad de los países más grandes de dinamizar sus propias economías mediante la formación nacional de polos interiores; y b) la posibilidad de acuerdos fronterizos de carácter multinacional entre los anillos subregionales, lo que permitiría la armonización de los polos interiores del grupo del Pacífico con los polos interiores nacionales de Brasil y Argentina y otros países no alineados. Vale decir, es posible la regionalización de los polos interiores nacionales y los de los subregionales a través de la integración fronteriza. Sin embargo, no deberían descartarse posiciones más audaces; por ejemplo, se me ocurre, aunque sin haberlo meditado mucho, que también podría constituir una posibilidad la definición de una zona multinacional industrial o de integración general que comprendiese todo el interior inexplorado de América Latina. Contrariamente a lo que mucha gente puede

crear, esto facilitaría la integración nacional si el proceso se planifica de acuerdo con ciertas características y tomando determinadas precauciones que permitan la interconexión entre los nuevos y los antiguos polos nacionales. Esto podría ir acompañado de un fondo multinacional de integración para el desarrollo del interior de América Latina, organismos multinacionales para la investigación y el fomento del desarrollo interior, etc. El valor de esta idea consistiría *en no transferir las trabas y rigideces que hoy tiene la integración*, producto en parte de lo »ya creado«, hacia zonas donde nada hay todavía y todo está por crearse. Naturalmente, no estoy en condiciones de defender esta idea ni otras semejantes; sólo estoy señalando que, una vez admitida la idea central y alterada la rutina de pensamiento, es posible vislumbrar un campo fértil de nuevas ideas para promover la integración. Dentro del mismo orden de cosas se pueden concebir empresas industriales básicas de carácter multinacional, estatales o mixtas, que desempeñen un papel promotor en el desarrollo de los polos interiores de integración y sólo podrían ser parte de un »área programada« en el proceso de integración.

Analícemos ahora algo el cuarto requisito que debería cumplir el nuevo patrón de desarrollo: el concepto de un desequilibrio impulsor del desarrollo.

Las economías »semicapitalistas«, como las de América Latina, sólo crecen sobre la base de tensiones y desequilibrios, y las respuestas a estas tensiones y desequilibrios son los motores del crecimiento. Únicamente haciendo abstracción de la empresa privada podríamos concebir un crecimiento armónico y suave, pues los estímulos de la empresa privada se orientan a través de decisiones que tratan de superar lagunas o brechas ya generadas por el sistema económico. La crisis de los años 30 y las consiguientes dificultades de comercio exterior, la segunda guerra mundial, etc., repercutieron en la región permitiéndole nuevos impulsos al desarrollo. Pero esos impulsos no son autogeneradores indefinidos de desarrollo ni se alcanzó tal punto de »despegue«; por consiguiente todos los estímulos se agotan y se requieren nuevas tensiones y desequilibrios para renovar el proceso. Este concepto de desequilibrio propulsor puede impli-

car acciones o proyectos de diferente jerarquía: desde proyectos básicos o de infraestructura de *escala desproporcionada* a la situación económica presente, situaciones de emergencia internacional, etc., hasta la concepción de ambiciosos proyectos de ampliación del espacio económico. Estimo que la creación de polos internos de desarrollo, la ocupación del interior de América Latina, la transformación del ambiente físico de ese interior, la instalación de industrias a escala regional en la zona, el cambio psicosocial que implica para la población marginada salir de la economía costera donde están determinados a la inacción desplazándose hacia el interior donde serían fuerza transformadora y creadora, constituyen ejemplos de desequilibrios saludables que, bien planificados, podrían tener la virtud de ir transformando progresivamente las estructuras económicas y sociales.

Los requisitos quinto y sexto del nuevo patrón de desarrollo aluden a la superación de la *dependencia* externa y a la *creación de situaciones* que contribuyan a cambios en la estructura social. Trataré de analizar ambos simultáneamente. Principiaré por el problema de la dependencia. En líneas fundamentales, es de carácter sociopolítico y posee manifestaciones económicas, tres de las cuales, para esta discusión, me parecen principales: la dependencia tecnológica, la dependencia de mercados y la dependencia financiera. Desde el punto de vista del desarrollo interior, la dependencia de mercados plantea la superación del modelo *centro-periferia* como evolución hacia el modelo *costa-interior*. Para que exista *desarrollo nacional*, una economía debe poder fijar su propio patrón de desarrollo en función de sus propios objetivos nacionales o latinoamericanos. Y llegado a este punto me pregunto: ¿es posible el *desarrollo nacional* o la *interdependencia de las economías* si el tamaño del mercado interno las obliga a mantener la *dependencia crítica* de su patrón de desarrollo de las exportaciones fuera de América Latina? Cuando un país depende críticamente de sus exportaciones a centros más desarrollados es porque su propio mercado interno le impide crecer dinámicamente hacia adentro, y esto a su vez le impide negociar en pie de igualdad por-

que muy poco puede ofrecer como contrapartida. Si el mercado interno crece, el desarrollo hacia adentro es más viable y la *capacidad* de negociación de exportaciones también aumenta. Esto nos lleva a comprender por qué *no todo crecimiento rápido* de las exportaciones debe significar una acentuación de la dependencia, pues dicho aumento puede también realizarse dentro de un proceso de ganancia sistemática en el poder de negociación por un crecimiento rápido del mercado interno. Por lo tanto, existe una cierta relación entre el *espacio económico dominado, la capacidad autónoma de generar excedentes para inversión, el tamaño del mercado interno y la dependencia externa*. No es que la conquista del interior conduzca por sí misma a una mayor *independencia, sino que probablemente constituye un medio para avanzar hacia ella, como forma de hacer factible el nuevo patrón de desarrollo hacia adentro* propuesto.

Por otra parte, la dependencia tecnológica y la dependencia financiera, sumadas a la misma dependencia de mercados, explican el proceso de «marginalización» por el cual el capital extranjero está dominando progresivamente nuestros propios mercados nacionales. El vuelco «hacia adentro» y «hacia el interior» puede revitalizar el latinoamericanismo adormecido. Y aquí me pregunto si América Latina no requiere en estos momentos objetivos culturalmente propios y suficientemente ambiciosos como para resistir la cada vez más fuerte atracción exterior; mientras mayor sea el espacio dominado, mayores también serán las posibilidades de ese «aislamiento temporal selectivo» que debe caracterizar la búsqueda de una dinámica emergente de lo latinoamericano.

Finalmente, algunas palabras sobre las posibilidades de cambio en las estructuras sociales. Pedro Vusković dice al final de su crítica: «El problema de fondo es, a mi juicio, saber bajo qué dominio se crearán las nuevas estructuras en el interior. Si sobre la base de poder de las «estructuras atrasadas de la costa», éstas las crearán a su imagen y semejanza, sin ninguno de los méritos que les atribuye la tesis. Si se supone

que otras fuerzas tendrán el poder político para hacerlo, ¿por qué no habrían de comenzar por las reformas estructurales en la propia costa?».

No me parece muy clara la lógica del planteamiento, aunque comparto por cierto su opinión sobre el hecho de que la »forma« como se realice la conquista del interior influirá necesariamente sobre el desenvolvimiento consiguiente del proceso. No creo, en *primer lugar*, que se necesite la misma correlación de fuerzas para realizar las reformas en la costa que las requeridas para conquistar el interior, porque hay una gran distancia entre la »expropiación de lo que se posee« y la »expropiación de la mera posibilidad de poseer«. Estimo que la conquista del interior puede lograr el apoyo de sectores muy amplios en nuestros países y ser aceptados como mal menor por lo que a sus formas institucionales se refiere. En *segundo lugar*, las condiciones de baja rentabilidad *inicial desde el punto de vista privado* en que se realizaría la conquista del interior obligaría, probablemente por razones técnicas, a plantear formas que adoptaría esa conquista poco semejantes a las estructuras de la costa; en *tercer lugar*, porque los fenómenos sociales no son esencialmente controlables, y aun cuando las estructuras del interior se crearan a imagen y semejanza de las actuales, la masa marginada que se trasladaría al interior *podría desbordar* el diseño original; y en *cuarto lugar*, porque basándose en ese tipo de razonamiento nada útil podría hacerse sin un previo cambio de las estructuras sociales, y entonces cabría preguntarse si esa pasividad consiguiente favorece la generación de esos cambios sociales. En todo esto hay una incógnita de orden sociológico de importancia capital.

Las estructuras que, en definitiva, predominen en los nuevos polos serán producto de una »economía sin historia«, vale decir, casi sin pasado; las zonas nuevas carecen de estructuras previas suficientemente fuertes como para influir sobre las nuevas estructuras sociales que allí se generen. La gravitación de la historia como elemento influyente en la conducta económica y social de esas áreas sería muy débil, contra-

riamente al papel decisivo que suelen desempeñar las áreas tradicionales. Las influencias culturales serían en consecuencia »trasplantadas« desde la costa a las áreas tradicionales, y el hecho de ser trasplantadas quizás permitiría suponer su rechazo antes —aunque no a corto plazo— que en las áreas tradicionales. Surge así una duda para el caso más negativo, cuando se pretenda realizar la ampliación del espacio económico repitiendo las estructuras vigentes.

Desde luego, es este un punto difícil y delicado, y no me siento autorizado para analizarlo, aunque me parece que, sobre este aspecto del problema subsisten las mismas dudas originales y no se podría afirmar simplemente que el desarrollo interior contribuiría a consolidar lo que se estima deseable cambiar. Aunque personalmente tampoco podría afirmar lo contrario.

Con estos comentarios creo quedan más o menos perfiladas las características principales del patrón de desarrollo propuesto: »el desarrollo hacia adentro« coincidiría con el »desarrollo interior« y, en su forma general, con el »desarrollo horizontal«.

Interrogante 3

Una vez definido en términos generales el significado del »desarrollo interior«, podemos entrar de lleno a responder la interrogante principal que plantea la crítica de Pedro Vusković. ¿Por qué razón el desarrollo interior de América Latina podría provocar un crecimiento más rápido del mercado interno? Al respecto Vusković dice: »Uno pensaría más bien que la creación o ampliación de mercados internos no dependen tanto de la localización en sí misma como de la velocidad de crecimiento del ingreso global y de su distribución. Como es obvio, a su vez el crecimiento depende de la cuantía de recursos de inversión que se movilicen y la relación producto-capital que pueda lograrse«. Después de esto concluye que en el desarrollo interior el coeficiente de inversión no sería mayor ni la relación producto-capital más favorable, y por consecuencia, no sería más acelerado el ritmo de

crecimiento. En apariencia es éste un argumento de peso.

Con referencia a este punto quisiera decir que su argumento *hace abstracción del tiempo* en el sentido amplio de la dinámica económica, por lo que el razonamiento sobre el coeficiente de inversión y la relación producto-capital no me parece convincente. Luego añadiría que el instrumental de análisis teórico para responder con claridad a la interrogante no existe o lo desconozco; estoy seguro, eso sí, que el modelo de Domar es insuficiente para ello. No existe una »teoría de la construcción económica« que pueda ponerse en el mismo plano que la teoría del »funcionamiento« y el desarrollo de la economía⁸; tampoco existe una teoría, o quizás también la desconozco, que nos permita comparar la evolución *de los polos tradicionales* con la de los *polos nuevos*; o del proceso de envejecimiento y maduración de un polo, asunto que sería crucial para el análisis de la creación de nuevos polos *versus* la ampliación de polos antiguos. Tampoco conozco análisis alguno sobre el concepto de economías de escala y *deseconomías de escala* en los polos de desarrollo. Todo esto puede ser ignorancia mía o excesiva exigencia; en todo caso, me siento un tanto desarmado teóricamente para ofrecer una respuesta satisfactoria a la crítica, pese a la convicción que tengo sobre la debilidad y limitaciones de la argumentación contraria, y pese haber repasado rápidamente la bibliografía sobre el tema. Por consiguiente, haré aquí un esfuerzo por poner en claro mis intuiciones surgidas precisamente al calor del asunto.

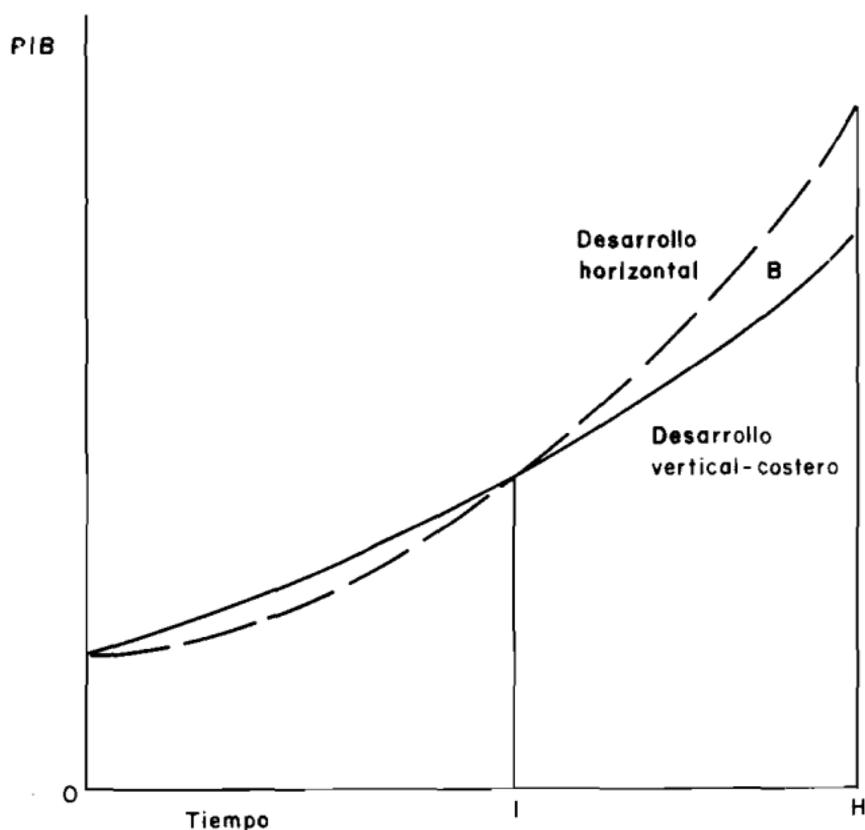
Creo factible demostrar que una alternativa de desarrollo podría ser más conveniente que otra a pesar de brindar un menor crecimiento a corto y a mediano plazo. Conste que en modo alguno estoy diciendo que el ritmo de crecimiento en el desarrollo interior a corto y a mediano plazo vaya a ser menor que en el modelo vertical-costero; simplemente estoy eligiendo un caso

⁸Me refiero no sólo a la evolución del proceso económico, sino a su *creación*, especialmente en aquellos casos en que la historia propia no existe.

relativamente desfavorable a la tesis del desarrollo interior para efectuar la demostración.

En el gráfico 3 se presenta la evolución del modelo vertical-costero y del modelo horizontal, partiendo del supuesto de que este último crece con mayor lentitud durante una primera fase. La argumentación de

Gráfico 3



Vusković se refiere al periodo $0I$, y por eso llega a una conclusión desfavorable para el desarrollo interior. Más ¿por qué elige el horizonte de tiempo $0I$ y no el $0H$? Si elegimos el horizonte de tiempo $0H$, creo que resulta más favorable el modelo de desarrollo horizontal si el área $A < B$, teniendo en cuenta un cierto factor de «actualización» para ambas. Si pensamos en términos de transformaciones importantes, debemos considerar la evolución de ambos modelos dentro de

un horizonte suficientemente amplio. Alguien podría pensar en seguir el modelo vertical-costero hasta el punto 1 y a partir de allí insistir sobre el crecimiento horizontal, pero creo que se podría probar con facilidad que ello es conceptualmente incorrecto.

Ahora bien, ¿qué permite suponer que, superada cierta etapa, el crecimiento del modelo horizontal sea mayor? Varios argumentos. En primer lugar, *la capacidad de crecimiento de un polo* en las condiciones de dependencia de la economía vertical costera tendrá un ritmo decreciente pasado cierto punto; en cambio, *la capacidad de crecimiento de un polo nuevo bien elegido* es muy grande. Cito como ejemplo el crecimiento de Guayana y, más aún, podría citar una simple ciudad de servicios como Brasilia que, al cabo de seis años, tiene cerca de 500 000 habitantes. Creo, en consecuencia, que un polo interior, técnicamente bien escogido, en un lapso de seis años podría tener unos dos millones de habitantes sin mayores dificultades. Por lo tanto, *hay un punto crítico pasado el cual puede ser más conveniente invertir en un polo nuevo que ampliar la capacidad instalada en un polo antiguo*. Este argumento se refuerza con el siguiente. Segundo: *la capacidad de irradiación de un polo*, definida como *su aptitud para generar áreas y actividades satélites*, es también decreciente pasado cierto punto, porque una vez creadas éstas con un número limitado, siguen también una ley de evolución parecida; es decir, el proceso de desarrollo *dinámico* requiere una secuencia en la creación de polos. Tercero: en el modelo vertical-costero hay mucha mano de obra desocupada y subutilizada junto con la *sobreutilización* de algunos recursos de tierra (donde el coeficiente de saturación es mayor que la unidad); esto permite el desplazamiento ventajoso de población y recursos hacia el interior, donde se podría utilizar plenamente la mano de obra y ocupar recursos naturales hoy ociosos («los recursos mal localizados» del modelo vertical). En este sentido no me parece correcto el argumento del párrafo 3 de la crítica de Vusković porque indudablemente se generaría ocupación rural en el inte-

rior, y porque la ventaja sigue siendo válida si parte de la mano de obra la absorbe la industria del interior. *Cuarto:* más importante que la subutilización de la mano de obra es la *subutilización de la capacidad humana de creación*. Cuando se saca una población marginada del ambiente que la deprime y marcha hacia una zona nueva donde las »dimensiones físicas e institucionales« son de una magnitud que cualquier persona puede »comprender y dominar«, donde es posible el desarrollo del espíritu »pionero« y donde también es posible su realización, donde el sentido de comunidad despierta en función de lo que se puede crear, entonces ese hombre deja de ser un *ente pasivo* y se transforma en un *agente creador*. Y esto me lleva al argumento que sigue. *Quinto:* el coeficiente de ahorro puede ser mayor, porque es *ahorro real* el camino vecinal que la comunidad hace con su propio esfuerzo, el cerco que construye en la zona para explotar el suelo, el trabajo que realiza para roturar la tierra, los canales que construye para regar, etc. No es un ahorro financiero, *no* está ligado a la presión tributaria ni al financiamiento externo, pero es ahorro voluntario que surge del trabajo creador y bajo el signo de un impulso forjador. *Sexto:* el ahorro financiero, interno y externo, también puede ser mayor; para grandes obras de integración el financiamiento externo es más fácil, y si a esto agregamos los fondos que se invierten para investigar cosas inútiles, también habría desde luego fondos suficientes para investigar los recursos naturales del interior cuya explotación exige una población mucho mayor que la que tiene hoy América Latina. El ahorro interno financiero, en especial el que proviene de sueldos, salarios y utilidades de las actividades generadas en el interior, también podría ser mayor dado el ambiente mismo donde se crea y el espíritu que predominaría en esas áreas; y esto por cuanto desaparecerían, por lo menos en parte, ciertos estímulos que alientan un consumo innecesario, cuando no suntuario, como ocurre hoy. *Séptimo:* creo importante destacar que el sistema de interacción mutua entre los polos del interior y los polos costeros constituiría una base más sólida de dinamis-

mo que el esquema centro-periferia. *Octavo*: el crecimiento del ingreso por hombre ocupado en el campo sería más elevado en el modelo de desarrollo horizontal, por las razones explicadas en oportunidad del análisis efectuado sobre el problema de la ocupación, y la formación de excedentes en el agro para ahorro, tanto en la costa como en el interior, serían también mayores por iguales razones. (Recuérdese que el desarrollo horizontal permitiría una relación hombre ocupado rural-tierra más favorable y una mayor ocupación). *Noveno*: se provocaría escasez de mano de obra en un espacio económico mayor, lo que por su parte permitiría y exigiría una tecnología más avanzada en la industria, y esto a su vez posibilitaría una mayor remuneración por hombre ocupado en la industria.

Por todo ello, creo que, por lo menos a mediano y a largo plazo, el coeficiente de inversión y la relación producto-capital serían más favorables en el modelo de desarrollo interior. No pretendo con mis argumentos ser totalmente convincente: me daría por satisfecho si generan dudas estimulantes para seguir investigando el problema.

Interrogante 4

Resta ahora otro asunto importante: el de los costos sociales comparados del desarrollo vertical-costero y el desarrollo horizontal. Con respecto a esta cuestión insisto sobre el planteamiento presentado en las notas originales, que descansaba fundamentalmente sobre la tesis del más rápido crecimiento del mercado interno a mediano y largo plazo. Como es lógico puedo explicar mejor ahora el argumento después de formulada toda la argumentación a la que me ha llevado la aguda crítica de Pedro Vusković.

El primer argumento que quiero enunciar es el siguiente. Los costos de una alternativa de desarrollo deben medirse en *función de la eficacia* para lograr un objetivo; si el desarrollo vertical-costero lleva implícita la dependencia externa y la desocupación, por

ejemplo, no interesa mucho por cierto que sea más barato. Que yo sepa, *gastar menos sacrificando el objetivo perseguido no es un principio de economía, sino por el contrario, de mezquindad* y por lo demás es una actitud que no se basa sobre ninguna categoría científica conocida.

El segundo argumento se refiere al período de maduración de un mercado interno suficiente para un desarrollo industrial autosostenido y al nivel de la tecnología moderna.

Veamos esto en el gráfico 4. Si es cierto que el mercado interno crece más rápidamente en el modelo horizontal, entonces puede demostrarse con facilidad que el modelo *horizontal puede ser menos costoso* desde el punto de vista estrictamente económico si la diferencia de ritmos de crecimiento del mercado interno entre ambos modelos supera una cierta magnitud. Supóngase que JT_2 es el tamaño interno del mercado mínimo para lograr un desarrollo industrial integral y dinámico. Es evidente que el modelo horizontal requiere un tiempo *más breve* para alcanzar dicho punto. En consecuencia, si

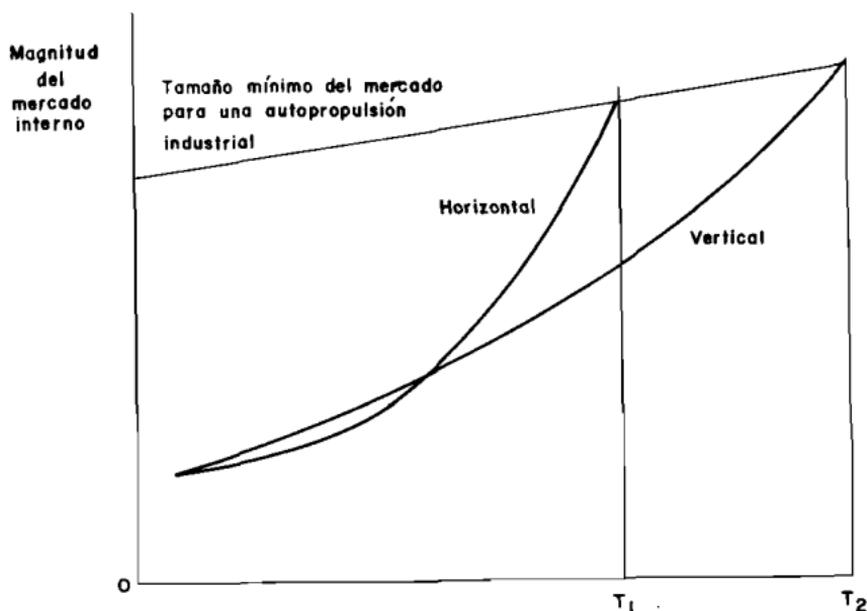
$$\sum_{i=0}^{T_i} I_i C_i < \sum_{j=0}^{T_a} I_j C_2$$

el modelo horizontal es menos costoso en términos estrictos de mecánica económica. En la relación, I_i e I_j representan las inversiones realizadas y C_1 y C_2 los factores de descuento aplicables para hacer homogénea la comparación.

El tercer argumento se basa sobre el dato de que parte de la infraestructura para incorporar el interior de América Latina está hecha, parte se está haciendo sin una orientación definida, parte es necesaria para unir los polos costeros y las áreas de integración fronteriza y *sólo parte* es exclusivamente atribuible al desarrollo de *los nuevos polos interiores*; de manera que *también hay una infraestructura desaprovechada en el interior*.

Creo que esto es suficiente para plantear la duda sobre el problema de los costos alternativos, y en especial si el argumento segundo se enuncia *en términos de costos sociales* y costos para mantener población marginal con baja ocupación y productividad en el anillo costero o en las áreas tradicionales.

Gráfico 4



Interrogante 5

¿Nuestra argumentación en favor del desarrollo interior supone la existencia de recursos ilimitados? Pedro Vusković lo infiere de algunos conceptos del documento original que reconozco se prestan a confusión. Es cierto, por ejemplo, que la frase «en el interior debe crearse todo» no es demasiado convincente como argumento en favor de las consecuencias positivas del modelo horizontal. Si suprimo esa y otras frases similares ¿se seguiría pensando que los méritos del desarrollo horizontal descansan sobre una ilusión acerca de la disponibilidad ilimitada de recursos? ¿Qué otras

partes del documento inducen a esa interpretación? ¿Son o no suficientes los cuatro primeros argumentos para no descartar *a priori* las dudas necesarias sobre la tesis del desarrollo interior y considerarla seriamente?

Creo que la crítica positiva, alentadora y estimulante de Vusković me ayudó muchísimo a precisar más meditadamente la tesis del desarrollo, a despejar algunas interrogantes y, con seguridad, a plantear otras nuevas. Si mi antiguo profesor así lo deseara, no cabe duda que podría hacer nuevas críticas a las proposiciones de esta réplica, dejando flotar en el ambiente nuevas dudas sobre la validez del planteamiento. Ello sería sin duda interesante; pero de todos modos la única forma de despejar las interrogantes que surgen del debate es una investigación seria en torno a una estrategia de desarrollo para América Latina, vieja idea del mismo Pedro Vusković. Por eso dejo constancia, una vez más, de que él contribuyó a fundamentar la necesidad de tal investigación, y ella realmente puede ser vista con »simpatía«.

(Septiembre de 1967)

Apéndice a la réplica

El objeto de este apéndice es explicar, de manera más sistemática, la argumentación de las páginas 34-41 de la »Réplica«, referentes al papel que debe desempeñar la ocupación rural en determinada etapa del proceso de desarrollo, lo que a su vez puede traducirse en un crecimiento de tipo horizontal. Pretendemos, pues, demostrar lo siguiente:

- a) Que la relación hombre ocupado rural-tierra juega un importante papel en la determinación del ingreso rural, la ocupación rural y el espacio incorporado a la economía, y
- b) Que es probable que el modelo vertical-costero no permita conciliar la meta de ocupación rural con la magnitud del mercado interno necesario para el proceso de desarrollo industrial. Veamos esto:

$$(1) O_R = S_A$$

donde O_R es la ocupación rural, S_A es la superficie agrícola incorporada con un »mínimo de densidad de ocupación« (la franja costera habría que definirla por una »curva de nivel« que exprese una densidad mínima de ocupación), y γ es la relación hombre ocupado rural-tierra, definida como O_R/S_A

$$(2) F_r = O_R + O_{NR}$$

donde F_r es la fuerza de trabajo de América Latina y O_{NR} la ocupación no rural máxima posible dado el ritmo de crecimiento del producto nacional. Esta relación *es válida* sólo para el pleno empleo, que es la meta que se persigue. En este sentido O_R es una meta de ocupación necesaria una vez determinada la capacidad de absorción de ocupación del resto de la economía.

Por otra parte:

$$(3) \frac{Y_R}{O_R} = \frac{S_A}{O_R} Z$$

siendo $\frac{Y_R}{O_R}$ el ingreso rural por

hombre ocupado y Z el índice de rendimiento, expresado monetariamente, por unidad de superficie. Es decir, $Z = \frac{Y_R}{S_A}$

Reemplazando (1) en (3) tenemos:

$$(4) \frac{Y_R}{O_R} = \frac{Z}{\gamma} \quad (\text{ingreso por hombre ocupado})$$

Ahora bien, si

$$\frac{Y_R}{O_R} \geq h$$

donde h es un mínimo de ingreso rural por hombre ocupado calculado sobre la base de la creación de un mercado industrial; y

$$O_R \geq U$$

donde U es la meta mínima de ocupación rural, quiere decir que γ está determinado como un patrón hombre ocupado rural-tierra *necesario* como lo refleja la relación (4), ya que Z tiene una cierta evolución tecnológica.

Por lo tanto una vez determinado $\gamma = \frac{Z}{h}$ y como por otro lado

$$\gamma = \frac{U}{S_A} = \frac{O_R}{S_A}, \text{ por cuanto}$$

$O_R - U$ es una meta, quiere decir que hay un S_A que permite conciliar ambas relaciones. O, lo que es lo mismo, que *no* necesariamente la meta h es compatible con la meta U para cualquier S_A y un determinado Z . Expresado esto en términos de »tamaño de mercado«, se puede definir un $Y^*_R = U \cdot h$, que representaría el tamaño mínimo del mercado rural necesario para el desarrollo de la industria. Por lo tanto, el requisito de solución del modelo es:

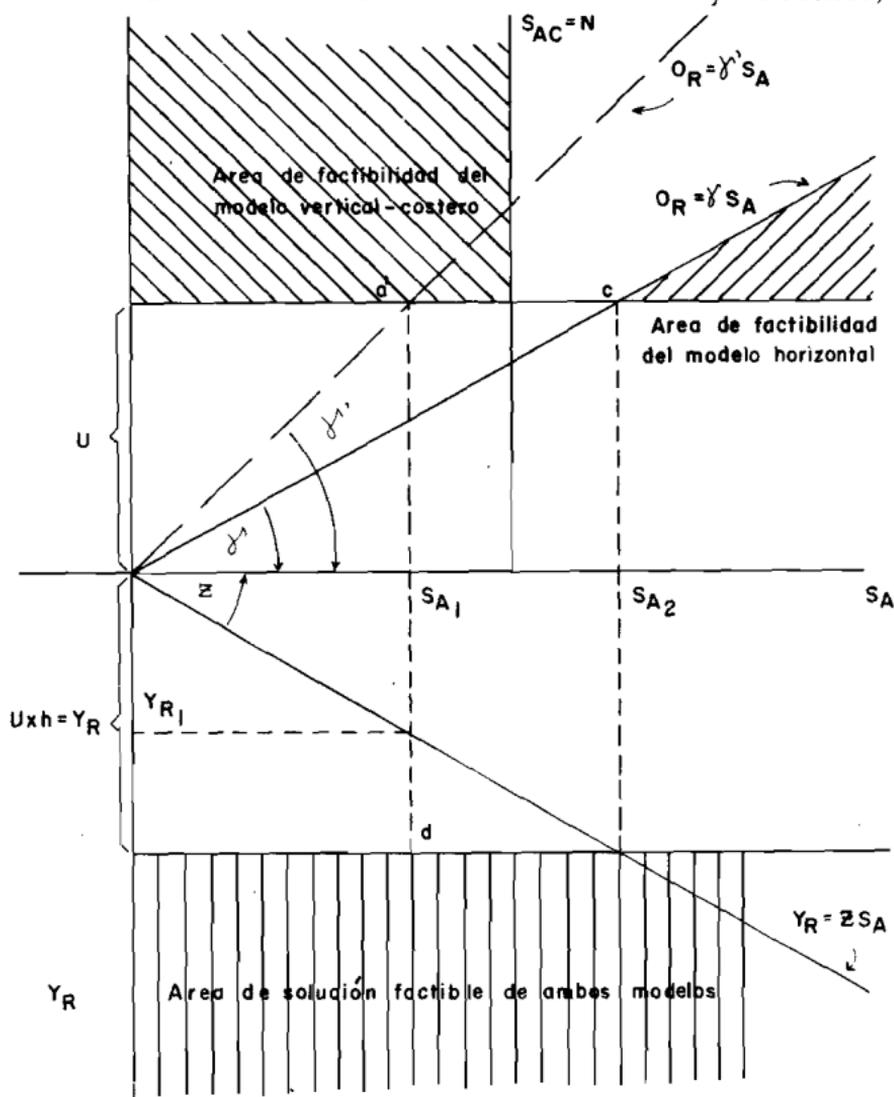
$$a) Y_R \geq Y^*_R$$

$$b) O_R \geq U$$

Esta solución puede no ser factible para una franja costera $S_{AC} = N$.

En el gráfico se representa con línea discontinua en el cuadrante superior un γ representativo de la tendencia actual y con línea continua el γ calculado en función de h y Z . Puede apreciarse allí que el punto a' está dentro del área de soluciones factibles desde el punto de vista ocupacional, pero no desde el punto de vista de ingresos; en cambio el punto c cumple las dos »restricciones« básicas para la solución del modelo.

Ahora bien, en dicho gráfico habría una forma de hacer compatibles la solución que da a' si existiera un $Y_R = ZS_A$ que pasara por el punto d. Ello sería posible en la realidad sólo dentro de límites muy estrechos,



pues significaría cumplir las *metas de ocupación rural y mercado interno rural* por aumentos de rendimientos sin alterar γ sustancialmente (semillas mejoradas, fertilizantes, etc.). Pero si el coeficiente de saturación $\frac{O_R}{O_P}$ ha llegado a estar muy cerca de la unidad y existe desocupación rural, dicha solución será muy improbable. Si $\frac{O_R}{O_P} > 1$ la solución sería imposible.

**Algunos comentarios
sobre las notas relativas a
»El desarrollo del interior
de América Latina«**

Sintetizo a continuación algunas ideas que la lectura de las notas de Carlos Matus me sugirieron, aunque sin haber reflexionado demasiado sobre ellos.

1. Felicito al autor y subrayo la gran simpatía que en mí despierta la tesis enunciada.

2. Como no soy un especialista en estas materias, mis observaciones al respecto no podrán tener más valor que las de un »aficionado«; sólo participo porque el autor y el debate me animaron a hacerlo. Por otra parte, como encuentro que la tesis tiene numerosos aspectos positivos, limito mis acotaciones a los otros que no comparto o sobre los cuales tengo dudas; esto con el fin de alentar un debate, y/o esclarecer algunos conceptos.

3. Estimo que la tesis propuesta justifica un amplio intercambio de puntos de vista, admitido el supuesto de que ambos tipos de desarrollo (»hacia afuera« y »hacia adentro«) *se complementen y de que el debate se limite al acento puesto en uno u otro sentido.*

4. Al mencionarse las razones que explican el »desarrollo costero«, en la página 4 se señala fundamentalmente: »para reducir al mínimo sus costos de transporte hacia los centros más desarrollados del extranjero«; y por »extranjero« se sugiere *no latinoamericano.*

Creo que, en líneas generales, es así; pero tampoco puede dejar de considerarse que la navegación *constituye un medio fácil y económico de transporte también entre ciudades del mismo país y entre los países de la región.* ¿Podría pensarse actualmente, *sin navegación marítima,* en la integración subregional de los países andinos y en la integración de México con América del Sur? Con esa integración ¿no se busca principalmente el desarrollo »hacia adentro« del conjunto de los países interesados?

A este respecto, estimo que un factor singularmente adverso para el »desarrollo interior« del continente es que requiere un sistema muy extenso de vías de transporte con inversiones no sólo muy superiores a las necesarias para el desarrollo costero (gracias a la navegación marítima), sino, además, que los costos directos del transporte por tierra son en general muy superiores a los fluviales o marítimos.

Excepción hecha de la amplia cuenca del Amazonas (poco conocida en sus posibilidades de desarrollo), la navegación fluvial *asegurada para cualquier época del año* parece limitarse actualmente, en las condiciones imperantes, a un reducido número de ríos con zonas de influencia no muy extensas.

5. Del ejemplo expuesto en el punto anterior surge la conveniencia de aclarar en qué medida el desarrollo »hacia adentro« impone el »desarrollo del interior« (en cierto modo identificado en las notas objeto de este comentario).

6. En el trabajo de Matus se dice que »si nos atenemos al crecimiento histórico de ciudades planificadas de servicios y sin base económica, tendríamos que concluir que el crecimiento de los polos interiores sería rapidísimo, los desplazamientos de población muy importantes y el crecimiento interior de la demanda muy acelerado...« (p. 8). El ejemplo que inmediatamente se nos ocurrió al leer esto fue Brasilia. Creo que no es este un ejemplo adecuado como punto de referencia para la tesis presentada, aunque sí lo sea como avanzada para la conquista del »Centro-Oeste« brasileño. Es cierto que el crecimiento de la población del nuevo distrito federal ha sido rápido (de 12 000 habitantes en 1957 pasó a 400 000 en 1967), pero:

a) al margen de *la construcción de obras civiles*, no se ha establecido allí hasta ahora ninguna actividad productiva importante. La gran mayoría de los productos alimenticios que se consumen en Brasilia y ciudades satélites se traen desde fuera del distrito federal (que tiene 5 800 km² de superficie), principalmente de los estados de Goiás y Minas Gerais aunque tampoco son raros los procedentes de San Pablo. Tam-

bién provienen de los »estados costeros«, en especial, todos los equipos y materiales de construcción;

b) si se considera que durante los diez años de construcción del distrito federal se habría gastado más de 1 000 millones de dólares, (sin tomar en cuenta los intereses intercalares) y que un tercio de ese monto puede corresponder al »costo de la mano de obra«, esto explica el poder de atracción demográfico despertado. Sin embargo, no es fácil imaginar el futuro de unas 100 000 personas ligadas hoy directamente a los trabajos de construcción, cuando el gobierno dé por terminadas las obras correspondientes del plan vigente.

7. En la página 8 se indica:

»El crecimiento de los polos interiores, por su parte, no tendría nada de artificial; por el contrario, lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica... que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están mal localizados«.

A continuación mencionamos varios recursos naturales. Es evidente que en algunas zonas privilegiadas del interior del Continente hay »cierta concentración de recursos« pero, en términos generales, ellos están más o menos *dispersos* y separados por montañas, selvas y desiertos, de modo que un determinado »polo de desarrollo interno« podrá estar próximo a ciertos recursos, pero alejado de otros. Así se vuelve nuevamente sobre la necesidad básica de establecer *un importante sistema de vías de transportes* que, para una considerable región de América del Sur, resultará costosa por razones topográficas. Recuérdese que para determinar el costo de los transportes lo decisivo no son las »distancias geométricas« sino las »distancias virtuales«. Mencionemos que en el caso del nuevo distrito federal de Brasilia se ha prestado atención adecuada a este aspecto; hay dentro de él disponibles 649 kilómetros y en proyecto otros 270 de excelentes carreteras. Por otra parte, las *rodovías* radiales que tienen su centro en Brasilia, ya construidas o en construcción, son ocho y totalizarían alrededor de 12 000 km.

En el desarrollo »planificado de Córdoba« (Argentina), iniciado hace unos veinte años, ya existía la red caminera que tiene como centro esa ciudad o se la amplió y perfeccionó desde el punto de partida: Córdoba - Rosario - Buenos Aires; Córdoba - Santa Fé; Córdoba - Santiago - Tucumán - Salta - Jujuy - frontera boliviana; Córdoba - La Rioja; Córdoba - San Juan - Mendoza, etc. con más de 2 000 km en total.

La región de Santa Cruz, en los llanos de Bolivia, parece contar, desde el punto de vista de sus recursos naturales, con condiciones propicias para convertirse en un »polo interior« como los imaginados en la tesis. Para su amplio desarrollo, sería *imprescindible una activa vinculación* con algunos de los grandes centros demográficos e industriales *ya existentes en la región*; hacia el oriente y sur la topografía no es difícil, pero en línea recta a San Pablo o Buenos Aires hay cerca de 2 000 km, mientras que la distancia a Lima, si bien es algo menor, implica en cambio el cruce de la cordillera con elevaciones del orden de los 4 000 metros. A Santiago, Bogotá y Caracas, las distancias son superiores y además con graves problemas topográficos.

8. En las páginas 8 y 9 se anota:

»La fuerza de la imagen futura tiene tal repercusión que, muchas veces y contra todas las opiniones de los economistas, el Perú promueve la Carretera Marginal de la Selva, el Paraguay la Ruta Transchaco, Venezuela crea polos interiores de desarrollo y Brasil mira hacia el interior«.

También creo que no todos estos ejemplos son muy adecuados a la simpática tesis propuesta. Entiendo que el interés fundamental no proviene del hecho de que una puntos de características similares (meteorológicas, topográficas, de flora y fauna, etc.), dentro de un mismo país o países vecinos, sino que, por haber sido trazada aproximadamente a »una misma línea de nivel« (aspecto que implica apreciable economía en la construcción y también en la explotación), establece un nexo o unión de extensas zonas de difícil acceso, a través de unas pocas carreteras de penetración —generalmente de más difícil trazado— que llegan a la »ceja de la selva« desde las

principales ciudades. Por ejemplo, en el Perú la carretera Lima - Cerro de Pasco - Huanuco - Tingo María - Pucallpa; en Bolivia la carretera La Paz - Ouro - Cochabamba - Todos Santos. Además la Carretera Marginal de la Selva permite el acceso a los principales ríos de la cuenca amazónica, a una altura tal que no puede verse afectada por las inundaciones naturales pero desde donde pueden alcanzarse, mediante cortos tramos de camino, *puntos de acceso* a la navegación fluvial amazónica.

La Ruta Transchaco, en el Paraguay, parece justificarse más desde el punto de vista de la soberanía territorial que desde el económico.

En el caso del desarrollo sostenido de México creo que son numerosos los factores que inciden sobre él. Uno solo de ellos, *su situación geográfica al lado de los Estados Unidos* (con todas sus implicaciones), estimo que desempeña un papel muchísimo más decisivo que su modelo de desarrollo, menos »vertical-costero« que el de otros países latinoamericanos. *Recordemos que sólo el turismo de Estados Unidos deja allí alrededor de mil millones de dólares al año.*

9. Del documento parece deducirse globalmente que el rendimiento unitario de las inversiones en el interior sería muy superior al del »desarrollo costero adicional«; quizás haya factores que así lo insinúen, pero, a primera vista, *los fundamentos para pensar lo contrario parecen más significativos.*

10. Creo, en términos generales, que un *cambio muy enérgico* en el »modelo imperante« implicaría fuertes inversiones no sólo para crear esos »nuevos polos interiores« sino para *comunicarlos* entre sí y con los »polos costeros« ya existentes. Pero el costo de oportunidad del dinero en nuestros países es muy alto (pensemos en un 10 por ciento o más), lo que implica que los beneficios a percibir en un futuro no muy inmediato (por ejemplo, más allá de unos 15 años) *representan muy poco al actualizarse*. Ello me induce a pensar que la tesis propuesta, en el caso de llevarse a la práctica, debería hacerse en forma muy »paulatina«, seleccionando como »polos interiores de desarrollo« sólo aquellos donde se den simultáneamente varios factores favorables (recur-

tos naturales y facilidades para el transporte a centros costeros e interiores ya desarrollados).

11. Finalmente, con la experiencia ya acumulada en la tramitación de acuerdos dentro de ALALC para la reducción de aranceles en el comercio regional, parecería pertinente preguntarse: ¿Habría alguna forma de aplicar la tesis que implica la incentivación del »desarrollo interior« (sin poderosos intereses que la defiendan), en cierto modo opuesta a los fuertes intereses de los »centros costeros« ya desarrollados?

(Septiembre de 1967)

priori que pudiera lograrse un mayor crecimiento del ingreso mediante la explotación intensiva de los recursos costeros?

8. El problema que se plantea en la página 14 es de la mayor trascendencia. En la actualidad, la tesis que defienden los terratenientes y todos aquellos que se oponen a la reforma agraria es, precisamente, que como existen inmensos recursos desaprovechados en el interior, no deberían tocarse las explotaciones agrícolas existentes. Por ello, está muy bien que Matus señale que »no se plantea el desarrollo horizontal como alternativa a las reformas en la costa, sino como complemento indispensable de ellas«. Sin embargo, la frase pierde alguna fuerza por su inserción al final de la nota y, especialmente, porque a través de todo el texto parecería desprenderse la idea de que la »marcha hacia el interior« presupone un debilitamiento de los esfuerzos en la zona costera.

9. Si se considera la estrategia de desarrollo horizontal como complementaria de las reformas en la costa, surge la necesidad de definir las etapas de esa estrategia, y en especial, en función del tiempo y las formas que adoptará su sincronismo con las reformas estructurales en la costa. Además, si aceptamos la premisa de que, tarde o temprano, habrá que acelerar la conquista del interior, parecería indispensable programar desde ya los procedimientos que pueden encuadrarla, para evitar que se repitan los errores cometidos hasta ahora en los procesos tradicionales de colonización.

(Septiembre de 1967)

En torno a la tesis de**»El desarrollo interior«:****comentarios a las notas de Jacobo Schatan**

1. Gran parte de las interrogantes que plantea Jacobo Schatan a la tesis enunciada por Matus han sido contestadas ya por éste en su réplica a Pedro Vusković. Por otro lado, las inquietudes de Schatan parecen estar más bien centradas sobre el aprovechamiento de »los grandes espacios no utilizados y subutilizados« de la faja costera y sobre la ampliación del mercado interno por el cambio de estructura que generaría una reforma agraria bien orientada.

Antes de entrar al tema central de las interrogantes planteadas, que surgen desde la pregunta 5, aclaro que por falta de elementos no respondo la pregunta 2. Por otra parte, reúno las interrogantes 1, 3 y 4 en una sola para simplificar la respuesta.

2. Creo que por »faja costera« se entiende la concentración de la actividad económica alrededor de los centros económicos que se desarrollaron »hacia afuera«, subordinados a los polos de crecimiento de los países dirigentes. En una fase posterior —la de sustitución de las importaciones de bienes de consumo— en estos centros exportadores se desarrollaron las industrias para el mercado interno, mercado que por razones evidentes se localizó cerca de la faja costera. La existencia en la costa de industrias para el mercado interno no contradice la tesis; por el contrario, es la consecuencia lógica de la localización previa del mercado en el litoral y la debilidad del desarrollo hacia adentro. La ciudad de San Pablo en Brasil es un ejemplo evidente de un gran centro acopiador de café, producido, es cierto, para la exportación, aunque los ahorros generados por esta economía cafetalera han proporcionado los recursos necesarios para el financiamiento del desarrollo industrial. Los mismos ferrocarriles del café, que partían de un nudo central como era San Pablo, fueron utilizados para llevar a las zonas productoras del grano los bienes de consumo que

producía la costa, y el puerto de Santos, que era el principal centro de embarque del café hacia los mercados externos, se ha convertido en el más importante núcleo de comercio de cabotaje de los productos industriales de San Pablo hacia los polos costeros de la economía de exportación de materias primas de Brasil. Ejemplos de estos polos son: Ilheus (exportador de cacao), Salvador (exportador de cacao, tabaco, etc.), Recife (exportador de azúcar y algodón), Ceará (exportador de «cera de carnauba») y Belén y Manaus (exportadores de caucho y demás productos de la economía extractiva vegetal).

Podría decirse que Minas Gerais, por su situación interna, constituye un caso excepcional de localización costera, pero si se reflexiona que es una zona minera de exportación (oro, hierro), su localización no podía ser otra que la de los recursos mineros conocidos «más próximos a la costa»; por lo tanto, «economía costera» no es estrictamente un concepto geográfico. Nótese además que el desarrollo de Minas Gerais es más bien reciente, y las exportaciones de minerales se realizaban por Río de Janeiro, reforzando el carácter de ese polo como centro exportador de materias primas y distribuidor de las importaciones hacia los otros polos nacionales.

Estimo que el concepto de «faja costera» es el mismo para Argentina, Perú, Ecuador y toda América Latina. La ganadería que se desarrolló en las pampas, región en torno del puerto de Buenos Aires, fue impulsada dentro del mismo esquema de dependencia externa que la economía de la costa de Perú y Ecuador, que tienen a Lima y Guayaquil como puntos de contacto con los polos externos. Naturalmente, las poblaciones indígenas concentradas en las sierras y el altiplano andino aparecen como un fenómeno anterior. Para explicar esta localización baste mencionar el hecho de que les era más fácil dominar las tierras del altiplano con su tecnología, mientras que la incorporación de la faja costera hubiese exigido grandes inversiones y, por otra parte, para el dominio de la Amazonia carecían de conocimientos técnicos. Todo esto precisamente confirma la tesis de una correlación entre el patrón de desarrollo y la localización, pues esa economía indígena era cerrada y vuelta hacia

adentro. Con posterioridad a la conquista, dichas poblaciones se convierten en algo así como carros de arrastre de la »economía hacia afuera«, constituyéndose en fuentes permanentes de mano de obra barata, así en las explotaciones de las minas de plata de Perú y Bolivia, del estaño, algodón y azúcar en la costa peruana y, posteriormente, del banano en Ecuador.

Por otro lado, en la interrogante 4 de Schatan, los hechos se presentan justamente a la inversa; la concentración de la población en las grandes ciudades costeras es el resultado del desarrollo hacia afuera dependiente, sin centro dinámico autónomo.

3. Desde luego que no se han agotado las posibilidades de total aprovechamiento de los recursos costeros en la mayoría de los países latinoamericanos. El desarrollo en estas áreas no ha sido todavía suficiente para inducir los cambios estructurales y dar a la población campesina un nivel de demanda adecuado que estimule la dinámica del sector industrial.

El desarrollo dependiente creó una industria diversificada en lo »horizontal« para atender a una demanda calificada ya existente y comprobada por anteriores importaciones, principalmente de artículos de consumo conspicuo. Por otro lado, este tipo de industrialización se subordina a la tecnología foránea poco insumidora de los recursos naturales y agropecuarios nativos y directamente interesada en el uso de bienes intermedios importados, y crea nuevos vínculos de dependencia con los centros dinámicos externos. Así, el desarrollo industrial dependiente de América Latina es dirigido hacia la atención de un pequeño estrato de su población y no desempeña el papel dinamizador del desarrollo que ha tenido en los países hoy desarrollados. A su vez, a fin de garantizar este mercado cautivo que dentro de las perspectivas de los grupos empresariales es satisfactorio y suficiente para obtener elevadas ganancias, ellos se asocian a los grupos terratenientes para constituir una estructura de dominación que mantiene sometida la gran masa campesina de la cual capta los excedentes económicos a través de defectuosas relaciones de producción que la mantiene fuera del proceso económico,

social y político. Así, la industrialización con falta de aprovechamiento de los recursos naturales y agropecuarios latinoamericanos y la marginalización de una parte sustancial de la población campesina, frustra el surgimiento de industrias de producción masiva, que podría constituirse en la base de nuestro desarrollo con más autonomía y dinamismo.

Por consiguiente, el desarrollo horizontal planteado por Matus no es un escapismo a la imprescindible necesidad de transformación de la actual estructura agraria, formas de tenencia y canales de comercialización vigentes en el agro latinoamericano, en vista de que los nuevos polos industriales interiores que darían soporte al desarrollo horizontal tendrían que apoyarse inicialmente en una demanda nacional revitalizadora del proceso de transformación que crearía la reforma agraria. El desarrollo horizontal es ante todo el planteamiento de un nuevo patrón de desarrollo, pues no sería realista si no fuera acompañado de cambios estructurales que incluso le darían viabilidad económica y política.

La agricultura en los países desarrollados posee una limitada importancia. La tierra no es el factor crítico limitante del progreso económico; la clásica ley de los rendimientos decrecientes hoy es símbolo de la historia económica fatalista del siglo pasado ante las restricciones impuestas por la naturaleza; la tierra ya no es la »vedette« de la teoría ricardiana. Sin embargo, dado su equivocado desarrollo, América Latina es una sociedad con alta dependencia de la agricultura. La tierra agrícola posee elevada importancia económica, pues el 48 por ciento de la población latinoamericana está en el campo y una gran parte de los ingresos disponibles se usa en alimentos. Por estos motivos, ningún nuevo patrón de desarrollo para América Latina puede descartar la transformación de la estructura agraria. La agricultura, en el desarrollo horizontal planteado, juega un papel clave, primero por la reforma agraria que genera inicialmente una nueva demanda capaz de justificar la creación de nuevos polos industriales interiores; después, por el apoyo logístico en el abastecimiento de alimentos y materias primas proporcionadas por una moderna

agricultura que deberá desarrollarse alrededor de estos polos. El patrón de desarrollo de la agricultura, con cambios estructurales en el área tradicional de producción y complementado con las actividades agrícolas en torno a los nuevos polos, tiene como función principal, en su comienzo, aumentar el nivel de empleo a fin de absorber una parte sustancial del subempleo existente. El modelo de desarrollo con mayor nivel de empleo en la agricultura, principalmente en su fase inicial, tendrá que adoptar políticas muy claras para disminuir la incertidumbre en la agricultura y estrechar la brecha entre los ingresos reales de los trabajadores agrícolas y los no agrícolas. Por otro lado, el modelo se debe caracterizar por la integración de la industria con la agricultura y dar movilidad ocupacional a la población rural a través de la combinación de actividades agrícolas con la construcción de infraestructura básica inicialmente, y después con actividades no agrícolas más permanentes.

Por último, creemos que lo arriba mencionado responde a la interrogante principal de Schatan »En la actualidad, la tesis que defienden los terratenientes y todos aquellos que se oponen a la reforma agraria es, precisamente, que como existen inmensos recursos desaprovechados en el interior, no deberían tocarse las explotaciones agrícolas existentes. Por ello, está muy bien que Matus señale que no se plantea el desarrollo horizontal como alternativa a las reformas en la costa, sino como complemento indispensable de ellas«. Si esto es cierto, cabe hacer un esfuerzo para definir las etapas de la estrategia del desarrollo horizontal con los cambios estructurales en el área de agricultura tradicional costera. Encontramos muy justa las consideraciones de Schatan cuando dice que »si se considera la estrategia de desarrollo horizontal como complementaria de las reformas en la costa, surge la necesidad de definir las etapas de esa estrategia, y en especial, en función del tiempo y las formas que adoptará su sincronismo con las reformas estructurales en la costa. Además, si aceptamos la premisa de que, tarde o temprano, habrá que acelerar la conquista del interior, parecería indispensable programar desde ya los procedimientos que puedan encuadrarla, para evitar

que se repitan los errores cometidos hasta ahora en los procesos tradicionales de colonización«.

4. Dentro del patrón de desarrollo interior planteado es muy difícil que en las áreas nuevas se repitan los »sistemas de agricultura de subsistencia que practicaban esos mismos campesinos en las fajas costeras antes de su desplazamiento« (p. 67), y esto principalmente por el hecho de apoyarse sobre un mercado impulsado por un fuerte desarrollo industrial. Es evidente que los polos de desarrollo interiores deben basarse fundamentalmente en industrias dinámicas, y Matus, en su réplica a Pedro Vusković, aclara que »se pueden concebir empresas industriales básicas de carácter multinacional, estatales o mixtas, que desempeñen un papel promotor en el desarrollo de los polos interiores de integración« (p. 43).

El proceso espontáneo de colonización de las áreas interiores de Brasil, se ha caracterizado por costos sociales elevados y por dramáticos problemas humanos, principalmente para las poblaciones procedentes de la región árida del Nordeste que carecen de experiencia y medios para enfrentar los problemas de la selva tropical húmeda. Sin embargo, este proceso de ampliación de la frontera agrícola juega un importante papel en la desorganización de la agricultura de ciertas zonas tradicionales, presiona en el sentido de tecnificación de otras zonas y principalmente en la consolidación de la unidad nacional. Por otro lado, también es cierto que ha mostrado ser insuficiente para dinamizar el desarrollo económico nacional y atajar la creciente marginalidad urbana que se expresa en la ampliación de las »favelas«, »mocambos«, etc. Es oportuno que se presenten algunos de estos ejemplos, primero, para dar una idea del grado de dificultades que la apertura de la frontera acarrea al sistema y, segundo, a fin de dejar claro que su impulso es insuficiente para dinamizar la economía del país e incorporar su población rezagada. Varios de ellos se exponen a continuación.

a) *Ejemplo de desorganización de la agricultura tradicional con realimentación de la frontera y generación de marginalidad.* Los cultivos de café que se desarrollan en las féculas tierras de la frontera en el estado

de Paraná contribuyeron para desorganizar la economía cafetalera de Minas Gerais que existía a base de latifundios de bajos rendimientos asociados a una economía de subsistencia de pequeños campesinos. En la medida que la producción de café paranaense quite mercado al producto de Minas, el hacendado mineiro sustituirá sus cafetales por pasturas ampliando así la crianza extensiva de ganado. Como la actividad ganadera no genera el mismo nivel de empleo y la economía de subsistencia no posee una complementación monetaria, los campesinos emigran hacia las áreas de frontera agrícola y/o a los centros urbanos donde amplían las capas de las poblaciones marginadas.

El mismo fenómeno ha ocurrido con los cultivos de maíz y empieza a manifestarse ahora con el arroz y otros cultivos alimenticios de Minas Gerais que, por la baja productividad, tienen dificultades para competir con los productos originarios de la frontera agrícola. El problema es más grave en regiones como Minas Gerais donde la red de carreteras permite también la competencia de los productos más nobles en sus mercados, sobre todo hortigranjeros de las áreas de agricultura moderna como la de San Pablo. Así, la agricultura tradicional, presionada por una fuerte competencia de los productos procedentes de la frontera y frustrada en el desarrollo de sus nuevas actividades agrícolas productoras de alimentos más nobles, como posee una estructura rígida a los cambios, incluso a los tecnológicos, entra en una fase de desorganización que expelle la masa campesina hacia la marginalidad urbana y/o realimenta la ola humana de la frontera.

b) *Ejemplo de cambios tecnológicos y presión sobre la tierra.* El desarrollo de las nuevas áreas de colonización en los estados de Maranhão y Goiás lanzó una gran producción de arroz al mercado nacional en competencia con la producción de arroz del estado de Río Grande do Sul. Esto condujo, a su vez, a la modernización de la producción arrocería de este último estado, dándole poder competitivo. Como los arriendos de las tierras en Río Grande do Sul gravitaban demasiado sobre el costo de producción reduciendo el ingreso de los empresarios

agrícolas sin tierra y los campesinos, manifestóse una gran presión de estos últimos aliados con los empresarios arrendatarios, para promover una reforma agraria en toda el área arrocerera de Río Grande do Sul.

c) *Ejemplo de cambios en las relaciones de producción.* La vieja economía feudal de la región seca del Nordeste se ha desorganizado por la incorporación de nuevas áreas de colonización. Estas áreas, al producir alimentos, competían en el mercado con los excedentes de la economía de subsistencia de los medieros que se dedicaban al cultivo del algodón y que, por falta de alternativas, mantenían plantaciones de alimentos en esas tierras poco propicias dada la irregularidad climática.

Así, ante la disminución de ingresos provocada por la competencia de las áreas nuevas, el complemento monetario de la economía de subsistencia fue insuficiente, y aumentó el atractivo de las nuevas áreas de colonización y de los centros urbanos, generándose de este modo un desplazamiento más acelerado de la población desde la región seca del Nordeste hacia otros lugares. En algunas zonas de los estados de Ceará, Río Grande del Norte y Paraíba, en el Nordeste, los terratenientes tuvieron que contratar mano de obra en los pueblos para las cosechas de algodón (que por falta de uniformidad en su maduración es prolongada y repetida), cambiando así sus relaciones de producción dada la falta de brazos que antes los terratenientes tenían disponibles bajo un cerrado régimen paternalista. Por otro lado, con la merma de la población en las haciendas, disminuyeron los contingentes de electores sometidos al «voto de cabresto»¹ y cae así el poder político del «coronel» en el *hinterland* seco del Nordeste. Si a esto agregamos el hecho de que hay menor oferta de mano de obra cuando es la época de cosecha de los campesinos del área seca limítrofe a la zona de la caña de azúcar, se refuerza el poder de los sindicatos obreros campesinos en esta fase crítica de la producción cañera.

¹ Votante sometido, «arrastrado» a votar en determinada forma, sin independencia alguna para optar o escoger.

d) *Ejemplo de mayor integración de las áreas nuevas con el área tradicional.* Las grandes migraciones de nordestinos hacia la Amazonia, durante el apogeo del caucho a principios de siglo, pobló dicha región y se constituyó en un seguro mercado para el azúcar que producía ese mismo Nordeste. Cuando el eje de la economía azucarera se orientó hacia el sur en las tierras fértiles de los valles interiores de San Pablo, el mercado de la Amazonia sostuvo la economía azucarera del Nordeste que, por su localización, presentaba ventajas en materia de flete comparada con la producción del sur.

Sería desde luego posible multiplicar los ejemplos. Sin embargo, los presentados son suficientes para aclarar el papel que puede desempeñar el actual desarrollo interior. Con todo, es oportuno aclarar una vez más que estos cambios sólo pueden materializarse cuando el desarrollo agropecuario se apoya sobre un fuerte nivel de demanda que, en el caso del modelo de desarrollo interior, está representado por los polos internos industriales, sin los cuales no habría desarrollo y sí transplante de la economía de subsistencia a las áreas nuevas.

5. El problema del desarrollo interior se presenta en el Brasil como un imperativo y constituye uno de los mayores desafíos que debe enfrentar la actual generación. En 1965 el país poseía 82 millones de habitantes; en 1985, o sea dos décadas después, esta población se duplicará y tendrá 164 millones de habitantes. Por otro lado, el desarrollo hacia afuera y el centro-periferia, que tiene a San Pablo como polo de irradiación, está presentando síntomas de agotamiento. Aun cuando parece exitoso el programa de SUDENE en el Nordeste y la región posee recursos que le permitirán especializarse como centro de grandes complejos industriales químicos, se estima que incluso con un intenso desarrollo, éste será insuficiente para dar empleo y elevado nivel de ingresos a una población de alrededor de 50 millones de habitantes en 1985.

Al lado de estos problemas tenemos un gran vacío demográfico en la parte interior del Brasil central y de toda la Amazonia. El río Amazonas, que hasta Iquitos, Perú, ofrece condiciones de navegabilidad para barcos de 4 000 a 5 000 toneladas, se está vinculando por tierra a

través de las carreteras Belem-Brasilia-Acre, que unen dos puntos extremos en la desembocadura del río en el Atlántico (Belem) y en el extremo interior (Acre) al centro del país. De este modo, existe una infraestructura que puede vitalizarse para apoyar el gran desafío que constituye integrar el Brasil central y la Amazonia al proceso productivo nacional como polos de desarrollo autónomos; y esto, por cierto, tendrá repercusiones en las zonas interiores del resto de América Latina.

6. Finalmente, deseamos añadir algo acerca de las posibilidades que ofrece el modelo de desarrollo interior para conciliar la actual paradoja de América Latina donde, por un lado, hay hambre y simultáneamente parece limitado *el mercado* para los alimentos. Esto se debe al hecho de que, fundamentalmente, el hambre no es consecuencia de la *inelasticidad* de la oferta de productos agrarios, salvo alguna excepción en escala nacional, sino que deriva del predominio, en amplios sectores poblacionales, de *ingresos por debajo* de un mínimo de subsistencia, lo que a su vez depende de la falta de *ocupación* y *la deficiente distribución del ingreso*. Por lo tanto, el incremento de la ocupación por el aumento de la disponibilidad de tierra y la mejora en la relación hombre ocupado rural-tierra pueden contribuir, efectivamente, a superar la contradicción entre la abundancia de recursos naturales y la falta de alimentos, si esta ampliación del espacio económico es inducida por polos industriales de desarrollo.

El desarrollo interior implica la ampliación del espacio económico por la incorporación de grandes áreas del *hinterland* de América Latina al proceso productivo, y también la absorción de los excedentes poblacionales que hoy viven en regiones cuyo potencial de recursos naturales no ofrece condiciones para lograr un desarrollo dinámico y darles un más elevado nivel de vida, como es el caso de los bolsones de saturación de población que se encuentran en el altiplano de los países andinos.

El área interior del continente sudamericano posee una notable aptitud para la ganadería. Esa región, agregada a la pampa argentina, uruguaya y del sur de Brasil, podrá constituirse en el futuro como la zona llamada a aten-

der no sólo todas las necesidades de América Latina sino las de todo el mundo hoy subdesarrollado, cuando éste pueda consumir carne; las áreas ganaderas de mayores potencialidades abarcan la depresión del río Paraguay, el Brasil central, los llanos del Madera-Mamoré, las tierras más altas de la Amazonia y el Chaco argentino - paraguayo - boliviano.

Por lo demás, otras regiones interiores poseen condiciones para producir todo el arroz indispensable para el abastecimiento de América Latina, y como la potencialidad es más que suficiente, hasta sería posible obtener excedentes para el consumo futuro de las poblaciones africanas y asiáticas. Los recursos del área subtropical de Brasil y Paraguay poseen condiciones adecuadas para producir el aceite de soya y maíz que requiere el abastecimiento de América Latina con importantes excedentes para otras áreas.

Estos pocos ejemplos podrán dar una idea de la potencialidad del área que podría integrarse con el desarrollo interior autónomo de América Latina y lograr las posibilidades de superar la decepcionante paradoja de tener zonas de hambre al lado de superproducción en ciertos rubros, un mercado agrícola reducido por efecto de los bajos ingresos junto con un gran potencial de recursos.

7. Como es natural, el desarrollo interior del sector agropecuario presenta dificultades de características diversas. Las técnicas agrícolas de manejo de suelos tropicales húmedos son muy poco conocidas, sobre todo para los cultivos anuales; la experiencia obtenida en los climas templados no es válida, pues no puede ser trasladada mecánicamente. Con todo, en materia de cultivos permanentes hay experiencias poco divulgadas como las que realizaron los holandeses en Indonesia, los belgas en el Congo y los franceses en diversas áreas del Africa.

En América Latina también existe alguna experiencia dispersa aunque poco divulgada. Las investigaciones agronómicas realizadas en México como resultado de la incorporación de las tierras tropicales de la costa atlántica brindan un material valioso que todavía no ha sido mayormente aprovechado por otros países de condiciones similares. El Instituto Agronómico de Campinas y

la Escuela de Agronomía Luiz de Queiroz en San Pablo, Brasil, llevan a cabo desde hace muchos años importantes investigaciones sobre fertilidad de suelos de los »serrados«, que forman extensos llanos en el altiplano del Brasil Central; por otro lado, SUDENE, en el Nordeste, efectúa investigaciones semejantes en los »taboleiros« de la zona húmeda nordestina. Además, el Instituto de Pesquisas Agropecuarias do Norte, en Belém, dispone de algunos resultados de trabajos desarrollados en la Amazonia. En el Instituto de Turrialba, Costa Rica, y en IFEIA, Ecuador, quizá puedan encontrarse experiencias válidas relacionadas con la fertilidad y el manejo de suelos en el trópico húmedo.

Así, el apoyo del sector agropecuario al desarrollo interior autónomo de América Latina está muy condicionado al dominio de los suelos y de las técnicas de aplicación de las actividades agropecuarias en sus áreas tropicales. Reunir el material existente y analizarlo es la tarea inicial indispensable para luego poder diseñar los proyectos de investigación orientados en función de los problemas agronómicos de los trópicos. Las interrogantes que se plantean nuestras inquietudes en cuanto a las posibilidades técnicas de la agricultura para el apoyo al desarrollo interior de América Latina, podrían enunciarse en este orden:

a) ¿Cómo resolver económicamente el problema de la fertilidad de los suelos sometidos a las lluvias, al calor y a la luminosidad de los trópicos, así como de su bajo PH?

b) ¿Cuáles son las técnicas adecuadas para los cultivos anuales en los »serrados« y en las tierras bajas del trópico?

c) ¿Cuáles son las técnicas más adecuadas para las pasturas y los rebaños en los trópicos?

d) ¿Cuáles son las posibilidades económicas reales del cultivo de trigo en las regiones tropicales y subtropicales de América Latina?

(Septiembre de 1967)

A propósito de

»El desarrollo del interior«:

más comentarios sobre el sector agropecuario

La tesis planteada por Carlos Matus abre nuevos horizontes para la agricultura latinoamericana amenazada de asfixia a breve plazo dentro del modelo vertical-costero, si éste sigue manteniéndose como única alternativa del progreso. El autor de estas reflexiones, muy generales, las redactó refiriéndose particularmente a los países del Grupo Andino, para los cuales mantener los patrones actuales de desarrollo significa, en rigor, »empujar la miseria hacia el interior« y robustecer el carácter dualista de las economías.

El breve análisis se desarrolla alrededor de los temas siguientes:

- El desarrollo agrícola del interior: necesidad de suma urgencia.
- Marcha de los centros industriales hacia la agricultura.
- El desarrollo del interior: obra de alcance plurinacional.

1. *El desarrollo agrícola del interior: necesidad de suma urgencia*

El temor manifestado por Carlos Matus de que se llegue algún día cercano a un punto de saturación rural dentro de la estrategia del desarrollo vertical-costero, está particularmente fundado si se consideran los países del Pacífico (con excepción de Chile).

La agricultura peruana es un ejemplo típico del dualismo que originó dicha estrategia; es decir, coexistencia de un sector bien desarrollado que produce esencialmente bienes de exportación (algodón, azúcar) con un sector tradicional de bajos ingresos, situado principalmente en el interior geográfico del país: Sierra y Selva. El primer sector participa con casi el 50 por

ciento del producto de la agricultura nacional y ocupa sólo el 16 por ciento de la población agrícola y el 20 por ciento de la superficie física de labranza. Está en la Costa y se beneficia de la existencia de una infraestructura industrial y de servicios (puertos, carreteras) bastante densa.

El resto de la población rural (o sea el 84 por ciento) vive en forma miserable; teóricamente dispone de sólo 0.4 hectáreas por persona, mantenida casi exclusivamente dentro de una economía de subsistencia. Sólo se exceptúan las «islas», o mejor dicho, los «atolones» agrícolas que abastecen a las ciudades del interior o los contados valles de la Sierra que aprovisionan los mercados de la Costa.

Frente al crecimiento demográfico de la población rural sólo quedan dos caminos: la migración hacia los barrios «infrahumanos» de las grandes ciudades, donde el ritmo de oferta de empleo es desgraciadamente muy inferior al de su demanda, o la expansión geográfica de la agricultura de subsistencia hacia lugares donde no existen los servicios más elementales.

Con este tipo de agricultura, la reforma agraria, si no es acompañada de medidas tendientes a desarrollar en su totalidad el potencial interior del país, no puede tener sino efectos bastante limitados. En realidad, no hay tierras suficientes para dar a cada familia un lote rentable y si las hubiese, no tendrían mercados capaces de absorber los excedentes de producción resultantes de su explotación.

El desarrollo de la agricultura hacia el interior no aparece, en consecuencia, como el segundo término de una posible alternativa de desarrollo. La verdadera alternativa es más bien la siguiente: orientarse, deliberada y rápidamente, hacia el desarrollo armónico del interior o asistir a la lenta asfixia del sector.

Lo que la agricultura espera de esta nueva orientación del desarrollo se podría sintetizar en los siguientes cuatro puntos:

- nuevas tierras;
- nuevos empleos;
- mayores recursos de capital y de insumos;
- mayores mercados.

a) Nuevas tierras: para descongestionar la población rural aglomerada en ciertas zonas del país (Sierra) y posibilitar allí la realización de los programas de reforma agraria; para producir también los bienes de consumo alimenticio y las materias primas agrícolas que requiere la industria.

b) Nuevos empleos en los demás sectores de la economía: para absorber la oferta creciente de mano de obra que resultará de la expansión de la productividad en el sector agrícola.

c) Mayores recursos de capitales e insumos industriales para la agricultura (especialmente maquinaria para preparar y explotar los suelos, abonos y fertilizantes, pesticidas).

d) Mayores mercados para absorber los productos agropecuarios.

2. *El progreso técnico se trasladará de los centros industriales hacia la agricultura*

Parece esencial evitar que «se reconstruyan en el interior los sistemas de agricultura de subsistencia», lo cual implica que se conceda una cierta prioridad a la instalación de una estructura industrial capaz de sustentar el desarrollo de la agricultura. Debe comprenderse que no cualquier tipo de industria puede favorecer y sostener el desarrollo integrado de una zona nueva. Aquí corresponde repetir la pertinente distinción que hace Matus entre el desarrollo interior con la mentalidad del «desarrollo hacia afuera» y el desarrollo interior como creador de un verdadero mercado interior. Hay industrias que pueden ser localizadas en el interior geográfico del país sin tener efectos impulsores para el desarrollo de este interior, y cuya consecuencia podría ser más bien extender o agravar el dualismo económico y fortalecer la dependencia del país.

Se plantea, entonces, la cuestión de saber qué tipo de inversiones deben hacerse en el interior para evitar este peligro y crear mercados internos de envergadura. Sin ningún temor a equivocarse se debe contestar que la prioridad ha de otorgarse precisamente a las industrias

requeridas por la agricultura, industrias cuyo carácter es fuertemente »industrializantes« o, utilizando la expresión de Perroux, »industrias motrices« como la siderúrgica, la petroquímica, la energética y la de materiales de construcción. Productoras de los bienes que necesita la agricultura para la conquista de nuevas áreas y para el aumento de la productividad en las existentes, estas industrias producirán también los bienes de capital necesarios para la creación de las industrias transformadoras de productos agropecuarios y productoras de los demás bienes de consumo que requerirán los mercados en crecimiento.

No hay duda que estas industrias tienen un coeficiente de capital más elevado o, si se prefiere, una relación producto-capital menor que otras industrias como las productoras de bienes de consumo. No se debe, sin embargo, limitar el análisis de la productividad del capital a las unidades de producción consideradas independientemente unas de otras, sino más bien extenderlo al conjunto del complejo económico del cual ellas participan y, en último lugar, al conjunto de la economía nacional. Si escasea el capital, importa precisamente utilizar el poco disponible para producir bienes de capital con preferencia a bienes de consumo para llegar, paulatinamente, a liberarse de la dependencia del comercio exterior y de las obligaciones generadas por el necesario equilibrio de la balanza de pagos. ¡No hay otro camino para un desarrollo auténtico!

3. *El desarrollo interior: obra de alcance plurinacional*

Refiriéndose a los países africanos, escribe Destanne de Bernis: »Los países de pequeña dimensión no tienen la posibilidad de elegir entre industrializarse solos o juntos; su opción es industrializarse en común o no industrializarse«; este juicio es válido también para los países del Pacífico en la conquista de su interior. No son países de pequeña dimensión, pero sus potencialidades son tan importantes en relación con sus posibilidades de inversión que sólo cooperando entre ellos podrán encontrar la forma de financiar los complejos agroindustriales y la

construcción de las infraestructuras que necesitan. Es importante advertir que más importan las inversiones y su coordinación que la sola creación de una unión aduanera; y así lo comprendieron muy bien los países del Grupo Andino que constituyeron un fondo común para este fin.

Otra razón que abona en favor de la coordinación de las inversiones dentro de un plan común es el hecho de que las agriculturas del «interior» de estos países (sobre todo Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) ofrecen condiciones que tienen cierta analogía entre sí, de tal manera que probablemente son más competidoras que complementarias. Si fueran complementarias, tal vez la simple creación de una zona de libre cambio sería suficiente para incentivar su desarrollo, pero como son competidoras, corren el peligro de enfrentarse en los mercados exteriores, circunstancia que beneficiará únicamente a los países importadores. Para evitar tal riesgo conviene precisamente que los países interesados concierten sus programas agroindustriales de desarrollo tanto en el plano de la concepción como en el de la ejecución.

Lo que importa ahora, y con urgencia, es definir en sus líneas concretas una estrategia de desarrollo para el sector agropecuario, enfocada e integrada dentro de una estrategia global del desarrollo de carácter dinámico. No hay duda que se encontrarán soluciones nuevas y audaces para romper el círculo vicioso dentro del cual está encerrada la agricultura tradicional latinoamericana, como consecuencia precisamente del esquema vertical-costero vigente. La tesis de Carlos Matus sienta principios que pueden orientar una investigación.

(Septiembre de 1967)

II
Hacia
una estrategia general del
desarrollo económico
latinoamericano

**Reflexiones
sobre una nueva estrategia
latinoamericana
del desarrollo**

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El subdesarrollo y las formas de superarlo no constituyen, en rigor, sólo un problema interno de las grandes regiones rezagadas del mundo; por consiguiente cualquier teorización sobre ese fenómeno debe basarse sobre un análisis crítico de las relaciones del sistema mundial centro-periferia. El mismo concepto de »subdesarrollo«, así como los de desarrollo autónomo, nacional o latinoamericano, que se esgrimen hoy con insistencia, encuentran en ese marco su interpretación más científica. ¿Qué significa desarrollo autónomo? ¿Es un proceso no influido por »lo externo«? ¿Es la preservación dinámica de los valores propios? ¿Es el confinamiento del capital extranjero a un papel secundario? Si la autonomía caracteriza un proceso asentado sobre un impulso hacia el crecimiento que surge del interior de la sociedad, y controlado por ella, se funda sobre la explotación de sus recursos materiales y sus energías humanas, ¿significa ello necesariamente que cada sociedad en vías de desarrollo deba recorrer por sus propios medios »todas« las etapas que se sucedieron entre la economía esencialmente agrícola del pasado y la industrial, mecanizada y automatizada del presente?

La posibilidad de evitar algunas etapas y atravesar otras en distinta forma constituye el aporte positivo del progreso tecnológico que engendran las economías del »centro«. Todo esto, desde luego, sin considerar siquiera que tal »repetición« sería imposible por el solo hecho de existir un marco histórico-económico distinto; por ello parece evidente que el avance científico y su aplicación en la tecnología crean nuevas bases potenciales para un curso de desarrollo diferente que pueda superar etapas innecesarias o hacerlo con mayor rapidez. Pero lo esencialmente negativo de ese avance es que dificulta en tal grado el »desarrollo autónomo« futuro del mundo periférico de hoy

que casi lo imposibilita, por el hecho de que ese mayor »conocimiento« tecnológico va acompañado de un dominio concentrado del mismo. Tal dominio, a la vez que se subestima demasiado como expresión de las relaciones de poder internacionales, es un producto natural del sistema centro-periferia. Su amplia superación sólo puede darse, en consecuencia, mediante la abolición de tal sistema, la trasposición de los sujetos del mismo o la alteración de los vínculos entre sus elementos componentes.

No es, por consiguiente, una simple curiosidad intelectual la que mueve a dilucidar si el subdesarrollo es una »característica transitoria« de países que se encuentran en una etapa de retraso frente a las sociedades más avanzadas, o a preguntarse si con el tiempo tal estado se superará y eliminará el subdesarrollo como realidad. Esta concepción del fenómeno, considerado como »transitorio«, sería criticable si se adoptara como expresión activa de política y decisión, pero resulta inaceptable como análisis de la evolución de las relaciones internacionales. Para admitir su validez habría que adoptar el término subdesarrollo como »concepto absoluto«, revelador de un estado económico-social »primitivo« expresado por un determinado nivel absoluto de ingreso. Tal juicio absoluto del subdesarrollo es, sin embargo, poco útil, pues dependería simplemente de un año base de comparación y, para »abolir« en seguida tal estado de atraso, bastaría con seleccionar una referencia lo suficientemente lejana en el tiempo como para confrontar con ventaja la economía y sociedad latinoamericana de hoy. Todas las áreas y regiones del mundo se superan *a sí mismas* en ciertos aspectos de la evolución social, pero sólo muy pocas cambian su posición estructural en el sistema centro-periferia; por ello, lo relevante es comprobar si tal superación se realiza en términos de los vínculos entre las diferentes regiones. Si el »subdesarrollo« es un concepto »relativo« a unas características en evolución dinámica propias de un estado coexistente de desarrollo, el subdesarrollo *no* es necesariamente superable, aunque *sea* posible derrotarlo. Lo esencial del subdesarrollo no es, en consecuencia, el conjunto de sus características absolutas, sino las que son dinámicamente relativas al estado opuesto de desarrollo. No es que muchos países sean subdesarrollados porque

parezcan rezagados en el nivel económico y científico-técnico, sino a la inversa; ese atraso absoluto es una consecuencia de la etapa histórica por la que atraviesa el sistema centro-periferia, es decir, del subdesarrollo como estado y condición dependiente. No hay, pues, tarea intelectual más importante que transformar en »consciente« la enajenación »no consciente« de los grupos sociales que encuentran en el subdesarrollo un estado normal de atraso superable inexorablemente con el tiempo.

Análisis de este tipo se debaten entre dos extremos: el que se reconcilia aguardando que las contradicciones del sistema terminen por destruirlo y el del pesimismo ahistórico que incluye a la dependencia entre lo ineluctable.

La existencia de contradicciones en el seno de un sistema no significa su condena al colapso; ciertas contradicciones pueden »ser constitutivas« de un sistema y proporcionarle su dinamismo. Tampoco puede aceptarse el pensamiento opuesto: el pesimismo ahistórico que atribuye, en nuestro caso, a la dependencia una condición inevitable, porque las posiciones de los sujetos componentes de los sistemas centro-periferia se hayan ido trocando con el tiempo, y los que ayer fueron periferia hoy sean centro y viceversa. De manera que no sólo es »real« lo que se manifiesta como tendencia natural, sino también lo que »es posible de materializar«; y a la inversa, lo que a primera vista aparece como una proyección icástica y probable, también puede ser una perspectiva no viable y carente de imaginación.

El objeto de estas notas consiste en analizar en qué formas principales están condicionadas las disyuntivas de desarrollo de América Latina, por un lado, a las oportunidades y limitaciones que generan la confrontación entre los grandes bloques mundiales y sus modalidades de desarrollo; y por el otro, a su capacidad para percibir y explorar, en su potencialidad interna, dónde existen otras limitaciones adicionales. Las tendencias actuales parecen revelar la posibilidad de un tránsito desde el »subdesarrollo de la escasez« hacia el »subdesarrollo de la medianía« y aún de la »abundancia«, pero restringido a las reducidas »islas de modernidad«, sujetas éstas a su vez a formas cambiantes de dependencia particulares de cada

etapa de evolución. El gran desafío que enfrenta América Latina es escapar a ese destino.

Lo que sigue constituye un examen general de algunos condicionantes externos e internos que, en lo esencial, intentan conformar un »diagnóstico impresionista« de América Latina para finalizar con una discusión de algunas de las grandes »opciones extremas« de desarrollo que tiene la región latinoamericana.

A. LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

En el marco de la economía mundial se está produciendo una monopolización creciente de la creación y el dominio tecnológicos, y esto a su vez implica una dependencia de América Latina, también creciente, en cuanto a la disponibilidad de bienes y servicios esenciales. La »canasta« de bienes que puede producirse en escala nacional económica y con las calidades que exige »la sociedad industrial avanzada« tiende a reducirse en los países subdesarrollados y, por consiguiente, se desplaza hacia los países creadores de tecnologías. Esto ha sucedido en el pasado con los medios de transporte (desde carretas y carrozas como productos artesanales hasta los vehículos motorizados) y ahora está ocurriendo con los medios de comunicación, como por ejemplo, con el desplazamiento de los sistemas tradicionales de telecomunicaciones en favor de los sistemas por satélites. Esto genera, para los países latinoamericanos, no sólo la »carga económica« de tener que importar una parte del servicio de comunicaciones que, con otras tecnologías podrían ser totalmente nacionales, sino que la condición de dependencia en el sentido amplio de la palabra desplaza el control del abastecimiento de bienes y servicios hacia los países creadores de tecnologías. Si esta tendencia continúa, el comercio exterior de América Latina se verá afectado y, lo que es más importante, tenderá a acentuarse dicha dependencia en materia tecnológica y a ampliarse a otros campos de las relaciones internacionales.

Por otra parte, se viene perfilando una creciente independencia de los grandes países creadores de tecnologías con respecto a las materias primas que hoy les

proporcionan los países más atrasados. Por ejemplo, los análisis relacionados con el futuro del petróleo señalan que, desde el punto de vista estrictamente económico, su demanda iría en rápido aumento hasta fines del presente siglo, siempre que no hubiese sustitución por otra fuente energética. Tal proceso implicaría que los grandes países consumidores de petróleo, que son a su vez los grandes creadores de tecnologías, dependerían críticamente del abastecimiento »seguro« desde el mundo subdesarrollado. Pero como el *factor seguridad* es esencial en el contexto de la confrontación internacional y a su vez la capacidad de creación tecnológica se utiliza y al mismo tiempo es producto de esa política de seguridad, el impulso en favor del aprovechamiento de la energía nuclear será probablemente una función muy dependiente de la evolución del enfrentamiento entre los bloques mundiales. Por lo tanto, paralelamente a la creación de las condiciones que destacan el »criterio de seguridad«, se da la capacidad de creación tecnológica que permite a los grandes bloques responder a ese desafío. El mundo subdesarrollado es simplemente espectador de un proceso que limita la vida económica de sus recursos y desplaza los modos o formas de producción hacia tecnologías que no concuerdan con su estadio de desarrollo, y lo que es paradójico, termina por utilizar internamente esas tecnologías que desplazan sus propios recursos naturales. Las repercusiones que tendrá este proceso sobre el comercio internacional entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, son fáciles de comprender y ello modificará gradualmente las formas actuales de dependencia. En el contexto de ese proceso, la importancia económica de América Latina, para el mundo desarrollado, podría disminuir en el futuro y, frente a esta realidad, surge como imperativa una mayor vinculación de los países latinoamericanos entre ellos, como también la ampliación de vínculos con el resto del mundo subdesarrollado.

Como resultante de este proceso, las fuerzas de atracción tecnológico-culturales de los países altamente industrializados son de tal magnitud que las bases culturales latinoamericanas podrían quedar comprometidas a largo plazo; este proceso de debilitamiento es, en

parte, el producto natural de la intercomunicación creciente entre los países, pero también en parte muy importante una sustitución no consciente ni crítica de los valores propios por valores, adecuados o inadecuados, de una sociedad industrial avanzada. Esos valores que copia América Latina no son válidos por sí mismos, y como son producto de los intereses, circunstancias internas y externas del mundo desarrollado, son probablemente inadecuados para los intereses, circunstancias internas y externas y estadio de desarrollo del área periférica. No se trata de preservar estáticamente los valores culturales latinoamericanos, sino, antes bien, posibilitar que éstos evolucionen gradualmente dentro del contexto de sus necesidades; es decir, que sean producto dinámico de la misma sociedad latinoamericana en un proceso de afirmación de sus características positivas y su individualidad. ¿Es posible contener esa atracción desmedida por los valores culturales ajenos que, en el fondo, implica una desnacionalización de lo latinoamericano? ¿Determina la preservación dinámica y creativa de los valores culturales propios el tamaño y poder de la región que quiere defenderlos? ¿Cuáles son esos patrones culturales que se desea preservar en su evolución autónoma? ¿O es imposible la preservación de los valores culturales propios de una región y su desaparecimiento inevitable para refundirse con los valores generales que produzca la sociedad industrial en un mundo estrecha y crecientemente comunicado?

La imposición y la adquisición de valores culturales expresan las relaciones de poder entre diferentes culturas; por lo tanto, el amparo creativo de los valores culturales latinoamericanos, y más aún su trasmisión hacia otras regiones, es parte y reflejo de los conflictos de poder en el plano internacional. Los valores propios crean cohesión interna para enfrentar lo foráneo afirmando una personalidad definida latinoamericana. La preocupación por los valores culturales no es, por tanto, una cuestión »folklórica«, sino básica para una región rezagada que aspira y necesita superarse.

Un subproducto del avance tecnológico en los países más desarrollados es el constante estrechamiento relativo del mercado interno del mundo periférico. Para

las escalas económicas que el avance tecnológico va ampliando, el crecimiento absoluto del mercado interno latinoamericano resulta insuficiente, determinando su encogimiento en relación a los volúmenes económicos de producción aun de los mismos bienes tradicionales. La respuesta a este reto tecnológico ha tomado las formas pasivas de subordinación directa al capital extranjero o indirecta mediante el pago de patentes para copiar esas tecnologías. Esto no sucede sólo en el campo industrial, y en algunos casos dicho fenómeno llega a extremos absurdos. Las tecnologías de explotación agrícola del trópico húmedo son prácticamente desconocidas por los ministerios de agricultura de la región, como así las de utilización de bosques tropicales naturales, caracterizados por su gran diversidad de especies. No debe extrañar entonces que, en cuestiones más complejas, como la petroquímica y las aplicaciones del cobre, donde América Latina juega un papel decisivo en el mundo por sus recursos naturales, nada tenga que decir en materia de industrialización creativa.

¿Cuáles pueden ser entonces las bases de una política tecnológica de América Latina? Este problema quizás pueda plantearse desde los siguientes ángulos: i) la definición de áreas selectivas donde necesariamente América Latina debería pretender superar la dependencia tecnológica y entrar en la fase de creación de tecnologías propias, en función del papel que debe desempeñar en el ámbito interno y externo; ii) la definición de una política de asimilación de tecnologías acordada con los patrones de desarrollo perseguidos; iii) el rechazo, transitorio o definitivo, de los avances tecnológicos que conduzcan a pautas de consumos y calidades que se estimen inapropiadas o innecesarias en términos de la imagen de desarrollo perseguida; y iv) la creación y adaptación de tecnologías orientadas a favorecer los propósitos internos de transformación del »sector no moderno« de la economía latinoamericana, sin confundir las tecnologías propias con las tecnologías intensivas de mano de obra.

Es importante destacar que los países altamente industrializados presentan evoluciones en su estructura econó-

mica interna que pueden tener gran trascendencia sobre el contexto internacional dentro del cual tendría que desarrollarse América Latina; lo ilustra el fenómeno de la formación de grandes *conglomerados* como modalidad predominante para producir bienes y tecnologías en el mundo desarrollado. Estos »conglomerados« a su vez se caracterizan por una gran *diversidad* en su producción, la cual parece deberse principalmente a dos factores: i) la necesidad de utilizar integralmente la investigación tecnológica que puede derivar en innovaciones en muy diferentes actividades; y ii) la superación del concepto de empresa como unidad económica que maximiza utilidades y que va resultando insuficiente como forma de participar en las relaciones internas de poder. El fenómeno de los conglomerados económicos está ya expresándose a través de centros de influencia creciente dentro del Estado nacional, con todo su sistema de relaciones externas e influencias sobre los niveles de decisión de la periferia. Está dada entonces la posibilidad de que, en el futuro, en muchos planos de la política internacional, se produzca una superposición creciente de las relaciones de gobierno a gobierno con las relaciones de los conglomerados del centro y los Estados de la periferia, o las empresas subsidiarias de los mismos conglomerados; si la apreciación de dicha tendencia es correcta, ello tendría enorme influencia sobre las concepciones de política internacional de los países industrializados frente al mundo subdesarrollado, y limitaría seriamente muchas de las políticas internacionales sobre las cuales se fundan hoy grandes esperanzas.

El avance tecnológico en los medios de transporte, tanto el hasta ahora registrado, como principalmente el previsible, limita las ventajas económicas de la *posición geográfica*, pero no elimina los *factores de inseguridad* derivados de la misma y que determinan las áreas de influencia. Este fenómeno juega naturalmente en contra de América Latina en lo que se refiere a su gran mercado externo natural, pues la región dejaría de poseer la ventaja económica de su cercanía geográfica para el intercambio, pero mantendría las limitaciones políticas derivadas de su permanencia dentro de un contexto centro-periferia que

estimula las relaciones de aislamiento entre el mundo subdesarrollado.

El contexto internacional está, en consecuencia, en rápida evolución y, entre otras cosas, puede esperarse una alteración significativa del panorama del comercio exterior de la América Latina para los próximos veinte o treinta años. Mientras en el pasado el factor que explicaba principalmente el desequilibrio externo fue la distinta elasticidad de la demanda entre los productos primarios y los productos industriales, con sus repercusiones sobre los términos de intercambio, en el presente se aprecian peligrosas tendencias hacia nuevos factores de desequilibrio, sin que se hayan eliminado los originarios: la tendencia a la autonomía económica de los centros industriales, el abastecimiento del mercado interno por empresas extranjeras, la creciente complejidad tecnológica en la producción de bienes básicos que los desplaza de la esfera de producción latinoamericana, y la adopción de patrones internos de crecimiento que exigen importaciones crecientes y diversificadas o sustituyen los insumos naturales por los sintéticos. Tampoco deben olvidarse en este cuadro las dificultades para diversificar las exportaciones y la carga creciente de los servicios financieros hacia el exterior que todo este modelo trae consigo.

Sintetizando los condicionantes externos ya mencionados, se podría decir que: i) el avance tecnológico conduce lenta, pero firmemente, hacia la autonomía económica del centro y a la acentuación de la dependencia de las economías periféricas, pero no en el sentido clásico de apropiación de las materias primas, sino en la forma más amplia de dominio creciente de los propios mercados internos de América Latina; ii) en el contexto ya señalado, las posibilidades futuras de un comercio internacional equilibrado entre el mundo desarrollado y el periférico parecen seriamente limitadas; iii) por esas mismas razones, resulta muy difícil que, como regla general, los países importadores de tecnologías puedan ser exportadores de manufacturas y buscar por esa vía una dinámica de desarrollo; y iv) el poder de negociación de América Latina aparece debilitado por la pequeñez de su mercado

potenciales con el resto del espacio económico, en especial el rural, donde por lo menos vive la mitad del sector primitivo en términos de población.

Con esta modalidad de desarrollo, las oportunidades de ocupación productiva están seriamente limitadas porque: i) el sector moderno absorbe acriticamente el avance tecnológico, y dado su ritmo de expansión, no alcanza a crear suficientes empleos, ya que una buena parte del aumento del producto se logra por incrementos de la productividad; ii) el sector moderno latinoamericano prácticamente no produce bienes de capital, con lo que el empleo que podría generar esta actividad se traslada mediante sus importaciones al centro; en cambio recibe el efecto de desempleo que provocan los bienes de capital tecnológicamente más avanzados. Es decir, América Latina recibe el impacto directo del desempleo tecnológico pero no ocupa gente en el proceso de crear esas economías de empleo; iii) el sector no moderno antes que emplear subemplea, y la capacidad de ampliación de los subempleos o su transformación en ocupación productiva está a su vez limitada por el desaprovechamiento del mercado interno: hoy permanecen al margen del proceso económico cerca de 100 millones de personas en América Latina; iv) el sistema de desarrollo vertical-costero es, típicamente, una política orientada hacia el sector moderno, y descuida toda la economía rural »saturada«, despreocupándose así la ampliación de la »cobertura urbana« del sistema y la transformación directa de la economía primitiva.

Este desigual desarrollo bisectorial tiene naturalmente fuertes implicaciones sobre la estructura social y política de la sociedad latinoamericana: por ejemplo, la delimitación de »lo moderno« y »no moderno« se superpone y desborda las clasificaciones por grupos sociales. Los intereses obreros del sector moderno tienden a ser más solidarios en lo político con los empresarios del sector moderno que con los obreros y población marginada del resto del sistema. Dentro del sector moderno las luchas sindicales devienen cada vez más en una simple oposición económica frente a la empresa para obtener mejores salarios, dejando de lado todo impulso real en favor de un

cambio profundo. Sobre estas bases, se produce un debilitamiento del potencial de cambio en el sector moderno, y la *transformación nacional* podría acaso derivar en el futuro en términos de una reacción del sector no moderno asociado con los grupos intelectuales más conscientes de la esfera moderna y los grupos jóvenes que rechazan, consciente o instintivamente, «la dominación y el bienestar placenteros» de ese desarrollo que conduce al quebrantamiento del concepto de nación.

Sin embargo, no todos los condicionantes internos sufren directamente la influencia externa distorsionadora. Lo más auténtico de la sociedad latinoamericana es su estructura agraria; el latifundio lo trajo la cultura hispánica y los importantes núcleos de «saturación» rural coinciden en gran medida, con la principal excepción del Brasil, con la preservación de la cultura rural indígena, que debió buscar climas de altura más benignos; otros países, como Argentina, Uruguay y Chile, prácticamente no sufren el fenómeno de la saturación rural; pero en cambio el latifundio no reconoce excepciones. Esta estructura agraria creó el marco propicio para un desarrollo excluyente; los «polos exportadores» facilitaron la concentración del crecimiento urbano, y la industria sustitutiva de importaciones, que tenía que satisfacer mercados ya localizados en función de los vínculos con el «centro», transformó cualitativamente el sistema dando el gran paso hacia las actuales «islas de modernidad», asentadas sobre la marginación de las grandes masas y ciegas, en su dinamismo, al retraso del «resto» de cada país. Por ello, lo principal de la población marginada es rural y lo más importante de la urbana fue desplazada del campo.

La desigual distribución del ingreso encuentra en esa estructura económica real su explicación más certera. La existencia de un sector «no moderno», alimentado por la desocupación, la saturación rural, los subempleos urbanos y la concentración de la propiedad no agrícola, fuerza una desigualdad extrema en la distribución del ingreso, más allá de cualquiera atenuación significativa por el uso aun eficaz de la política económica instrumental. A su vez, esa desigual distribución del ingreso es el sustento dinámico de las «islas de modernidad», cuya expansión

exige la diversidad creciente del consumo de reducidos grupos atípicos por su ingreso. En algunos casos, esta diversidad creciente del consumo es más clara; en otros, se aprecian los signos indicadores de esa tendencia. Sin embargo, aun en los casos más expresivos del fenómeno, sólo puede hablarse de tendencias que, si bien no se manifiestan todavía con vigor, pueden observarse y no constituyen materia de especulación. Hay, pues, una correspondencia clara entre la estructura económica y la distribución del ingreso, y entre esta última y las formas dinámicas, aunque distorsionadas, de evolución de esa estructura.

Existe una cierta capacidad potencial de acumular propiedad que un determinado sistema social permite, por un lado, y promueve, por otro, en relación a la eficacia de su funcionamiento, sujeto a los límites que fijan los valores postulados por esa misma sociedad (igualdad, justicia, equidad, etc.) y por las escalas de dominio y eficiencia que permiten la materialización efectiva de esa capacidad. Dicha «capacidad de apropiación» y sus motivaciones fueron cambiando con el desarrollo de la economía moderna; los valores que realzan la acumulación de riquezas y el bienestar material como fines supremos y signos del éxito, estimulan persistentemente la «necesidad de apropiación» por sobre los valores aceptados que podrían limitarla. La tecnología moderna, por otro lado, amplía esa «capacidad potencial de apropiación» más allá de los límites que racionalmente pudieron concebirse y obligan a la sociedad moderna a utilizarla en nombre de la eficiencia de la producción, desbordando las escalas originarias. Ahora bien, esta capacidad de apropiación fue evolucionando con la tecnología simultáneamente con los valores que imponen su materialización, de manera que, al trasplantarse en forma prematura a los países periféricos esos avances tecnológicos, se crean igualmente las condiciones de una «capacidad de apropiación» desproporcionada a su etapa histórica de desarrollo y a su tamaño como naciones. Que la distribución del ingreso sea desigual y el desarrollo excluyente y dependiente no puede sorprender entonces a nadie que elabore la síntesis de estos elementos: el crecimiento por diversificación, la creciente capacidad de apropiar y la concentración en el

capital extranjero y en reducidos grupos nacionales de esa »posibilidad de apropiación«.

Las principales implicaciones de lo anterior se dejan sentir sobre las posibilidades de ocupación y expansión del mercado interno.

Existe hoy en América Latina una inmensa demanda insatisfecha potencial que no puede materializarse sobre la base de una intensificación normal del modelo vertical-costero. ¿Por qué no puede materializarse dicha demanda potencial? La respuesta puede encontrarse en las limitadas oportunidades de ocupación industrial y de servicios productivos determinados por la modalidad y el ritmo de crecimiento industrial, y como la ocupación rural del mercado está también sujeta a ese mismo crecimiento industrial y a las limitaciones de la demanda externa, la válvula de escape es la ocupación rural de subsistencia, la marginación urbana y la desocupación abierta. Por ello, la fuerza de trabajo que aumenta no puede encontrar ocupación en la economía de mercado y con un nivel de ingreso que le permita constituirse crecientemente en demandante de productos industriales; es decir, dada una capacidad de absorción de ocupación productiva urbana, se forma un excedente de fuerza de trabajo que, en último término, presiona sobre la ocupación rural de subsistencia, el grado de marginalidad urbana de los precariamente ocupados y la tasa de desocupación abierta. Estos tres caminos constituyen las »filtraciones« que reducen la tasa de crecimiento del mercado interno.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que la ocupación rural en el sector moderno está limitada, al igual que la ocupación industrial y en servicios productivos? Conviene empezar por el último aspecto que es el más obvio. La ocupación industrial por unidad de valor agregado es relativamente baja en términos absolutos y decreciente en el tiempo dado el avance tecnológico; por lo tanto, para ser significativa la ocupación industrial directa se requerirían tasas anormales de crecimiento industrial dada la situación de los países de América Latina. La que genera la industria indirectamente en servicios productivos guarda también una cierta relación, no tanto con la ocupación industrial directa como con la forma de expansión y el número de los polos urbanos y su modalidad

de crecimiento. En consecuencia, si los polos urbano-industriales costeros son pocos y de tamaño exagerado, la ocupación industrial indirecta en servicios productivos no podrá compensar la baja tasa de crecimiento de la ocupación directa, porque la prematura supermodernización de los servicios tiende a desplazar su insumo principal: la fuerza de trabajo. En el sector no moderno, los servicios productivos son necesariamente escasos y lento su crecimiento por el débil ritmo de transformación de dicho sector.

Véase ahora el problema de la ocupación rural del sector moderno. Esta ocupación está limitada por la disponibilidad efectiva de tierras y la demanda de los centros urbanos; la disponibilidad efectiva de tierras depende, a su vez, de la estructura de la propiedad y del espacio económico incorporado. Por otro lado, la demanda de productos agropecuarios de los centros urbanos depende, en último término, de la de productos industriales de las zonas urbanas y rurales, ya que los centros urbanos responden en su dinámica al proceso de industrialización. También podría pensarse en una demanda rural por productos rurales, pero ello requeriría una especialización agraria que es incompatible con el predominio de la agricultura de subsistencia. Sin embargo, ese es un camino estratégico de menor alcance que debe explorarse y conduce a pensar también en un cierto número bien distribuido de polos rurales que giren en función del propio mercado interno.

Como la demanda de productos industriales juega un papel tan esencial, tienen que analizarse mejor las causas de su dinamismo o lentitud; si cerca de un 50 por ciento de la población de América Latina es rural, la demanda masiva y elemental por productos industriales depende, principalmente, de las posibilidades de ocupación productiva en el campo, o sea de la ampliación del sector moderno. No cabe duda que la ocupación rural de subsistencia y la desocupación están fuertemente influidas por el proceso de expulsión de mano de obra de la economía rural, junto con la natural atracción de los centros urbanos. Para los campesinos sin posibilidades, la agricultura de subsis-

tencia es la certeza de la marginalización, y el desplazamiento hacia la ciudad una probabilidad de escapar a ese destino; los no elegidos se incorporan a la población urbana marginada. Por estas razones, el »coeficiente de marginalidad rural«, el »coeficiente de marginalidad urbana«, y el »coeficiente de desocupación«, al mismo tiempo que se explican en gran medida por la evolución del sector agropecuario, son esenciales en el proceso evolutivo de la industrialización. Se concluye, en consecuencia, que la oferta de productos industriales no se materializa más dinámicamente porque la demanda insatisfecha es sólo potencial, y ésta, a su vez, es potencial porque no existe dinámica industrial que incorpore la población rural a la economía de mercado. ¿Cómo se puede romper este equilibrio estático? La respuesta que sugieren más adelante estas notas consiste en cambiar la modalidad de desarrollo del sector industrial para que el sector moderno pueda cumplir su función de transformar la »totalidad« del sistema, al mismo tiempo que se ataca directamente el problema de la marginalización económico-social.

Ahora bien, todos estos fenómenos someramente presentados adquieren intensidad y características diferentes en cada país latinoamericano y, por consiguiente, es difícil generalizar para el conjunto de la región. Además de distinguir entre países grandes, medianos y pequeños, cabe señalar que existen países donde la saturación rural es importante y otros donde no lo es tanto, países con alto grado de urbanización y países con bajo grado de urbanización, países con importantes »islas de modernidad« y países donde tales centros modernos no existen o sólo gravitan en mucho menor grado. El cuadro 1 pretende caracterizar cada país de acuerdo a los rasgos esenciales analizados en este documento; nótese que la clasificación en el sentido vertical del cuadro resulta especialmente útil para las tesis que aquí se sostienen. Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay reúnen las condiciones de alto grado de urbanización e ingreso por habitante relativamente elevado, poseen centros mo-

Cuadro 1

Importancia del sector moderno		Países con importantes centros modernos		Países sin centros modernos importantes	
		Con alto grado de urbanización e ingreso por habitante superior a 500 dólares	Con mediano y bajo grado de urbanización		
Dimensión (ponderación del espacio y la población)	Grandes	Con áreas rurales saturadas importantes		Brasil México ^a ¿Colombia?	
	Medianos	Sin áreas saturadas importantes	Argentina		
Con áreas saturadas importantes			Perú		
	Con áreas saturadas importantes	Venezuela ^a Chile			
Países de población y espacio más reducidos	Con áreas saturadas importantes		Panamá	Bolivia Haití Rep. Dominicana Ecuador Centroamérica (excepto Nicaragua)	
	Sin áreas saturadas importantes	Uruguay		Nicaragua Paraguay Guyana	

^aPaíses sin problemas agudos de comercio exterior.

ernos de importancia en relación al país y no tienen áreas rurales saturadas de importancia. Esta conjunción de características no es una mera coincidencia, como tampoco lo son las que definen al grupo México, Brasil, Colombia y Perú; bajo grado de urbanización, más reducido nivel de ingreso por habitante, existencia de importantes áreas rurales saturadas; y todo ello coexiste con centros o «islas de modernidad» especialmente importantes en los casos de México y Brasil. Un tercer grupo incluye a Bolivia, Haití, República Dominicana, Ecuador, la mayoría de los países centroamericanos y posiblemente Panamá, que quizás pudiera estar en el grupo anterior; los rasgos comunes de este grupo son la inexistencia de centros modernos de importancia, el número reducido de su población absoluta y la gran importancia de las áreas de saturación rural. El cuarto y último grupo incluye a Paraguay, Nicaragua y posiblemente Guyana, aunque este último tiene diferencias importantes con los restantes componentes del grupo. Este conjunto de países carece de centros modernos de importancia, tiene población e ingreso reducido, y no revelan la saturación rural como hecho importante. Naturalmente que estos grupos de países son heterogéneos desde el punto de vista de su tamaño e incluyen países grandes, medianos y pequeños. En el primer grupo es indudable que las «islas de modernidad» pudieron arrastrar en mayor medida al resto del sistema, entre otras razones porque allí no existían áreas rurales importantes de saturación que facilitarían un desarrollo excluyente. Por opuestas razones, en México, Brasil, Perú y Colombia, dichas «islas de modernidad» han tenido mucha menor repercusión. El resto de los países se caracteriza por una economía marcadamente rural y su tamaño y nivel de ingreso aún no han podido permitir el desarrollo de las «islas de modernidad», pero muestran, sin embargo, los signos de la concentración en muy pocos polos, circunstancia que a largo plazo podría conducir al mismo tipo de desarrollo que el resto. Paraguay, Nicaragua y Guyana podrían seguir el camino del primer grupo; en cam-

bio algunos de los países del tercer grupo podrían repetir en menor escala el modelo del segundo, siempre que la situación rural —como en el caso de Haití— no haga prácticamente imposible el análisis de su evolución.

La estrechez de los mercados nacionales ha obligado a pensar en la integración económica latinoamericana; pero la heterogeneidad de sus estadios de desarrollo y la diversidad de intereses inmediatos de estos países, dificulta el avance simultáneo de su *conjunto* hacia la integración económica. Se hace imprescindible, en consecuencia, definir una estrategia para alcanzar la »integración independiente«, que no sirva de pretexto para rehuir las transformaciones internas ni ampliar las posibilidades de dominación del capital extranjero. En un momento dado pareció haberse adoptado implícitamente una estrategia de integración basada sobre un avance armónico de la mayoría de los países de América Latina, partiendo de un *concepto limitado* de asociación, como es el de una zona de libre comercio, para culminar en forma progresiva en el concepto más extenso de un mercado común. Pero más recientemente surgen indicios de un vuelco en esa idea, pretendiéndose dinamizar el proceso con un concepto más amplio de integración en términos de una estrategia y planificación conjuntas de los sectores básicos para el desarrollo, pero restringiendo tal proceso a un »grupo más reducido« de países con intereses y problemas más homogéneos. Tal es la tesis que sustenta la integración subregional, como forma viable y transitoria de integración que culmine en un mercado común latinoamericano, por asociación entre subregiones, o entre éstas y los países más grandes. En suma, de una concepción restringida y un área geográfica amplia, parece evolucionarse hacia una concepción amplia y un área geográfica más restringida.

En este marco de ensanchamiento vertiginoso de las escalas económicas productivas, la promoción estatal del proceso de industrialización ha dejado de ser un asunto ideológico por dos razones principales: primero, porque el Estado representa cada vez más las

fuerzas promotoras de las «islas de modernidad»; y segundo, porque la empresa privada latinoamericana sólo puede participar en las grandes empresas industriales con el apoyo y la participación estatal; de otra forma, la empresa privada extranjera sería la única capaz de proseguir el proceso de industrialización. Así, la promoción estatal ha llegado a ser no sólo admitida sino solicitada, y las discrepancias ideológicas se centran casi exclusivamente en el polémico asunto del Estado como administrador. Pero un positivo dinamismo de la promoción estatal de la industria, si bien no ha sido frenado por razones ideológicas, sí lo ha sido por las condiciones objetivas del desarrollo latinoamericano. En los países donde las «islas de modernidad» importan, el Estado ha debido desviar una gran proporción de sus recursos para enfrentar la desocupación propia de tal modalidad de desarrollo y atender con servicios sociales los mismos sectores que el sistema excluye. En los otros, de menor ingreso, donde todavía no puede hablarse de tales «islas», el Estado sufre las consecuencias de las limitaciones para lograr una presión tributaria aceptable; además, por razones fáciles de explicar, es allí donde aún persisten las resistencias ideológicas a la simple promoción estatal.

La capacidad de movilización de recursos financieros es un factor fundamental para dinamizar el proceso de desarrollo. Esta capacidad de movilización requiere métodos y formas diferentes, según sea el estadio de desarrollo alcanzado, para poder aprovecharla adecuadamente. El empleo de métodos modernos de movilización de recursos (impuestos, endeudamientos, etc.) tiene plena aplicabilidad en los sectores modernos más desarrollados, pero resulta inadecuada su aplicación al sector primitivo, donde la asignación física de los recursos se realiza, generalmente, en forma directa sin que medien arbitrios financieros. Por lo tanto, el crecimiento relativo del sector primitivo conlleva una limitación creciente de la capacidad de movilizar recursos financieros por métodos modernos, frente a los requerimientos nacionales que incluyen, con mayor razón, los sectores reza-

gados. Esto plantea, por de pronto, junto con los problemas ya mencionados, la necesidad de buscar fórmulas para incorporar el sector no moderno al proceso económico; pero en una etapa de transición exige principalmente definir métodos de movilización directa de recursos adecuados al estadio de desarrollo de este sector rezagado de la economía. El problema del financiamiento del desarrollo aparece por tanto en América Latina ya determinado por el tipo de deformación económica en «islas de modernidad» que promovió el contexto internacional, y debe plantearse y solucionarse en los términos en que la realidad lo presenta.

Todo esto conduce a un tipo de estructura económica que acentúa progresivamente sus deformaciones y contradicciones:

- a) Desocupación en medio de una abundancia de recursos naturales y necesidades elementales insatisfechas.
- b) Localización económica costera, producto original de las antiguas formas de dependencia, reforzada ahora por las nuevas basadas en el aprovechamiento de los mercados latinoamericanos existentes.
- c) Escaso progreso en la integración cuando el avance tecnológico reduce en forma relativa los mercados nacionales.
- d) Entrega indiscriminada a los hábitos de consumo de la sociedad industrial, con una creciente y diversificada presión sobre las importaciones, cuando existen graves dificultades en materia de balance de pagos y limitaciones para diversificar las exportaciones.
- e) Desarrollo exclusivo de las «islas de modernidad» cuando el resto del Continente permanece al margen del proceso económico.
- f) Incapacidad para movilizar recursos y financiar un proceso de desarrollo más dinámico, siendo así que la fuerza de trabajo desocupada, los recursos naturales y las necesidades insatisfechas habrían sido suficientes para resolver directamente el problema en estadios más primarios de desarrollo.
- g) Debilitamiento de las relaciones entre los sectores

moderno y no moderno, precisamente cuando éstas son cada vez más necesarias para fortalecer el sentido de nacionalidad y la solidaridad latinoamericana, imprescindibles para abordar una empresa conjunta de desarrollo.

C. LAS OPCIONES DE DESARROLLO FUTURO

Cuando se examinan las posibilidades que tiene América Latina en su desarrollo futuro, se puede apreciar que existe una línea de menor resistencia sustentada sobre la proyección de las actuales formas de desarrollo; para esta alternativa no existe una política exterior definida y consciente frente a la evolución mundial, y en lo interno, la marginalidad del sistema económico corresponde a una preocupación también marginal en materia política. En esta alternativa de continuidad de los actuales rumbos no se perciben fácilmente los peligros de sus consecuencias finales porque se basa sobre una atenuación de las opciones extremas, por lo cual se postergan las consecuencias negativas de ellas.

Pero junto a esta alternativa de continuidad existen otras más extremas o puras cuyo contenido es preciso examinar brevemente para dilucidar con mayor nitidez sus consecuencias.

Alternativa 1 — La asociación entre países subdesarrollados a nivel mundial

Frente a la problemática descrita en las secciones anteriores, puede concebirse una gradual asociación entre los países subdesarrollados a nivel mundial; esta alternativa consistiría en una suerte de asociación económica de los países periféricos que busque el aprovechamiento de sus complementariedades y su poder de negociación conjunto. Naturalmente, esto tropieza con grandes obstáculos, en especial por la circunstancia de que estos países tienen vínculos muy definidos con las economías del centro y un alto grado de dependencia financiera, económica y tecnológica. Por otro lado, estos países poseen, por lo general, una gran extensión geográfica, cuya estructura de transporte y comunicaciones no está organizada como un

flujo entre los países periféricos sino como una red que vincula cada área periférica con su centro de influencia. Este hecho, a la vez que es producto de la estructura centro-periferia, limita una mayor autonomía del comercio exterior de la periferia; además, este último es competitivo en función de los mercados de materias primas de los centros industriales; no será fácil, en consecuencia, transformar este enfrentamiento actual en una asociación futura que pueda alcanzar grados satisfactorios de complementariedad.

Por otra parte, ninguna tendencia natural favorece el intercambio entre el mundo periférico. Así como al nivel nacional el sector moderno emplea cada vez menos los insumos naturales que puede ofrecerle el sector no moderno (porque el avance tecnológico los desplaza), tal fenómeno se repite en el comercio internacional, destruyendo las posibilidades naturales de complementariedad entre el mundo subdesarrollado. Los países del mundo periférico son, por lo tanto, cada vez *menos* complementarios »por lo que poseen«, pero precisamente por ser periféricos, son cada vez *más* complementarios »por aquello de que carecen«; es decir, pueden superar con mayor facilidad juntos la estrechez de sus mercados, la dependencia tecnológica, la falta de producción de bienes de capital y la debilidad de su voz en el concierto internacional.

No obstante los obstáculos reseñados, es enorme el potencial que tienen los países del mundo subdesarrollado puesto que en ellos está concentrada la mayor parte de la población y los más abundantes recursos naturales aún inexplorados.

Alternativa 2 — Desarrollo nacional basado en una reformulación del crecimiento hacia afuera

Para algunos países existe una alternativa de desarrollo nacional basada sobre una política agresiva de exportaciones que pudiera arrastrar en su desarrollo al sector no moderno. Aprovechando la reducida oferta adicional que ellos significarían en el mercado mundial, podría pensarse que no sería difícil su absorción en los centros industriales; pero aquí cabría pre-

guntarse si puede ser esa una solución para toda América Latina, y si resolvería los problemas internos de los países que la adoptaran.

Sobre esta opción estratégica habría que hacer varias consideraciones. La historia del desarrollo latinoamericano muestra ejemplos de un gran dinamismo en las exportaciones sin que esto haya provocado transformación sustancial alguna del sector no moderno; antes bien acentuó las discrepancias entre las «islas de modernidad» y el resto de la economía. Por otra parte, en el mundo tecnológico del futuro es difícil concebir que un importador de tecnología y poco peso relativo en las relaciones de poder internacional pueda llegar a ser un exportador significativo de manufacturas. Además, la simple proyección del comercio exterior de un país latinoamericano, aun admitidas tasas optimistas de crecimiento de las exportaciones, revelaría de todas maneras la necesidad de un gran esfuerzo de sustitución de importaciones que tendría que referirse cada vez más a los bienes intermedios y de capital; dicho proceso de sustitución difícilmente podría, a nivel nacional, alcanzar la intensidad requerida por un equilibrio razonable de su comercio exterior. La formación de mercados más amplios que el nacional resulta, por ello, imprescindible tanto para hacer frente a esa sustitución de importaciones como para abordar la investigación tecnológica y equilibrar mejor las relaciones de poder en el contexto internacional.

Alternativa 3 — Apertura total al capital extranjero

Admitida esta disyuntiva, la estrategia destacará la asociación más amplia e intensa posible con el capital extranjero como un medio para dinamizar el desarrollo; esta alternativa podría aplicarse a nivel nacional, así como en el marco de algunas concepciones de integración económica. En realidad, se trataría de una especie de asociación de los sectores modernos de los países latinoamericanos con los centros industriales foráneos, sin trascendencia positiva para la parte marginada de América Latina. Desde un punto de

vista económico subsisten aquí las mismas dudas que para la anterior, con el agravante que en el plano internacional implicaría supeditar conscientemente la economía de la periferia a los grandes centros industriales.

Alternativa 4 — Reformulación del modelo de crecimiento hacia adentro

El desarrollo auténticamente »latinoamericano«, basado sobre la explotación de su potencialidad propia y una política positiva frente a las consecuencias del desarrollo tecnológico y la confrontación entre bloques, implica necesariamente una selección del »grado de apertura« hacia el exterior que sea racional para la región al definir su política de desarrollo; este grado de apertura se refiere tanto a factores culturales y tecnológicos como económicos. Ya se señaló que las condiciones históricas dentro de las cuales se da el desarrollo latinoamericano no permiten un gran empuje de sus exportaciones como así tampoco renovar el modelo de crecimiento hacia afuera mediante la colocación de manufacturas. El contexto internacional *limita* la diversificación de las exportaciones del mundo periférico, mientras promueve la diversificación de las importaciones mediante la transmisión de las pautas de consumo de los centros industriales hacia las regiones atrasadas. El desarrollo de los grandes centros industriales depende cada vez menos de la ampliación de la base de su mercado interno para una misma »canasta« de bienes, y se dinamiza cada vez más en función de una diversidad creciente de la »canasta« de bienes y servicios disponibles para los consumidores. Esta forma de crecimiento »por diversificación« es propia de un estadio de desarrollo donde la población crece lentamente, están satisfechas las necesidades elementales y la distribución del ingreso ha llegado al máximo de las posibilidades que permite el marco de la estructura económica y social adoptado por esas economías. Los problemas del desarrollo de América Latina corresponden a factores muy diferentes y propios de una re-

gión rezagada, con un nivel de ingreso por habitante de aproximadamente un décimo del que usufructúan los centros industriales, con una población en rápido crecimiento y con un sector no moderno que, en términos ocupacionales, supera el 70 por ciento de la población latinoamericana. Lógico sería que la evolución económico-social de América Latina pudiera darse a través de una toma de conciencia de su propio estadio de desarrollo, sin negar por ello las influencias positivas que acaso pudiera brindarle el contexto internacional. Esto significaría un tipo de crecimiento basado principalmente en la «ampliación de su mercado» y no en su «diversificación»; mayor ocupación y mayores ingresos para una población en crecimiento que demandaría una «canasta» seleccionada y más bien reducida de bienes, serían las características transitorias del tipo de desarrollo que debería vivir el Continente.

El proceso de crecimiento de los países hoy desarrollados, basado en la empresa, se realizó en el marco de una «canasta» de bienes disponibles mucho más reducida que la actual, y la función primordial del avance tecnológico puso allí más énfasis en mejorar la eficiencia en la producción de esa reducida «canasta» de bienes que en crear otros nuevos y, en consecuencia, estimular sus necesidades. Pero ese proceso de desarrollo se fue transformando lentamente e invirtiendo sus formas dinámicas de crecimiento, para basarse hoy mucho menos en la ampliación del mercado y mucho más en la creación de nuevos bienes, y por lo tanto, en la admisión permanente de nuevas necesidades. También esto fue modificando el panorama institucional del sector productor de los países desarrollados: mientras la empresa fue eficiente y suficiente en el contexto del desarrollo, con énfasis sobre la ampliación del mercado, y buscaba esa mayor eficiencia de la producción con un número más reducido de productos, en cambio ahora el *conglomerado* está superando el concepto de *empresa* como forma de responder al crecimiento «por diversificación» y favorecer así las economías externas con una investigación

tecnológica que pueda tener como consecuencia aplicaciones muy diversificadas en el campo de la producción.

Ahora bien, los hechos mencionados gravitan sensiblemente sobre las formas de crecimiento del reducido sector moderno latinoamericano. Un resultado obvio de ello es que estos empresarios, en el marco de la protección arancelaria, encuentran oportunidades de inversión crecientes »por diversificación« mucho más fáciles y rentables que por el ensanchamiento del mercado; este caso exigiría políticas económicas y sociales que afectarían, por lo menos transitoriamente, el *status* económico de los sectores más pudientes de la región latinoamericana, porque ese »ensanchamiento« del mercado implicaría una participación mucho más amplia de las grandes masas hoy marginadas. Esto hace que los sectores modernos de América Latina se desinteresen, paulatina y crecientemente, por el *desarrollo nacional* o *latinoamericano*, en el sentido más amplio de la palabra. La distinción entre »falsas necesidades« y »verdaderas necesidades« hácese aquí esencial. El sector moderno pierde más rápidamente sus valores culturales propios, copia sin espíritu crítico las tecnologías de los centros industriales, adopta sus hábitos de consumo e incorpora, con menos retraso cada vez, los nuevos bienes y servicios que el proceso tecnológico crea en los centros más avanzados. Para las clases promotoras del sector moderno, la rápida incorporación de los nuevos bienes creados, al mismo tiempo que constituye su motivación para invertir y obtener ingresos, es el procedimiento que permite equiparar su bienestar y formas de vida a la de los centros más desarrollados. Por este proceso, los vínculos entre el sector moderno y no moderno de las economías latinoamericanas pierden y continuarán perdiendo fuerzas y podrían disociarse casi totalmente hasta desvirtuar el concepto de nacionalidad. Nótese que en esta forma viciosa de crecimiento, en beneficio exclusivo del sector moderno, la ampliación del mercado no es un requisito para su dinamismo; por el contrario, la

existencia de un mercado reducido, con ingresos mucho más parecidos a los vigentes en los centros industriales, es una condición de ese proceso distorsionado de desarrollo. Si se considera que la mayor parte de la inversión, del gasto público y del crecimiento se realizan en el sector moderno, y que la población que el mismo ocupa y se beneficia de su expansión no sólo es reducida en términos absolutos sino decreciente en términos relativos, debe concluirse que el desarrollo del sector moderno es rápido, dinámico y en acelerada transformación, a tal punto que en todos los *factores aparentes del desarrollo* son escasas sus diferencias con respecto a los centros industriales.

La ilusión de que la intensidad del desarrollo del sector moderno arrastraría al resto de la economía latinoamericana, transformándola y asimilándola, descansaba sobre el supuesto del desarrollo »con énfasis en la ampliación del mercado«. Pero desde el momento en que, prematuramente, las »islas de modernidad« de nuestras economías adoptaron formas de »crecimiento por diversificación« propias o producto de otros estadios de desarrollo, la posibilidad de la transformación inducida del sector moderno desaparece y exige una acción deliberada para su desarrollo¹. Las formas precoces de crecimiento »por diversificación« conducen necesariamente a la dependencia cultural y tecnológica, a crecientes problemas de balance de pagos, a una desigualdad en aumento en la distribución del ingreso, a una desocupación también creciente y al debilitamiento del concepto de nacionalidad. Por lo tanto, su desarrollo sólo puede darse en un ámbito de grandes tensiones y desigualdades y en el marco de la supeditación a los centros industriales; pero ello no significa que su dinamismo pueda agotarse fácilmente. Por de pronto, a nivel nacional, aunque crez-

¹De aquí se deduce, entre otras cosas, que el problema ocupacional no es una simple cuestión de »ritmos« de crecimiento, sino de selección de »patrones« adecuados de desarrollo. Por ejemplo, los efectos sobre la ocupación de un modelo de crecimiento »por diversificación« son menores que los de uno »por ampliación«; igualmente, el »desarrollo horizontal« tiende a absorber más mano de obra que el »desarrollo vertical«.

ca con lentitud el país, puede hacerlo rápidamente el sector moderno adoptando cada vez más, con mayor celeridad y asociado al capital extranjero, las formas nuevas de consumo que dinámicamente vayan creando los centros industriales. En muchos casos, los mercados nacionales resultarán insuficientes para la dinámica de ese desarrollo distorsionado, especialmente allí donde el avance tecnológico, a la par que crea nuevos tipos de bienes, define escalas económicas de producción progresivamente crecientes; para estos casos siempre queda la alternativa, a nivel nacional, de producir internamente para un mismo bien terminado sólo las partes cuyas economías de escala sean menores, e importar los productos de procesos intermedios definidos por grandes escalas productivas. La misma integración latinoamericana, planteada simplemente en el contexto de un área de libre comercio sin defensas efectivas frente al capital extranjero, significaría sólo la integración de los sectores modernos para acelerar y darle nuevas oportunidades al proceso de desarrollo »por diversificación«, marginando en forma creciente al resto de la economía latinoamericana.

Todo esto sugiere la necesidad de revitalizar las formas de pensar sobre el desarrollo de América Latina que busquen en sus propias potencialidades y fuerzas los fundamentos de su desarrollo. Pero cualquier enunciado semejante implica un grado de apertura conscientemente decidido para resistir, de manera crítica, las fuerzas de la atracción externa y para estrechar en cambio los lazos entre los sectores moderno y no moderno que hoy se distancian y debilitan.

Lo esencial de esta opción estratégica consiste en materializar cuanto antes el inmenso mercado potencial que constituye América Latina, seleccionar una »canasta« de bienes y servicios que sea dinámicamente apropiada al estadio de desarrollo que vivirá la región durante los próximos quince o veinte años, pasar por un tamiz crítico las tecnologías foráneas y definir campos selectivos donde es vital la creación tecnológica, asignar una función específica al sector moder-

no en las nuevas etapas de sustitución de importaciones y, fundamentalmente, *planificar la transformación directa del sector no moderno*. Una estrategia basada sobre estos lineamientos no implica *cerrar* la economía latinoamericana a lo que sucede en el resto del mundo, pero sí implica *cerrarla* transitoriamente a la influencia de algunos de estos factores externos; tampoco implica descuidar una política de exportaciones, pero no podría pensarse que su dinamización pudiera constituir el motor central del desarrollo latinoamericano y por esa vía inducir la transformación del resto del sistema. La política de exportaciones, en el contexto de estas líneas estratégicas, se plantea simplemente como un requisito o una condición de financiamiento externo para un proceso de desarrollo cuya dinámica estaría en la valorización del mercado latinoamericano. En términos de la integración subregional o latinoamericana, esto implicaría atribuir al sector moderno la función de especializarse progresivamente en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, y aprovechar las oportunidades de exportación de manufacturas. A la función de crecimiento por diversificación que hoy cumple, tendría que oponérsele la de apoyar, en la producción básica, un nuevo modelo de desarrollo hacia adentro y suplir las necesidades de equipamiento que exigiría la transformación del sector no moderno. A su vez, este último tendría que definir sus formas de transformación para reforzar el ensanchamiento del primero mediante una ampliación significativa del mercado interno. Una estrategia de *desarrollo horizontal*, es decir, basada sobre la creación de nuevos polos de desarrollo, ya sea en áreas vírgenes o en áreas incorporadas pero deprimidas, aparece como un requisito esencial para la planificación y transformación directa del sector no moderno.

El desarrollo vertical, que insiste con preferencia sobre la posibilidad de intensificar los polos actuales, conduce más fácilmente a un *prematureo* crecimiento »por diversificación«. En cambio, el desarrollo ho-

horizontal acentúa el crecimiento »por ampliación« del mercado.

D. CONSIDERACIONES FINALES

La planificación para transformar los sectores rezagados puede adoptar diversas políticas: por un lado, referirse a la creación de nuevos polos; por otro, a la transformación de los actuales mediante reformas de estructura, etc. Muchas de estas posibilidades son complementarias en lo técnico, pero pueden ser alternativas en la definición política de una *trayectoria* de desarrollo, y ello es esencial para la búsqueda de una estrategia viable. Lo mismo es válido para combinaciones proporcionadas entre las disyuntivas extremas; cierta proporción de crecimiento hacia afuera, de capital extranjero y de asociación con el mundo subdesarrollado, es seguramente necesaria y posible para complementar una nueva modalidad de crecimiento hacia adentro. Precisamente el análisis de esas proporciones en función de lo necesario y posible constituye el meollo del análisis de estrategias.

Ahora bien, metodológicamente pueden definirse alternativas combinadas siempre que las »opciones extremas« se clasifiquen en categorías homogéneas y se hagan explícitos los criterios de coherencia e incompatibilidad entre dichas opciones.

Para abordar este análisis puede adoptarse una distinción entre opciones que se refieren a los »criterios de asignación de recursos« y otras relativas a la »política económica e institucional« para lograr una determinada aplicación de esos criterios de asignación. Si se consideran los criterios para destinar recursos, es posible discernir tres tipos de opciones: desarrollo »vertical« u »horizontal« por lo que al área espacial se refiere; crecimiento por »ampliación« o por »diversificación« si se encara la estructura de la producción y la demanda; y orientada hacia la producción de bienes de consumo o equilibrada entre bienes de capital y de consumo si se atiende a la estructura industrial. También desde el punto de vista de la política económica e institucional pueden hacerse varias

consideraciones. *En primer lugar* están los criterios sobre la *participación estatal* en el proceso de desarrollo, referidos específicamente a su ingerencia en la producción de bienes y tecnologías. ¿El papel del Estado debe limitarse a ser sólo promotor o además debe retener en su poder un grupo escogido de empresas industriales que permitan impulsar, directa e indirectamente, el conjunto del crecimiento industrial y financiar parte de ese proceso? ¿Debe adoptar el Estado un papel destacado en la investigación tecnológica? *En segundo lugar* surgen las alternativas acerca de la *dimensión del mercado*. Una estrategia de desarrollo puede plantearse principalmente dentro del marco nacional o buscar la ampliación del mercado y el poder de negociación mediante formas asociativas de diferente alcance geográfico y diversa amplitud de concepción; puede referirse a un área de libre comercio latinoamericano, a un esquema de integración subregional basado sobre la planificación conjunta, a la integración latinoamericana también apoyada por la racionalidad de la planificación y a una suerte de asociación con el resto del mundo subdesarrollado. *En tercer lugar* surge la cuestión de la «apertura al capital extranjero». Hay aquí una elección extrema, con diferentes gradaciones intermedias, entre la apertura total e indiscriminada y su rechazo categórico, o la aplicación de criterios muy selectivos y restrictivos que condicionen su aporte. *En cuarto lugar* está el significativo punto de definir los factores dinámicos o impulsores del crecimiento para esclarecer su función espontánea o programada e inductora o inducida en la práctica de la estrategia. Aquí se distinguen, en lo interno, la posibilidad de que los sectores rezagados sean inducidos y arrastrados espontáneamente por la fuerza de atracción dinámica del sector moderno, en oposición a una política basada sobre un cambio de estructura en el sector moderno y la transformación directa y programada del no moderno. Es posible entrever otra gama de opciones en lo externo: pueden concebirse las exportaciones como una gran fuerza motora del desarrollo por oposición a una política de esta-

Cuadro 2*

Definiciones de política económica		Criterios de asignación de recursos con énfasis sobre:	Dimensión espacial		Estructura de producción y demanda		Estructura industrial	
			Crecimiento horizontal	Crecimiento vertical	Por ampliación	Por diversificación	Industria pesada	Industria liviana
Participación del Estado en la producción directa de bienes y tecnologías.	Exclusivamente promotor							
	Decidido promotor y administrador en sectores estratégicos	X			X		X	
Dimensión del mercado	Restringido al mercado nacional							
	Area libre comercio latinoamericana							
	Integración subregional	X			X		X	
	Integración latinoamericana							
	Asociación con el mundo subdesarrollado							

Apertura al capital extranjero		Total			
		Selectiva	X		X
Selección de los centros dinámicos de acción	Internos	Inducción espontánea de los sectores rezagados por el moderno			
		Cambio de estructura en el sector moderno y transformación directa del no moderno	X		X
	Externos	Gran dinamismo de las exportaciones			
		Exportaciones fijadas como metas por el modelo interno	X		X

Este cuadro no sólo considera como alternativas la elección "entre lo deseable", sino también incluye disyuntivas que para algunos serían obviamente descartadas. Este criterio se adopta por dos razones: i) porque de otra forma ya habría una alternativa previamente decidida entre "lo deseable" y "lo no deseable", lo cual supone una "capacidad" teórica de descarte no basada sobre una capacidad de decisión, y ii) porque la inclusión de opciones extremas ayuda a definir el rango de las posibilidades intermedias que constituyen, por lo general, la zona donde se sitúan las alternativas más viables. En este sentido, las "X" marcadas en cada casillero deben interpretarse como señalando un grado de afinidad mucho mayor con esa opción y no como una identificación precisa con el casillero extremo correspondiente.

blecimiento de metas de exportación como requisito de financiamiento externo de un modelo de desarrollo »hacia adentro«.

El cuadro 2 sistematiza estas opciones y señala, a título de ejemplo, una »alternativa combinada« que parecería lógica si es apodíctico el diagnóstico expuesto previamente; por los términos de dicho cuadro y por lo que se refiere a la asignación de recursos, la estrategia de desarrollo debería poner énfasis sobre el »crecimiento horizontal«, para que nuevos polos de desarrollo permitan la transformación del sector no moderno y su incorporación al sistema económico. Igualmente tendría que elegirse un modelo de crecimiento »por ampliación« para responder a la demanda elemental de la población hoy marginada, mitigar las presiones sobre el comercio exterior y mejorar la distribución del ingreso. Por último, en cuanto a la estructura industrial, ésta debería equilibrar mejor la producción de bienes de capital e intermedios produciendo bienes de consumo para asalariados, para asignarle una nueva tarea al sector moderno que facilite la transformación del no moderno, atenué las presiones sobre el comercio exterior, genere mayores empleos e integre más sólida y verticalmente la industria.

Ahora bien, deberían definirse diferentes aspectos de la política económica e institucional para alcanzar las modalidades ya mencionadas de asignación de recursos. Un Estado promotor y administrador de un área estratégica de la industria y la tecnología facilitaría la creación de nuevos polos industriales, donde el interés privado sería débil, y permitiría así abordar directamente la reorientación del sector moderno hacia la producción de bienes de capital e intermedios, abastecer el equipamiento de las áreas rezagadas y nuevas y pasar a un modelo de crecimiento »por ampliación«.

Alguna forma de integración —que durante una primera etapa, con bastante probabilidad, sería la subregional—, permitiría abordar con *menor costo* el desarrollo horizontal, ligando los problemas de *integración na-*

cional (creación de polos para generar flujos interregionales a nivel nacional) a los de *integración internacional* (conexión internacional de los nuevos polos). El paso hacia el modelo de crecimiento por ampliación y la transformación industrial para producir bienes de capital e intermedios encontraría dentro de ese contexto su apoyo natural. La *integración planificada* abriría nuevas oportunidades para la producción de bienes de capital e intermedios y, si la población marginada fuese progresivamente incorporada a la sociedad, generaría motivaciones para que el sector privado atenúe sus formas de crecimiento »por diversificación«.

Dadas las características que adquiriría esta estrategia, sólo cabe la aplicación de criterios muy selectivos para aceptar el capital extranjero, lo que, por otra parte, coincidiría con la falta de estímulo para el mismo que generaría esta alternativa de desarrollo.

La adopción de una política destinada a transformar por vía directa el sector no moderno y lograr cambios de estructura en las »islas de modernidad«, indicaría la única forma de abordar planificadamente el »crecimiento horizontal«, »por ampliación«, y con mayor énfasis sobre la producción de bienes de capital e intermedios.

Por las razones ya señaladas, la política de exportaciones, que debería ser mucho más dinámica que la actual, estaría determinada por metas fijadas en función de las necesidades del financiamiento del modelo de desarrollo hacia adentro. Ello estaría más de acuerdo con el patrón de crecimiento »por ampliación«, que buscaría una mayor eficiencia productiva con una »canasta« seleccionada de bienes, y la integración económica facilitaría esta política de exportaciones.

Como es natural, la ejecución por procedimientos democráticos de una estrategia semejante no puede ser viable sin que importantes grupos sociales la promuevan y sostengan. ¿Cuáles serían esos grupos sociales? ¿Cuáles las motivaciones básicas para su apoyo? ¿El sentido de nacionalidad? ¿La mística de lo latinoamericano? ¿El temor a las consecuencias de comprometerse cada vez más en la confrontación entre los grandes bloques mundiales? ¿La amenaza potencial de los marginados?

¿El reencuentro con los valores más significativos y auténticos de una sociedad? ¿O las posibilidades de evolución están muy limitadas?

(Septiembre de 1968)

APÉNDICE

SOBRE LA VIABILIDAD DEL MODELO DE CRECIMIENTO »POR DIVERSIFICACION«

El modelo de crecimiento »por diversificación« se basa sobre la posibilidad de inducción o arrastre que puede tener el sector moderno para absorber el resto del sistema, llevándolo a niveles similares de productividad. ¿Bajo qué condiciones ello es posible? ¿Cuánto tiempo podría tomar tal proceso en los casos en que fuese viable? El propósito de este apéndice es, haciendo abstracción de los problemas más trascendentales del desarrollo, plantear una simple interrogante de mecánica económica: ¿qué ritmos de crecimiento y variación de las productividades del sector moderno son necesarios en relación al crecimiento de la fuerza total de trabajo para que la »modernidad« deje de ser un fenómeno »insular«? Para simplificar el análisis se supone que la productividad del sector no moderno no varía y, en consecuencia, la productividad media de la economía sólo cambia por ampliación del sector moderno o alteraciones de la productividad del mismo.

Comenzaremos llamando a la relación $m = \frac{F_m}{F_t}$

»coeficiente de modernidad«, definida como un cociente entre la fuerza de trabajo ligada al sector moderno (F_m) y la fuerza total de trabajo (F_t). Ahora bien, en un año x cualquiera, este coeficiente de modernidad es igual a:

$$(1) \quad m_x = \left(\frac{P_m}{S_m} \right)_x \frac{1}{F_{t_0} (1+f)^x}$$

relación que se deduce de la definición anterior, ya que

$$F = \frac{P_m}{S_m}$$

donde P_m es el producto del sector moderno, S_m la pro-

ductividad de la mano de obra en dicho sector y f la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo total. Por otra parte, se puede expresar P_m y S_m en un año futuro x en función de sus ritmos respectivos de crecimiento aplicados a un año base:

$$(2) \quad P_{m_x} = P_{m_0} (1+r_m)^x ; S_{m_x} = S_{m_0} (1+s_m)^x$$

En estas relaciones, r_m y s_m son las tasas de crecimiento del producto y la productividad del sector moderno. Reemplazando (2) en (1) se obtiene:

$$(3) \quad m_x = \left(\frac{P_m}{S_m} \right)_0 \frac{(1+r_m)^x}{(1+s_m)^x} F_{T_0} (1+f)^x$$

pero como

$$F_{m_0} = \left(\frac{P_m}{S_m} \right)_0 \quad \text{y} \quad \left(\frac{F_m}{F_t} \right)_0 = m_0,$$

se puede reemplazar la ecuación anterior por la siguiente:

$$(4) \quad m_x = m_0 \frac{(1+r_m)^x}{(1+s_m)^x (1+f)^x}$$

Ahora bien, para que el coeficiente de modernidad sea creciente, es decir, para que la ocupación en dicho sector no sólo aumente en términos absolutos sino también relativos, es necesario que $\frac{m_x}{m_0} > 1$. Esto, a su vez, implica:

$$(5) \quad (1+r_m) > (1+s_m) (1+f)$$

que expresa la condición para que el coeficiente de modernidad aumente. A tal fin es necesario que el factor de crecimiento del producto del sector moderno sea mayor que el producto de los factores de crecimiento de la productividad del sector moderno y la fuerza de trabajo total. Si no se cumple dicha condición, el sector no moderno aumentará relativa y persistentemente su importancia. Es posible, en consecuencia, calcular los ritmos de crecimiento del producto del sector moderno necesarios para que aumente el coeficiente de moder-

nidad, si se establecen supuestos sobre s_m y f . El avance tecnológico influye, empujando cada vez hacia niveles superiores la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo (s_m) en las «islas de modernidad»; la tasa de crecimiento de la población, así como la distribución por edades de esta última, afectan a su vez el crecimiento de la fuerza de trabajo (f).

**TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO DEL SECTOR
MODERNO NECESARIAS PARA QUE EL COEFICIENTE DE
MODERNIDAD AUMENTE**

s_m	r_m (%)	
	$f = 0.03$	$f = 0.035$
0.015	4.6	5.1
0.020	5.1	5.6
0.025	5.6	6.1
0.030	6.1	6.6
● 0.035	6.6	7.1
0.040	7.1	7.6

Pero estas tasas relativamente altas de crecimiento del sector moderno constituyen una *condición mínima*, referida sólo al crecimiento relativo del mismo sin referencia a la celeridad o al tiempo necesario para transformar la marginalidad en una excepción. Si introducimos el factor tiempo o plazo en el análisis, síguese de la fórmula (4) que el grado de modernidad inicial (m_0) es muy importante, junto a los otros factores ya mencionados, en la determinación del plazo para que tal proceso se efectúe.

Supóngase que tratásemos de calcular el tiempo que requeriría alcanzar un coeficiente de modernidad de $m = 0.7$ bajo determinados supuestos o valores de m_0 , r_m , s_m y f . Para hacer dicho cálculo es necesario despejar x en la ecuación (4).

$$(6) \quad x = \frac{\log m_x - \log m_0}{\log \pi}$$

siendo¹

$$\pi = \frac{1+r_m}{(1+s_m)(1+f)}$$

Suponiendo que $s_m = 0.02$, $f = 0.03$ y $m_x = 0.7$ se puede construir el siguiente cuadro:

NUMERO DE AÑOS NECESARIOS PARA ALCANZAR UN
COEFICIENTE DE MODERNIDAD DE 0.7

r_m m_0	0.04	0.05	0.06	0.07	0.08	
0.08	AREA DE NO FACTIBILIDAD $\frac{m_x}{m_0} < 1$			243	119	79
0.10				218	106	77
0.12				198	96	64
0.15				173	84	56
0.17				159	77	51
0.20				141	68	45
0.23				125	61	40
0.25				116	56	37

Este cuadro indica simplemente que para economías cuyo sector moderno no sobrepasa hoy el 10 por ciento en términos de ocupación y el ritmo de crecimiento del producto del sector moderno es inferior a 6 por ciento, la transformación de la economía para llegar a un grado alto de modernidad ($m = 0.7$) requerirá más de 200 años.

¹

$$a) \frac{m_x}{m_0} = \left[\frac{1+r_m}{(1+s_m)(1+f)} \right]^x$$

$$b) \log \frac{m_x}{m_0} = x \log \pi; \text{ o sea } x = \frac{\log \frac{m_x}{m_0}}{\log \pi}$$

En el otro extremo, si el sector moderno creciese al 8 por ciento y se partiese de un coeficiente de modernidad relativamente alto ($m_0 = 0.25$), tal proceso podría necesitar cerca de 40 años. Sin embargo, estos cálculos se basan sobre el supuesto de una tasa de crecimiento de la productividad del sector moderno de 0.02, que es incluso baja para la economía en su conjunto y lo es mucho más para las islas de modernidad. (Véase el gráfico anterior).

El crecimiento »por diversificación« plantea así una vía imposible para la mayoría de los países latinoamericanos y bastante lenta para los pocos que hoy tienen »islas de modernidad« de mayor importancia *relativa*. Por el contrario, la transformación directa del sector no moderno aparece como el recurso más acelerado, dándole a éste una dinámica propia que le permita crear nuevos focos de modernidad o nuevos polos de desarrollo que eleven drásticamente la productividad en el sector no moderno y estimulen un crecimiento orientado a la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

Algunas experiencias del desarrollo latinoamericano

Próximo el término del presente decenio, viene planteándose con insistencia en los círculos regionales e internacionales la necesidad de definir nuevos objetivos y políticas, que movilicen los esfuerzos en torno a una »segunda década del desarrollo«. Ese propósito se asocia, particularmente en relación con América Latina, a un sentimiento bastante generalizado de insatisfacción por los resultados de la evolución económica y social de los últimos años, tanto por su limitado significado absoluto como porque en general no han correspondido a los objetivos que se definieron para la »primera década«.

Es natural que las nuevas formulaciones que se propongan tendrán que tener en cuenta la experiencia del desarrollo anterior y una evaluación cuidadosa de lo que será el nuevo punto de partida.

Con frecuencia, tiende a resumirse esa experiencia en términos de un balance entre progresos y obstáculos que quedan de manifiesto en la evolución económica de los últimos años. Entre los primeros, suelen destacarse la comprensión más amplia y profunda que hoy se tiene sobre la naturaleza de los problemas del desarrollo y la mejor predisposición de los medios nacionales e internacionales para discutirlos y abordarlos; el comienzo de esfuerzos sistemáticos de planificación, con su aporte de criterios técnicos para definir objetivos, precisar prioridades y orientar mejor la movilización y asignación de recursos; el acrecentamiento de la capacidad y eficiencia de la administración pública y los avances en la modernización de sus procedimientos y técnicas presupuestarias; el reconocimiento de que se requiere prestar mayor atención a los aspectos sociales del desarrollo; los progresos —sobre todo en el plano institucional— de la integración económica regional; los nuevos conceptos e instrumentos orientados a acrecentar la cooperación financiera y técnica internacional y regional, y algunos progresos en la política económica internacional

que implican una mejor comprensión de los problemas de los países en desarrollo.

Entre los factores adversos y los obstáculos, destacan en lo interno la lentitud e irregularidad del ritmo de crecimiento y la acentuación consiguiente de desequilibrios que, a su vez, van haciendo más difíciles las posibilidades de desarrollo futuro; el estancamiento relativo de la producción agropecuaria en relación al crecimiento demográfico; el debilitamiento del dinamismo industrial, particularmente notorio en aquellos países de la región que han avanzado relativamente más en su desarrollo industrial y en la sustitución de importaciones; la insuficiencia del esfuerzo desplegado en relación con determinadas reformas estructurales; la incapacidad creciente de los sistemas económicos para ofrecer nuevas oportunidades de empleo productivo en consonancia con el aumento de la población en edad activa; la persistencia de altos índices de concentración del ingreso y la acentuación de condiciones de marginalidad que comprometen a proporciones significativas de la población. Y junto a esos factores de carácter interno, persisten otros de carácter externo, que se resumen en una insuficiencia dinámica del comercio exterior, manifestada en una evolución lenta de las exportaciones, deterioro continuo de la relación de precios del intercambio exterior e incidencia creciente de los servicios financieros, fenómenos de raíces estructurales que se ven agravados por las políticas que traban el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los principales países industrializados y fortalecen propósitos de autoabastecimiento o de exportación de excedentes agrícolas de estos últimos.

Si bien la mayoría de estos obstáculos y factores adversos no son nuevos en la experiencia latinoamericana, la intensidad con que se han manifestado termina por configurar hacia fines de esta década una situación marcadamente distinta a la que caracterizaba la problemática de desarrollo a comienzos de la misma, tanto por el cambio de algunas condiciones objetivas importantes como porque entretanto se han ensayado instrumentos y puesto a prueba proposiciones que no siempre han resul-

tado eficaces. En efecto, se está ahora en un punto en que ha perdido pujanza el proceso de industrialización; son hoy mucho mayores los problemas de subempleo y más evidente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para ofrecer oportunidades suficientes y adecuadas de trabajo a la juventud que va creciendo; son ahora más dilatados los sectores de población que constituyen los núcleos »marginales« tanto en las áreas rurales como en los grandes centros urbanos; no dieron los frutos esperados los esfuerzos por acrecentar el ahorro interno y superar unas tasas relativamente exiguas de formación de capital, ni se han logrado cambios suficientemente significativos en la distribución del ingreso. De otra parte, es ahora distinto el cuadro de la economía internacional y diferente la situación del balance de pagos a partir de la cual pueden discutirse los problemas del financiamiento exterior, lo que unido a otros factores supone un agravamiento de la condición de dependencia externa del desarrollo latinoamericano, más manifiesta en los últimos años ante el vigor que ha cobrado el proceso que podría llamarse de »extranjización« de algunas actividades económicas importantes.

Estas nuevas condiciones sugieren que una proyección de la experiencia anterior hacia la próxima década implica inevitablemente la necesidad de una reevaluación de la política de desarrollo que ha venido siguiéndose. Ello no supone que deban abandonarse orientaciones fundamentales y esfuerzos ya iniciados; por el contrario, lo probable es que se requiera extenderlos y profundizarlos. Pero sí parece imprescindible que se los complemente con otros y, sobre todo, que se los sitúe como partes integrantes de una estrategia de desarrollo que acaso pueda significar objetivos y prioridades distintos a los del pasado.

Lo que aquí se insinúa es que, en definitiva, la lentitud del ritmo de crecimiento, los problemas ocupacionales, los altos grados de concentración en la distribución del ingreso, las bajas tasas de formación de capital, etc., no constituyen otros tantos factores independientes entre sí que obedezcan cada uno a sus propias causas o a la insuficiencia de determinadas acciones de política econó-

mica, sino que todos ellos están interrelacionados y reconocen causas comunes. Y que esas causas comunes provienen en lo esencial de un esquema de desarrollo que ha venido dándose en un contexto histórico caracterizado por ciertas relaciones de dependencia respecto de otras economías y ciertas formas determinadas de asimilación de progresos técnicos diseñados para economías más desarrolladas, a lo que se han añadido ritmos relativamente altos de crecimiento de la población.

Dentro de ese cuadro, cabe reconocer que la asimilación técnica casi nunca ha sido en América Latina un proceso generalizado que se proyecte en alguna medida sobre todos los sectores de actividad y del que participen todos los estratos de la fuerza de trabajo. Desde el «enclave» exportador tradicional hasta la adición de nuevas unidades de producción industrial, por lo general la incorporación del progreso técnico ha representado una suerte de modernización circunscrita y limitada, que va conformando un sector «moderno» cada vez más distanciado del resto de la economía por la productividad que alcanza y el ingreso que es capaz de generar.

Para que un esquema de esa naturaleza resultara eficaz a largo plazo se requeriría una ampliación progresiva del estrato «moderno», de modo que fuera incorporando una proporción creciente de la población activa. Pero ese proceso no se ha dado con intensidad suficiente en América Latina, lo que ha llevado a una situación tal que hoy puede estimarse que el sector que podría calificarse de «moderno» ocupa apenas un octavo de la fuerza de trabajo, en tanto que los otros siete octavos se reparten entre un sector «intermedio» y un sector que puede caracterizarse como «primitivo»¹. La distancia

¹Estas definiciones son, por supuesto, relativamente arbitrarias. En general, se consideran «modernas» todas aquellas actividades cuya productividad o dotación de capital por persona ocupada son comparables o se aproximan a las similares de economías industrializadas, o que operan con formas relativamente eficientes de organización. Puede encontrarse actividades de esta índole en los distintos sectores de actividad económica definidos en su sentido tradicional; por ejemplo, es «moderna» buena parte de la agricultura de exportación, la industria organizada en forma de unidades de cierto tamaño mínimo, algunos establecimientos co-

entre los sectores moderno y no moderno es tan grande, que el primero genera alrededor de la mitad del producto total; esto significa un promedio de producto por persona ocupada igual a siete veces el promedio de los sectores no modernos.

En la medida en que han venido ahondándose las diferencias de productividad e ingresos entre el sector moderno y el resto de la economía, se han ido fortaleciendo también factores que tienden a acentuar esa diferenciación; es decir, la propia dinámica del proceso tiende a reforzar ese esquema de crecimiento, que predomina sobre otros factores que, desde otros ángulos, han caracterizado distintas etapas del desarrollo latinoamericano. Por ejemplo, no hubo desde este punto de vista una diferencia sustancial entre lo que se ha llamado modelo de »crecimiento hacia afuera« y el de »crecimiento hacia adentro«. Mientras las exportaciones fueron el principal impulso dinámico del crecimiento, el sector moderno se expandió principalmente en torno a actividades directamente exportadoras y a las de servicios complementarios del comercio exterior, con escasa irradiación sobre el resto de la economía; con posterioridad, la orientación predominante hacia la sustitución de importaciones favoreció principalmente el desarrollo industrial, pero de nuevo mediante la adición de nuevas unidades modernas que venían a superponerse a toda una estructura económica que cambiaba muy lentamente. Por la misma razón, el paso de una a otra etapa no modificó sino que vino a consolidar un alto grado de concentración geográfica de la actividad económica, ya que los principales centros urbanos que se expandieron bajo la influencia del comercio exterior pasaron a constituir las localizaciones más favorables para la instalación de nuevas actividades modernas.

Una perspectiva de esta naturaleza parece particularmente apropiada para situar muchas de las principa-

merciales e instituciones financieras, etc. En el otro extremo, el estrato »primitivo« comprende, típicamente, a la agricultura de subsistencia y numerosas actividades urbanas de provisión de bienes y servicios de bajísima productividad.

les deficiencias, problemas y obstáculos que enfrenta el desarrollo económico de América Latina.

Considérense, por ejemplo, los problemas ocupacionales. En la medida en que la mayor parte del esfuerzo de crecimiento se concentra en el sector moderno, es decir, precisamente aquél donde se incorporan las técnicas más adelantadas de las economías industrializadas, diseñadas para situaciones que se caracterizan por una escasez relativa de mano de obra y abundancia de capital, la capacidad de absorción de población activa es necesariamente limitada. He aquí una primera contradicción, entre unos ritmos altos de crecimiento demográfico y un esquema de desarrollo que, por su propia indole, acrecienta lentamente las oportunidades de empleo. Su consecuencia es la amenaza de niveles crecientes de desempleo o la acumulación de subempleo en sectores relativamente estacionarios desde el punto de vista del producto que generan, y por lo tanto bajo condiciones de productividad estática o aun decreciente.

Igualmente claras son las vinculaciones del fenómeno con la persistencia de características de acentuada regresividad en la distribución del ingreso. Si se considera la distribución del ingreso por niveles, o por estratos socioeconómicos de la población, o según regiones o sectores de actividad económica, las disparidades que en cada caso quedan de manifiesto están influenciadas en medida importante por las diferencias sustanciales de ingreso entre los sectores moderno y no moderno. Frente a un ingreso promedio por habitante de unos 400 dólares anuales en el conjunto de América Latina, en la realidad hay un segmento de la economía, que ocupa a un octavo de la población activa, donde el nivel medio de ingreso por persona se aproxima a los 2 000 dólares por año, en tanto que para los siete octavos restantes de la población representa poco más de 200 dólares anuales. Es a esa diferencia básica a la que se suman los efectos de la falta de equidad en la distribución del ingreso entre propietarios y asalariados u otras distribuciones significativas. De allí también deriva buena parte de la explicación del «alargamiento» que se observa en la distribución del

ingreso dentro del propio sector de asalariados: de hecho, una fracción de éstos ha sido incorporada al »sector moderno«, y aunque dentro del mismo participe en proporción muy baja del ingreso que genera, sus niveles absolutos de remuneración quedan muy por encima de los que recibe la población trabajadora que no tuvo acceso a este sector moderno.

Todo esto va conformando una estructura de la capacidad productiva que es a la vez consecuencia de esos factores y causa de la permanencia y acentuación del esquema. Para muchos productos, sobre todo manufacturados, el mercado efectivo se limita a la población de mayores ingresos, que en su casi totalidad coincide con la vinculada al sector moderno; en consecuencia, es la demanda de este estrato la que va determinando la conformación de la capacidad productiva. Como se trata en general de una demanda restringida por la población que la ejerce y a la vez muy diversificada, dados los altos índices de ingreso por persona que registra ese sector, son poderosos los estímulos en favor del desarrollo de una amplia gama de industrias productoras de bienes de consumo no esenciales, aunque tengan que operar a escalas insuficientes y por lo tanto con bajos niveles de productividad y eficiencia. En el resto de la economía los niveles de ingreso son tan considerablemente inferiores que se lo considera cada vez menos como un mercado siquiera potencial para ese tipo de productos industriales, aunque se redujesen los precios como consecuencia de una extensión de las escalas de producción. Se acentúa así el relativo aislamiento del sector moderno, que termina por producir con las técnicas que le son características lo que se requiere para atender a su propia demanda de consumo. En otras palabras, la diferenciación en cuanto a técnicas productivas y capacidad de generación de ingresos se extiende a los módulos de consumo y a las formas de vida, encontrándose simultáneamente los extremos de formas de consumo que son características de las sociedades más avanzadas y amplios sectores de la población que apenas superan niveles de consumo de mera subsistencia. En un sentido dinámico, a medida que esa diferenciación se va haciendo más profunda, más po-

derosas son las fuerzas espontáneas que impulsan a acentuar esas características de la estructura productiva, lo que en definitiva tiende a reforzar el mismo proceso.

Estas tendencias, que se advierten claramente en la evolución económica de América Latina durante los últimos años, tienen también repercusiones muy importantes en las posibilidades de acrecentar los niveles de ahorro e inversión. En general, cabría pensar que con tasas suficientemente altas de formación de capital podría ir incorporándose al sector moderno una proporción creciente de la fuerza de trabajo, de manera que a largo plazo ese esquema de desarrollo terminaría por beneficiar a toda la población. Pero aquí surge una nueva contradicción, pues el mismo esquema impone limitaciones al aumento de las tasas de formación de capital, tanto desde el ángulo de la movilización de ahorros monetarios como de la disponibilidad de los recursos reales que permitan transformar esos ahorros en inversiones efectivas.

Considérense los dos aspectos del problema. De una parte, las exigencias de sustitución de importaciones y el tipo de presiones que derivan de la demanda interna hacen que buena parte de los recursos que se canalizan hacia el sector moderno se destinen a la expansión de la capacidad de producción de bienes de consumo, en desmedro de la de bienes de capital o insumos básicos. Al mismo tiempo, los cambios consiguientes en la composición de las importaciones y la lenta evolución de las exportaciones han llevado a una estructura muy poco flexible, por la alta representatividad que han llegado a tener bienes »esenciales«, entre los que paradójicamente habría que incluir, por sus repercusiones sobre los niveles de actividad económica interna, la importación de bienes intermedios o partes para las propias industrias relativamente suntuarias. En consecuencia, la capacidad de inversión, como porcentaje del producto interno, muy probablemente ha declinado en varios países de la región, puesto que ha crecido lentamente la capacidad interna de producción de bienes de capital y ha declinado el margen disponible para la importación de ese tipo de bienes. Así pues, no sería suficiente acrecentar el ahorro sin superar simultáneamente una u otra de esas limitaciones.

En segundo lugar, incluso el aumento del ahorro se hace más difícil en estas condiciones. Una vez que han llegado a establecerse determinadas capacidades de producción de bienes de consumo, es natural que haya presiones para que se las utilice con la mayor amplitud posible, lo que a su vez supone presiones para que aumente el gasto con preferencia sobre el ahorro. Este es particularmente el caso de los bienes de consumo duradero, donde esas presiones suelen llevar al establecimiento de esquemas especiales de crédito para financiar compras que no podrían efectuarse con el ingreso inmediatamente disponible. En términos más generales, las modalidades que ha tenido el desarrollo y la distribución consiguiente del ingreso, determina en América Latina que un sector de la población tenga niveles absolutos de ingreso por persona similares a los que han alcanzado los estratos más ricos de los países industrializados, lo que conduce naturalmente a que procuren reproducir las formas de vida de éstos. A su vez, ello supone una propensión muy alta al consumo que, en las condiciones latinoamericanas, habría que calificar de suntuario, y al desaprovechamiento del potencial de ahorros que podría atribuirse al alto grado de concentración de los ingresos característicos de la región.

En el marco de estas consideraciones también resulta pertinente referirse al fenómeno de la dependencia externa, al que se alude cada vez con mayor frecuencia en los estudios sobre el desarrollo latinoamericano. De hecho, fueron las relaciones de dependencia respecto de otras economías las que motivaron la diferenciación inicial entre un sector que se modernizaba con rapidez, interesado principalmente en la exportación, y el resto de la economía interna, al que no llegaban los frutos de ese progreso técnico. La transferencia de ingresos al exterior —sea directamente por las utilidades de empresas extranjeras o indirectamente por la vía del deterioro de la relación de precios del intercambio— debilitaba las posibilidades de una ampliación más rápida y generalizada de la capacidad productiva de las actividades no exportadoras; y las economías nacionales iban acomodándose como complemento de las economías más adelantadas, concentrando su progreso en los núcleos relati-

vamente pequeños vinculados al comercio exterior. Con posterioridad, la industrialización sustitutiva significó nuevas formas de dependencia, principalmente de carácter tecnológico y para el aprovisionamiento de los equipos que requerían las nuevas actividades.

Hay dos aspectos de esta dependencia que tienen particular importancia desde el punto de vista económico. En primer lugar, la asimilación técnica indiscriminada implica cada vez más no sólo la incorporación de determinadas *formas de producir*, sino también la imitación en cuanto a la *gama de cosas que se producen*. En las economías industrializadas, de alto nivel de ingreso y consumo de masas, es natural que la ampliación del mercado vaya dependiendo menos del aumento de demanda de los productos tradicionales y más del estímulo al consumo de nuevos bienes y servicios. Es, pues, esa diversificación creciente de la producción lo que van incorporando las economías menos desarrolladas; pero en éstas una gama tan diversificada de bienes y servicios sólo puede ser accesible a una parte de la población nacional, favorecida por su vinculación con el sector moderno y por el alto grado de concentración en la distribución del ingreso. Dicho de otro modo, una distribución del ingreso altamente concentrado y un distanciamiento cada vez mayor entre los estratos moderno y no moderno vienen a ser consecuencia de la dependencia tecnológica y de la ausencia de una política selectiva de absorción del progreso técnico.

La segunda consideración se refiere a la relación entre el tamaño de los mercados nacionales y las escalas de producción que exige la tecnología moderna. A este respecto puede sugerirse la conclusión, aparentemente paradójica, de que los mercados internos de los países poco desarrollados se van haciendo relativamente más pequeños, no sólo porque las nuevas técnicas necesitan operar con escalas mayores, sino también porque se van sustituyendo ciertos bienes y servicios que podrían producirse en los países menos desarrollados por otros que ya escapan a sus posibilidades inmediatas. Es decir, la incorporación de formas de vida comparables a las de economías industrializadas envuelve exigencias cada

vez mayores de importación de determinados tipos de bienes y servicios, lo que a su vez viene a acentuar la dependencia.

Esto último lleva a poner en otro contexto el problema de la insuficiencia dinámica del comercio exterior como uno de los obstáculos principales al desarrollo de las economías más retrasadas. En efecto, hay un cambio notorio en la naturaleza de las raíces estructurales del problema. Durante mucho tiempo, el factor fundamental fue la distinta elasticidad de demanda de productos primarios y productos industriales, con los desequilibrios consiguientes y la tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio. Hoy día, si bien esos factores siguen vigentes, la situación es más compleja como consecuencia de dos efectos adicionales del progreso técnico: de una parte, en los países industriales se aceleró la sustitución de productos naturales por productos sintéticos, independizándolos en medida creciente de la importación de materias primas desde los países menos desarrollados; y en estos últimos, la incorporación indiscriminada de esos progresos técnicos los lleva a utilizar menos sus propios recursos naturales, convirtiéndolos en importadores, desde las economías industrializadas, de los nuevos productos intermedios sintéticos. Enunciado de otro modo, ello significa que el crecimiento del sector moderno —que es donde tienen vigencia efectiva esas formas de dependencia— implica una altísima elasticidad de demanda de importaciones, no sólo de los bienes manufacturados finales sino también de esos nuevos tipos de bienes intermedios. De ahí también que el esfuerzo de sustitución de importaciones, orientado de acuerdo con todas las características que han rodeado a la expansión del sector moderno, no haya disminuido la vulnerabilidad externa ni atenuado los desequilibrios del comercio exterior.

En definitiva, las formas de desarrollo que tuvo el sector moderno lo fueron alejando del resto de las economías internas y al mismo tiempo lo fueron identificando cada vez más con el extranjero, en sus formas de producción, en sus hábitos de consumo, e incluso en los valores sociales y culturales que va apropiándose. De allí a la

»extranjerización« total hay sólo un paso, y este paso se está dando en la medida en que la continuación del desarrollo del sector moderno enfrenta nuevos y mayores obstáculos, por la creciente complejidad técnica que implica su expansión ulterior. Una vez satisfecha la sustitución de importaciones de aquella gama de manufacturas donde son menores las exigencias tecnológicas, comienzan a generalizarse los acuerdos con empresas extranjeras para el suministro de asistencia técnica, procedimientos y marcas de fábrica, a un costo directo no despreciable y con repercusiones indirectas difíciles de cuantificar. Y en una etapa más adelantada, el proceso llevó a una participación creciente de inversiones extranjeras directas en actividades orientadas hacia los mercados internos, sea mediante la formación de nuevas empresas o a través de la compra de los activos de empresas latinoamericanas ya existentes.

En suma, el mantenimiento de un esquema que tiende a concentrar el crecimiento en un sector moderno de las características señaladas, está representando el principal vehículo de acentuación de la dependencia y de creciente »extranjerización« de las economías latinoamericanas. Cualquiera que sea la actitud asumida respecto de ese proceso de extranjerización, es importante tener en cuenta que no se trata sólo de la propiedad de las empresas correspondientes y el destino de sus utilidades, sino también del tipo de actividades a las que se orientan con preferencia. Es notorio, por ejemplo, cómo en algunos países de la región las inversiones estatales en actividades industriales, que fueron especialmente importantes en la década del cincuenta, se orientan con preferencia a la producción de bienes de capital y productos intermedios de uso difundido (siderurgia, productos químicos), en tanto que las inversiones extranjeras posteriores se han vinculado principalmente a la producción de bienes de consumo duradero o de partes para los mismos (industria automotriz, artículos eléctricos para el hogar). Estas últimas han venido, pues, a acentuar las características del sector moderno como productor de bienes de consumo para atender la demanda de la población de altos ingresos incorporada al mismo sector, en vez de atender preferentemente a la producción de bie-

nes de capital y productos intermedios para el conjunto de la economía.

Desde otro ángulo, la asimilación técnica conlleva exigencias en cuanto al tamaño de las unidades y la magnitud de los capitales requeridos, exigencias que vienen a reforzar la tendencia a la extranjerización. De hecho, la opción tradicional entre inversión pública e inversión privada nacional viene siendo sustituida por una opción entre inversión pública e inversión extranjera directa. Por ejemplo, es ilustrativo que en una economía como la de Argentina, donde son relativamente grandes las posibilidades de movilizar capitales privados nacionales, en una lista reciente sobre 50 grandes empresas, el 51 por ciento del valor de facturación corresponde a empresas de propiedad extranjera, algo más de 33 por ciento a empresas de propiedad pública y menos de 15 por ciento a empresas privadas nacionales.

Cuando se considera todo este panorama que ofrece la experiencia del desarrollo anterior, surgen inevitablemente algunas cuestiones centrales que deben ser dilucidadas como base para definir políticas futuras de desarrollo.

Una de esas cuestiones es determinar en qué medida podría prolongarse el esquema de crecimiento caracterizado por un alto grado de concentración de recursos en el sector moderno, sin deteriorar hasta límites inaceptables la posición relativa de la mayoría de la población.

Considérense a este respecto algunos cálculos ilustrativos² derivados de los siguientes supuestos generales. En primer lugar, supóngase que —como en el pasado— el crecimiento económico global depende principalmente del sector moderno y que la mano de obra que no se requiera para una tasa determinada de expansión de este sector será absorbida por los sectores no modernos a los niveles de productividad que hoy prevalecen en ellos. En segundo lugar, supóngase que en las adiciones al sector moderno la productividad aumente a un rit-

²Los análisis y cálculos que se mencionan a continuación fueron elaborados por Charles Rollins.

mo de 2 por ciento anual, y supóngase asimismo que las capacidades productivas del sector moderno vayan »modernizándose« en períodos de 20 años, de modo que este sector se mantenga como moderno sin que partes del mismo queden obsoletas y pasen en la práctica, con el transcurso del tiempo, a incorporarse a los sectores no modernos. Tercero, admítase que no cambien los niveles de productividad en el sector no moderno, lo que supone —como también ha ocurrido en el pasado— que van acrecentándose las diferencias de productividad entre los sectores no modernos y modernos. Cuarto, admitase una tasa de crecimiento anual de las fuerzas de trabajo de 3 por ciento. Y por último, tómesese como referencia inicial una tasa de expansión anual del sector moderno de 8 por ciento, lo que probablemente es un mínimo para que el conjunto de la economía pudiera crecer —con modalidades similares a las de la experiencia anterior— a un ritmo de 5 por ciento anual.

Admitidos estos supuestos, la participación relativa del sector moderno aumentaría rápida y persistentemente en todos los países. El problema consiste en saber si la fuerza de trabajo terminaría o no por quedar absorbida dentro de un sector moderno en un período razonable, o si los sectores no modernos continuarían aumentando su tamaño absoluto, aunque disminuyan en términos relativos. En definitiva, ésta es una cuestión básica para definir una estrategia de desarrollo.

Como es lógico, las respuestas serán distintas según el tamaño ya alcanzado por el sector moderno y, en consecuencia, poco significativas para América Latina en su conjunto. Así pues, parece necesaria una diferenciación, al menos respecto a algunos grupos de países. Para cuatro situaciones más o menos típicas los resultados serían los siguientes:

1° Países donde alrededor del 20 por ciento de la población activa esté ya incorporada al sector moderno (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela). En estos casos, el esquema de crecimiento podría ser viable, pero los períodos que abarcarían no serían nada breves; aplicados los supuestos al caso de Chile, el tamaño absoluto del sector no moderno continuaría aumentando durante unos 25 años, y la

modernización completa requeriría un período no inferior a 50 años.

Aun esto supone una tasa de crecimiento relativamente rápida (el 8 por ciento del sector moderno significaría tasas entre 5.5 y 7.5 por ciento para el total de la economía). Si la tasa de crecimiento del sector moderno fuese de 6 por ciento, el esquema no sería viable, pues el sector no moderno aumentaría persistentemente a un ritmo superior al 2 por ciento anual. Y si esa tasa se combinara con un crecimiento de la población de sólo 2 por ciento cada año, el sector moderno absorbería aproximadamente el incremento de la población activa, sin que declinara la magnitud de la hoy ocupada en el sector no moderno. Transcurridos 50 años, alrededor de 35 por ciento de la fuerza de trabajo permanecería en los sectores no modernos, donde se estaría generando aproximadamente 5 por ciento (¡sólo 5 por ciento!) del producto bruto total.

2° Países donde alrededor del 15 por ciento de la población activa integra al presente el sector moderno (México). En este caso, el esquema es difícilmente viable. El sector no moderno continuaría expandiéndose durante unos 35 años y sólo después comenzaría a disminuir rápidamente. Para entonces —cuando alcanzaría su mayor dimensión absoluta— los sectores no modernos serían aproximadamente 60 por ciento mayores que al presente, ocuparían alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo y generarían sólo 10 por ciento del producto interno. Su viabilidad depende, por lo tanto, de saber si la estructura social y política podría sostener la expansión de un importante sector no moderno con niveles relativos de ingreso en rápida disminución y por un período tan prolongado.

3° Países donde alrededor del 10 por ciento de la población activa se encuentra al presente en el sector moderno (Brasil, Colombia, posiblemente Perú). En este caso es muy probable que el esquema no sea viable. Los cálculos referidos al Brasil indican que el sector no moderno continuaría aumentando por lo menos durante 50 años, período al cabo del cual llegaría a duplicar su dimensión actual y a ocupar la mitad de la fuerza de trabajo que sólo generaría 8 por ciento del producto total. Para el Brasil,

esto significaría una población total de unos 350 millones de personas, de las cuales 175 millones en los sectores no modernos con niveles de ingreso extremadamente bajos, en términos absolutos y relativos.

4° Países con proporciones menores de su población activa en el sector moderno (Centroamérica, algunos países del Caribe, Bolivia, Ecuador, Paraguay). En este caso, el esquema definitivamente no es viable. Los cálculos referidos al Ecuador, donde al presente hay 5 por ciento de la fuerza de trabajo en el sector moderno, indican que el aumento del sector no moderno se prolongaría por mucho tiempo; después de transcurridos unos 50 años, habría triplicado su dimensión actual, todavía ocuparía más de dos tercios de la población activa, la que generaría menos de 10 por ciento del producto bruto.

Cabe señalar que dentro del primer grupo sólo Venezuela pudo alcanzar en el pasado una tasa de crecimiento global similar a la empleada en los cálculos; pero aunque la mantuviera en el futuro dentro del mismo esquema, cabe anticipar que el desempleo y el subempleo seguirían constituyendo uno de los principales problemas durante quizás otros 20 años. Para Argentina y Uruguay, la viabilidad del esquema sería mayor si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento de la población es inferior a la incorporada a los cálculos anteriores, así como el hecho de que en estos países el sector no moderno no incluye sectores primitivos de dimensión significativa, por lo cual los contrastes son menos serios; con todo, la viabilidad no significa necesariamente que sea deseable, ya que la continuación del esquema podría implicar otros precios, como el de una extranjerización mayor a la registrada hasta ahora. Dentro del mismo grupo, Chile aparece como un caso marginal: su tasa de crecimiento demográfico es algo menor a la incluida en los cálculos y en su mayor parte el sector no moderno es más bien intermedio y no primitivo, pero la tasa de crecimiento que viene alcanzando es muy inferior a la supuesta en los cálculos. Igualmente marginal es el caso de México, donde el ritmo anterior de desarrollo ha sido similar a las hipótesis analizadas, pero en cambio la tasa de crecimiento de la población registrada es muy superior.

Así pues, aún en los casos más favorables desde este punto de vista, hay buenas razones para pensar en la conveniencia de modificar el esquema de crecimiento que pone de manifiesto la experiencia anterior, modificación que parece imprescindible para los demás países.

Es cierto que conceptualmente podría pensarse en otras opciones, y sobre todo en dos: que se alcancen tasas de crecimiento global muy superiores a las supuestas en los cálculos, o que se reduzcan considerablemente las tasas de crecimiento de la población; pero la viabilidad y la eficacia de una y otra son muy dudosas, y esto por razones diferentes.

Respecto del crecimiento demográfico y dejando de lado consideraciones muy importantes que no podrían omitirse en una discusión del tema específico de las políticas de población, hay evidentemente un problema de tiempo. De lo que aquí se trata es de la distribución de la fuerza de trabajo, y su magnitud, por lo menos para los próximos 15 años, está ya determinada por los índices demográficos del pasado. Una disminución de la tasa de natalidad terminaría por aliviar la situación, pero habría un lapso de por lo menos 15 años antes que comience a reflejarse efectivamente en el ritmo de crecimiento de la población activa, de modo que, en el mejor de los casos, no podría contarse con este factor, en medida significativa, sino hacia fines del siglo.

En cuanto a la tasa global de crecimiento, cabe tener en cuenta que muy pocos países de la región han alcanzado en el pasado un ritmo comparable al que suponen los cálculos hipotéticos presentados; además, en este último caso se trataría de una tasa media que debería mantenerse persistentemente durante varias décadas. Pero lo más importante es que la continuación del crecimiento concentrado en el sector moderno enfrenta obstáculos cada vez mayores, de modo que no es fácil percibir un camino que pudiera significar una aceleración de ese crecimiento.

Entre esos obstáculos destaca el de la formación de capital. Es bien sabido que las tasas de ahorro e inversión son, en general, relativamente bajas en América Latina y que aunque se han hecho esfuerzos notorios para acrecentarlas, durante la última década han permanecido esta-

cionarias. Las propias características del sector moderno requieren una cuantía de capital por unidad de producto no sólo relativamente alta sino además creciente, lo que tiende a disminuir aun más el significado de esas tasas desde el punto de vista de las posibilidades de acelerar el crecimiento.

En tanto persista un esquema de desarrollo como el que viene caracterizando la experiencia anterior, el problema se plantea en términos no muy difíciles tanto por lo que se refiere a la movilización de ahorros como a la disponibilidad de recursos reales que permitan traducir esos ahorros en inversiones efectivas. Como se ha dicho, los estratos de población de altos ingresos que se vinculan al sector moderno tienden a reproducir niveles de consumo y formas de vida similares a los de economías industrializadas mucho más desarrolladas; esto supone una altísima propensión al consumo. Las características de esa demanda se han reflejado en la estructura productiva del propio sector moderno, y una vez que han llegado a establecerse determinadas capacidades de producción de bienes de consumo, es natural que haya presiones para que se las utilice con la mayor amplitud posible, lo que supone presiones para que aumente el gasto de preferencia sobre el ahorro.

Los obstáculos por el lado de los recursos reales son aun más agudos, ya que la capacidad efectiva de inversión de muchos países latinoamericanos viene quedando en forma seria limitada precisamente por el tipo de crecimiento registrado en los últimos tiempos. La orientación del esfuerzo productivo hacia una demanda muy diversificada de bienes de consumo relativamente suntuarios por parte de la población de altos ingresos ha debilitado la atención por los bienes de capital, cuya capacidad de producción interna ha crecido muy lentamente. De otro lado, la misma orientación significó que se haya atendido de preferencia la sustitución de importaciones de manufacturas de consumo, en desmedro de esfuerzos mayores por acrecentar las exportaciones, debilitándose así la capacidad para importar y quedando comprometida buena parte de los recursos de importación en adquisiciones de partes y productos intermedios para industrias

nacionales que elaboran bienes de consumo no esencial. En consecuencia, la capacidad de inversión, como porcentaje del producto interno, muy probablemente ha declinado en varios países, por el doble efecto del lento crecimiento de la capacidad interna de producción de bienes de capital y la compresión relativa de la capacidad para importar ese tipo de bienes.

Todo esto sugiere que el concepto tradicional de un patrón de crecimiento basado principalmente en la expansión rápida de un sector moderno, que vaya absorbiendo el aumento de la fuerza de trabajo y una proporción creciente de la ocupada en actividades menos productivas, no funciona ni puede esperarse que funcione en las condiciones prevalecientes en la mayoría de los países latinoamericanos. Pueden lograrse por cierto aumentos apreciables en la producción por habitante, pero ello ocurrirá con la presencia simultánea de una cuantía creciente de población activa ocupada a niveles muy inferiores de productividad, probablemente con volúmenes crecientes de desempleo y subempleo, y además al costo de una desigualdad cada vez mayor en la distribución del ingreso. Más aún, se trata de una perspectiva que no puede considerarse como situación transitoria, sino como factores que tenderían a perdurar cuando menos durante otro medio siglo.

El análisis de esta experiencia lleva así inevitablemente a aceptar la necesidad de un replanteamiento fundamental de la estrategia y las políticas de desarrollo. Sobre el carácter de ese replanteamiento, apenas sí cabe adelantar aquí algunas ideas muy generales, cuyas implicaciones estrictamente económicas pueden resumirse en dos aspectos: de una parte, una canalización sustancialmente mayor de los esfuerzos hacia los sectores no modernos, procurando acrecentar la productividad y el ingreso de aquellas actividades en las que está ocupada la mayor parte de la población activa, en lugar de seguir concentrando el crecimiento en el sector moderno; de otra, una política muy selectiva de expansión del sector moderno, que conduzca a modificar su estructura productiva y lo vaya convirtiendo de un sector esencialmente productor de bienes de consumo en otro esencialmente

productor de bienes exportables y, sobre todo, de bienes de capital y productos intermedios necesarios para el desarrollo de la economía en su conjunto. Una política de esa naturaleza implicaría también una reorientación importante en materia de distribución regional de la actividad económica, en la que encontrarían un contexto apropiado tesis como la del »desarrollo interior de América Latina« que ha venido discutiéndose recientemente.

El problema de la movilización de recursos se plantearía así en términos muy distintos, puesto que la formación de capital podría orientarse en buena medida hacia el aprovechamiento de importantes recursos reales, menos condicionados a la eficacia de los mecanismos propiamente financieros que requieren las inversiones en el sector moderno.

Es notorio, por ejemplo, que en los sectores »primitivos« la relación entre inversión y ahorro es mucho más directa: buena parte de la inversión en esos sectores está formada por construcciones y obras de diversa naturaleza, una alta proporción de las cuales corresponde a los costos de la mano de obra, susceptible de organizarse sobre bases no remuneradas o remuneraciones más bien nominales. En tales casos, el »ahorro« requerido queda previsto automáticamente bajo la forma de contribuciones de trabajo.

Otras formas de inversión corresponden a objetivos que permitan mejorar los métodos de producción desde estratos primitivos a estratos »intermedios«. Para ello se requieren herramientas y máquinas relativamente sencillas, así como la capacitación de la mano de obra. Una y otra cosa pueden obtenerse de fuentes internas, de modo que ellas no requieren »ahorro« en forma de medios de pago al exterior. En segundo lugar, este tipo de inversiones se traduce por lo general en aumentos más o menos inmediatos de la producción —en contraste con el sector moderno, donde a menudo debe transcurrir un tiempo prolongado desde que se inicia un proyecto de inversión hasta el comienzo de la producción—, por lo cual es posible financiarla en gran medida con expansión crediticia con un mínimo de presiones inflacionarias. Así, pues, también en este tipo de inversiones los »ahorros« requeridos serían reducidos en

relación con la magnitud de los programas de inversión que se emprendan.

Una reorientación del esfuerzo de desarrollo que destaque más los objetivos de elevar la productividad y el ingreso en los sectores primitivo e intermedio en modo alguno significa dejar intacto el sector moderno, con sus características presentes y librado a su propia dinámica. Hacerlo así tendría serias implicaciones políticas y económicas; por el contrario, se requieren modificaciones sustanciales en el propio sector moderno, sobre todo en la orientación de su producción, a fin de que ésta deje de ser principalmente un sector productor de bienes de consumo —en gran medida para atender la demanda de los núcleos de población de mayores ingresos— y se transforme en un sector cuya principal responsabilidad sería producir los bienes de capital que se requieren para apoyar la elevación de los estratos primitivo e intermedio.

Todo esto sugiere, pues, una estrategia de desarrollo muy distinta a la que caracteriza la evolución económica de América Latina en la postguerra. Una parte importante del esfuerzo se orientaría, por ende, hacia los sectores no modernos, sobre los que recaería la responsabilidad principal de suministrar los bienes de consumo que requiere la población, en un proceso gradual pero significativo de mejoramiento de su productividad; y esfuerzos más selectivos de expansión del sector moderno, donde se absorberían con mayor rapidez los avances técnicos, pero orientado principalmente hacia el suministro de los bienes de capital que se utilizarían en los otros sectores o hacia la exportación para acrecentar la capacidad de importación de esos bienes.

Sólo dentro de un esquema de esa índole se abrirían condiciones reales para una redistribución efectiva del ingreso y se fortalecería la capacidad del sistema para absorber con productividades satisfactorias el crecimiento de la fuerza de trabajo. Desde el punto de vista de la formación de capital, sólo así se superarían los escollos estructurales con los que hoy tropieza cualquier intento de incrementar apreciablemente los niveles de inversión, y podrían mobilizarse recursos reales adicionales menos dependientes de la formación previa de ahorros mo-

netarios. De otro lado, este camino iría sentando las bases reales para modificar las relaciones de dependencia externa e ir afirmando un esquema propio de desarrollo nacional independiente.

Es evidente que todo ello requiere modificaciones sociales e institucionales de notorio alcance. En un sentido relativamente restringido, abarca no sólo una actividad pública mayor, indispensable para impulsar el desarrollo de los sectores primitivo e intermedio, sino también una mayor capacidad de decisión pública sobre la orientación del sector moderno, puesto que las decisiones privadas tenderían seguramente a mantener su expansión dentro de los moldes tradicionales.

(Septiembre de 1968)

Algunas reflexiones críticas sobre la tesis dualista

1. Aunque el objetivo de estas notas es demostrar la falsedad del dualismo, aplicado a América Latina, no es éste su propósito principal, sino el de poner en claro los postulados y las consecuencias implícitas de la teoría y la necesidad de superar unos y otras si se la utiliza como base de interpretación.

2. El dualismo estructural aparece, en sentido estricto, cuando se afirma la existencia en una sociedad con dos sistemas cerrados o semicerrados, sea al nivel sociológico, tecnológico o económico, o en todos simultáneamente. La idea esencial no cambia por que se admita la existencia de tres sectores (primitivo, intermedio y moderno), o más sectores, toda vez que se los caracterice como cerrados o semicerrados. Si se abandona esta idea, más que una teoría dualista, queda simplemente una clasificación que puede ser útil para ciertos propósitos analíticos.

El valor del dualismo como teoría general depende, justamente, de la posibilidad de demostrar la existencia de sistemas *reales* cerrados o semicerrados; cuanto más autogenerados y aislados sean éstos, mayor será el valor explicativo del dualismo. Y la teoría pierde todo valor en el caso contrario.

Como consecuencia, el dualismo no puede establecerse sobre la base de la distinción de categorías estadísticas o grupos nominales.

3. La verdad de las proposiciones anteriores puede demostrarse realizando un breve análisis de las teorías dualistas que se han propuesto fuera de América Latina, sea con el objetivo de servir de marco explicativo general al subdesarrollo o con el propósito de encarar los problemas de una sociedad determinada.

El dualismo es muy antiguo desde el punto de vista sociológico y las distinciones dicotómicas se utilizan, aunque no siempre en un marco dualista propiamente

dicho, desde fines del siglo pasado. Desde el punto de vista económico, la primera formulación importante del dualismo es la de Boeke; y curiosamente, por tratarse de un economista, es la formulación de un dualismo que puede llamarse sociológico, si se admite, para simplificar las cosas, que puede distinguirse entre un dualismo sociológico, uno tecnológico y otro económico o tratar de reunir todas estas dimensiones.

Como la teoría de Boeke y sus similares son muy conocidas, baste recordar que suponen la existencia de por lo menos dos sistemas sociales. La teoría se preocupa de las consecuencias económicas de la existencia de esos sistemas sociales, partiendo de la base de que el dualismo económico es la consecuencia de algo más profundo: el dualismo de la sociedad. Si en uno de los sistemas que se supone existen en una sociedad obran los incentivos capitalistas, y en el otro sistema, en la misma sociedad considerada, no lo hacen; si en uno el aumento de precios o de salarios produce determinadas consecuencias sobre el comportamiento de los agentes económicos, y en otro produce distintas o no produce ninguna, por ejemplo, ello obedecerá a ciertos rasgos psicosociales y socioculturales diferenciales que poseen los actores sociales de uno y otro sistema.

Las teorías del dualismo tecnológico son mucho más ambiguas puesto que es difícil saber cuándo postulan la existencia de sistemas cerrados o semicerrados y cuándo sólo afirman la existencia de grandes discontinuidades en materia tecnológica en una sociedad dada; así, la idea de la coexistencia del arado de madera y la industria electrónica. Pero como las discontinuidades tecnológicas existen en todas las sociedades, aun en las más desarrolladas, el dualismo tecnológico aplicado a las sociedades subdesarrolladas es una manera de afirmar el hecho de que en éstas las discontinuidades son mucho mayores, lo que no implica necesariamente, aunque ello pueda ocurrir en ciertos casos, el concepto de existencia de sistemas cerrados o semicerrados. Por ello el dualismo tecnológico, cuando existe, en sentido estricto, es siempre integrante del dualismo económico o del sociológico.

En el dualismo económico, y en cada una de sus numerosas formulaciones, se supone la existencia de

sistema cerrados o semicerrados, se parta o no de la idea de que esa circunstancia deriva, a su vez, de la existencia de dos tipos de sociedades. Se supone que existe un sistema primitivo (o no moderno o tradicional) que, en gran medida, genera sus insumos y consume sus productos, y otro sistema moderno que hace lo mismo. Cada cual tiene su mercado, aunque la expansión del mercado del sector moderno se hace, sobre todo, por el aumento del ingreso de sus integrantes, más que por la incorporación de individuos del otro sector. Esta capacidad de autogeneración tiene como consecuencia, según muchos de sus expositores, que un sistema genere una riqueza creciente y el otro un empobrecimiento también en aumento.

4. ¿Cuál es la aplicabilidad de esos esquemas teóricos a América Latina? No sería correcto, desde el punto de vista metodológico, desecharlos pura y simplemente porque al comienzo hayan sido pensados para las sociedades asiáticas o africanas, aunque esta circunstancia hace más imperativo revisar cuidadosamente a qué características reales de las sociedades latinoamericanas corresponden o dejan de corresponder.

El dualismo sociológico que Lambert ha utilizado, por ejemplo, en su conocida interpretación del Brasil, parece difícil de sostener en América Latina por las siguientes razones:

a) Los países latinoamericanos conquistaron su independencia formal a comienzos del siglo pasado. Aunque habitualmente se niegue toda importancia a ese hecho desde el punto de vista social y económico —criterio que aparece implícito por cierto en el hecho mismo de usar el adjetivo *formal*—, parece imposible dejar de reconocer que tiene alguna significación. En primer lugar, creó la referencia a una sociedad nacional; y dicha referencia en sus orígenes alcanzó, sin duda, a grupos minoritarios y fue bastante ambigua incluso para ellos. El pasaje de ese sistema de referencia al establecimiento de un sistema efectivo de lealtades nacionales fue lento y difícil, y en muchas partes no se ha completado todavía. Pero la referencia, como tal, se fue ampliando, y aunque sólo sea por el prolongado ejercicio de un sistema de dominación

central destinado a discriminarlos en forma negativa, aun los grupos más desfavorecidos han terminado por percibir la realidad de esa referencia, sea cual fuere el grado de verdad de esa percepción. En segundo lugar, una independencia formal tan lejana permitió, lenta pero seguramente, la creación de un sistema especial de comunicación para cada sociedad nacional, lo que es, simultáneamente, un requisito y una consecuencia de su afirmación, como lo ha mostrado Deutsch. En tercer lugar, la influencia externa, que jugó un papel tan importante en la propia independencia y más tarde actuó en el mismo sentido. La mejor prueba de que esa referencia nacional existe es que las influencias externas siempre han tratado de actuar a través de ella, sin suscitar en su contra los sentimientos y expectativas a ella ligadas. Es evidente que el proceso de identificación nacional no está terminado ni significa lo mismo para todos los grupos, pero está muy avanzado. Aun los grupos más marginales participan en los sentimientos nacionales o que se presentan como tales; y esto, entre otras razones, porque son, al menos en parte, un instrumento de dominación.

b) La relación centro-periferia, que es realmente centro (internacional)-periferia (nacional), centro (nacional)-periferias (nacionales), tiene un papel integrador aunque las modalidades que asumen se consideren indeseables. Muchos autores han mostrado la profundidad de la penetración del capitalismo a lo largo y a lo ancho de la estructura social.

c) Los países latinoamericanos conocen un enorme crecimiento de los sistemas de comunicación de masas, dominados desde el centro, mucho mayor que la que se advierte en los países asiáticos o africanos. Este hecho tiene varias consecuencias; una de ellas es la creciente participación en el sistema de valores y en las expectativas de una sociedad desarrollada. Esto podrá considerarse, si se quiere, indeseable, pero es tan innegable que todos los economistas se preocupan del efecto de demostración, efecto que porque ingresa por el centro nacional, se expande a todas las capas, con mayor o menor intensidad. No son sólo los estratos más altos, o los medios, quienes obedecen casi automáticamente a su impulso; incluso los

estratos bajos tratan de lograr algo. Y esto provoca una serie de presiones. Unas son las de ciertos grupos sobre otros para triunfar en la lucha por la distribución del ingreso; otras las demandas de todos los grupos sobre el poder central, y muy en especial de los más discriminados negativamente, quienes buscan decisiones que los favorezcan. Las que pueden ser engañosamente beneficiosas para estos últimos: dar con una mano lo que se quita con la otra; no aumentar los ingresos reales; no modificar realmente la estructura de poder. En las sociedades latinoamericanas, como por lo demás en todas, la intensidad y la eficiencia de esas demandas es muy diferente y también lo son su carácter directo o indirecto; pero, aun considerándolo así, suponen un mecanismo de integración social que si puede terminar en el conflicto es, justamente, porque implica la percepción de la sociedad nacional como una unidad.

Parece importante, en este punto, no dejarse engañar por el equívoco concepto de marginalidad. Una cosa es la existencia de grandes poblaciones marginales que casi no participan en los beneficios del sistema económico ni tienen poder sobre las decisiones políticas, y otra muy distinta es la idea de que esas poblaciones marginales se desarrollen en un sistema social propio o semicerrado. Lo primero es exacto; lo segundo doblemente falso, porque, por un lado, lo que se llama marginalidad es una forma de participación en el sistema: recogen, sobre todo, las cargas del mismo; por otro lado, porque no impide, sino que, por el contrario, se acompaña en forma creciente de presiones, exitosas o no, para obtener una mayor participación en el sentido positivo. Ese estar fuera y dentro, simultáneamente, es una de las características de la marginalidad.

Todas estas reflexiones llevan a una doble conclusión. En primer término, que el dualismo sociológico es una teoría inadecuada para explicar qué ocurre en América Latina. Segundo, que esa inadecuación tiende a hacerse cada vez mayor, porque son cada vez más fuertes los factores que tienden a favorecer la existencia de una sociedad nacional, por más indeseablemente distorsionada por la dependencia que se la considere.

5. No parecen mejores las posibilidades del dualismo económico como teoría. No puede decirse que en América

Latina existan poblaciones o grupos importantes que no respondan a los incentivos económicos del sistema capitalista, cosa por otra parte muy dudosa aun en las sociedades subdesarrolladas en función de las cuales ha sido pensada la teoría. Tampoco puede decirse que en América Latina exista un mercado moderno y un mercado primitivo, como sistemas reales separados. Los insumos que utiliza el mercado moderno derivan, en buena parte, del mercado primitivo y sus productos en alguna medida van al mercado primitivo. Nada sorprendería más a un comerciante latinoamericano que alguien le explicara que los receptores de radio sólo se venden a los integrantes del mercado moderno, o a las poblaciones urbanas que cuentan con un elevado nivel de ingresos. En todos los aspectos los mercados se interpenetran en la realidad y las características de cada uno son incomprensibles sin referencia al otro. Donde existen grandes discontinuidades, los bienes modernos, que el efecto de demostración impone para una parte del mercado sin que penetren en el otro, tienen características especiales derivadas de la falta de preparación de la mano de obra, de la ausencia de una organización técnica adecuada, etc. Cuando se afirma, por ejemplo, que se crea una industria moderna de automóviles altamente productiva en un país subdesarrollado, parece ignorarse lo que todo comprador sabe: las notables diferencias que existen entre el producto nacional y el extranjero aun con la misma marca y apariencia, diferencias que no son una mera creación imaginaria del efecto de demostración.

Podría argüirse que aun muchas teorías que critican el dualismo terminan reconociendo la existencia de dos sectores, aunque creados por la penetración del sistema capitalista; pero esto no es así. Lo que se trata de demostrar es que hasta aquellos grupos más discriminados negativamente (indígenas, por ejemplo) están integrados al sistema de mercado, aunque sólo obtengan gratificaciones ínfimas al hacerlo. Lejos de haber una sociedad no capitalista o precapitalista, el sistema capitalista ha penetrado la totalidad de la sociedad latinoamericana. Para demostrarlo se toma, precisamente, el caso que parece más favorable para el dualismo, y se concluye que

aun aceptando la existencia de esos grupos debe admitirse que están incluidos dentro de un sistema y no que hay varios sistemas.

En las sociedades latinoamericanas, como por lo demás en todas, pero con intensidad quizás mayor que en las desarrolladas, se da la coexistencia de elementos estructurales pertenecientes a diversas instancias históricas, lo que les confiere su carácter ambiguo. Puede haber, y hay, ciertas asincronías, si esa coexistencia se considera en relación a tipos de evolución, pero ellas no impiden la existencia de un sistema social. Tómese, en este sentido, el caso, generalmente considerado tan favorable al dualismo, de la relación urbano-rural. Si cuando se afirma el dualismo lo único que se quiere decir es que las diferencias extremas entre las grandes ciudades y las comunidades rurales aisladas son mayores que en las sociedades desarrolladas, la afirmación es tan inobjetable como de escasa utilidad para nuestro tema, puesto que, en última instancia, no se postula el dualismo propiamente dicho. Pero si, en cambio, lo que se quiere afirmar es la existencia de sistemas cerrados o semicerrados, la afirmación es falsa. Nadie podría explicar las características de la ciudad latinoamericana sin mostrar todo lo que en ellas depende de los tipos predominantes de explotación rural, del sentido del trazado de los medios de comunicación, de la manera como están distribuidas las posibilidades de acceso al sistema educativo, etc., en la sociedad rural misma; fenómenos todos que dejan su impronta en la alta proporción de migración de origen rural que es el principal factor de crecimiento de las ciudades. A su vez, la urbanización de la vida rural, que hasta hace poco se pensaba como propia de las sociedades desarrolladas, se produce también en América Latina, aunque por vías diferentes y que algunos pueden considerar indeseables. Los estudios más recientes muestran que en las comunidades rurales más aisladas el estancamiento y el »primitivismo« no derivan de la falta de motivaciones para el cambio o de aspiraciones a integrarse en la »modernidad«, sino de condiciones estructurales vinculadas a la sociedad global que tienden a mantener aquéllas, frustrando las motivaciones y aspiraciones nuevas. Aun los

extremos del continuo social no pueden, pues, explicarse ni comprenderse sino relacionando el uno con el otro.

Es innegable que existen grandes discontinuidades, pero también es cierto que ellas se diseñan sobre un sistema económico y social profundamente continuo. Este hecho es tan verdadero que para poder hablar de dos sectores, o de dos mercados, se recurre al procedimiento, metodológicamente erróneo, de convertir en sistemas reales abstracciones estadísticas. Por un procedimiento cualquiera se distinguen las actividades cuya productividad está por encima de cierto límite y se construye una escala de diferentes niveles según los criterios adoptados; luego se obtiene la productividad promedio de cada uno de los grupos de actividades que se han distinguido y se muestra la enorme distancia que hay, en esa materia, entre unos y otros. Pero lo más importante, porque es lo único que permite dar visos de verosimilitud al dualismo, es el paso siguiente: a partir de allí se habla como si esas categorías estadísticas fueran sistemas en sí, que tienen insumos y productos propios, distintos e independientes de los insumos y productos de los otros. Este hecho requeriría una demostración empírica que se basara en algo más que en las diferencias medias de productividad que existen en todas partes y que no son incompatibles con la existencia de un solo sistema.

Dado este paso, metodológicamente injustificable, como se dijo, ya no hay dificultades para convertir a los sectores en realidades en sí y decir que el sector moderno no arrastra al primitivo, o no lo arrastra con suficiente velocidad. La categoría estadística se ha convertido no sólo en un fenómeno real, sino en sistemas reales que inducen o no inducen la transformación de los otros.

6. Estas reflexiones permiten creer que el dualismo es erróneo como teoría general para América Latina. Obviamente, con respecto a algunos países es casi absurdo; una explicación dualista de los países del cono sur apenas tendría sentido.

No se puede negar la existencia de grandes discontinuidades en América Latina, mayores que las que existen en las sociedades desarrolladas. Pero esta afirmación es algo completamente diferente del dualismo estructural, puesto

que no supone la existencia de sistemas semicerrados ni la necesidad de políticas diferenciales para cada uno de ellos.

Las dificultades del dualismo son tales que cuando se lo admite como base de una política se tiende irremediabilmente a crearlo, exista o no, a través de ella. En unos casos se le hace funcionar coactivamente como un inmenso sistema de movilización para los que pertenecen al sector »primitivo«, separado y distinto del que se usa para el »moderno«. En otros se trata de establecer un dualismo especial, el de una sociedad latinoamericana con una interrelación limitada y restringida con la sociedad internacional, tanto en materia de consumos como de incorporación de tecnologías, para suprimir de esa manera el dualismo interno. Cualquiera de esas políticas implica una transformación muy profunda del sistema existente; ¿Cuáles son, empero, las bases y supuestos políticos de esas transformaciones? Significan hasta tal punto la creación de algo que no existe, pese al supuesto dualismo estructural, que se necesitaría un Estado dotado de una fuerza y un poder extraordinarios, de una capacidad de movilización social tan formidable, que se plantea una opción muy clara: o ese Estado no existe, lo que es evidente, ni puede existir, o se supone que puede llegar a constituirse. Pero en este último caso, su capacidad de transformar la sociedad latinoamericana sería de tal naturaleza y alcance que no se entiende bien qué se gana con encerrarla dentro de los marcos de un dualismo imaginario.

(Octubre de 1968)

Sobre el dualismo

Aldo Solari es el autor de algunas reflexiones que expresan una crítica sobre la validez y utilidad de los conceptos »sector moderno« y »no moderno«, referidos a las viejas y siempre interesantes polémicas sobre el dualismo. Su crítica sólo hace una referencia directa muy marginal a mi trabajo »Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana«, aunque indirectamente rechaza los fundamentos sobre los que se basa. Como no son frecuentes en nuestras instituciones las discusiones entre sociólogos y economistas, como así tampoco las interdisciplinarias en general, estimo es ésta una magnífica oportunidad para incursionar por ese camino y quiero referirme con cierto detenimiento a los fundamentos del análisis de Solari, cuya crítica podría sintetizarse así: a) se pretende presentar a los sectores moderno y no moderno de la economía latinoamericana como dos sistemas cerrados o semicerrados; b) si los sistemas no son cerrados o semicerrados, la distinción parece inútil para elaborar una estrategia, y c) lo moderno y lo no moderno no constituyen sistemas cerrados o semicerrados con vigencia real.

Admitidas estas tres proposiciones, el análisis que contienen los trabajos aludidos perderían toda su validez; naturalmente que el planteamiento enfrenta al lector con una disyuntiva sin salida para la tesis criticada porque en la medida que la afirmación b) es correcta, es inútil; y en el mismo sentido que la afirmación c) es útil, sería incorrecta. En consecuencia, si se aceptaran estas proposiciones no tendría defensa alguna la tesis que sostengo. Mis observaciones se basarán, por lo tanto, en un rechazo de esas proposiciones, sin por ello desconocer que comparto algunas ideas de su trabajo y reconozco, al mismo tiempo, que otras del mío no fueron expuestas con suficiente rigor, lo que explicaría que se presten a confusiones.

Necesariamente el trabajo de Solari obliga a entrar en el análisis del dualismo, pero como se trata de un dualismo de

»sistemas«, debo analizar primero el concepto de sistemas sobre el que se asienta su análisis o el que implícitamente existiría en el trabajo de Vusković o en el mío.

1. *Los conceptos de sistema y estructura*

Un sistema implica un conjunto de estructuras vinculadas entre sí por ciertas reglas o principios explícitos de combinación que conducen a una interacción y funcionalidad entre ellas. Estas reglas, consciente e intencionalmente creadas, pueden referirse a técnicas de producción industrial, a normas jurídicas de propiedad, de parentesco familiar, etc., y le dan al hecho social un cierto »orden«. Como dice Godelier, las nociones de »sistema« y »estructura« indican combinaciones de objetos según reglas de tal índole que los »objetos en relación« y »las relaciones de objetos« sólo pueden disociarse por una abstracción de la realidad. Los »objetos sin relación« constituyen una realidad carente de sentido (sería el caso de la simple distinción estadística a que se refiere Solari), y las »relaciones sin objeto« un sentido carente de realidad. Por ello, todo sistema y toda estructura deben describirse como realidades mixtas y contradictorias de objetos y de relaciones que no pueden existir separadamente, de modo tal que su contradicción no excluye su *unidad*. El funcionamiento dinámico de un sistema corresponde a un estado o momento de su evolución, cuando sus contradicciones internas y externas están »dominadas«, lo que no significa que sean »excluidas« del sistema. Por ejemplo, y refiriéndome de paso a la confusión existente sobre el concepto de marginalidad social, puede decirse que la misma es una »contradicción dominada« de los sistemas sociales latinoamericanos en sus momentos actuales; y no puede interpretarse como la »exclusión« del mismo de una gran masa de la población; pero nadie puede asegurar que tal contradicción no termine por destruir el sistema y derivar hacia otras reglas las relaciones entre los objetos coexistentes en él.

Ahora bien, se afirma que la distinción entre »moderno« y »no moderno« es una distinción estadística, y que cada uno de esos sectores no puede constituir un sistema porque los objetos que los integran no están

relacionados con vínculos de fuerza suficiente, y que en cambio ambas categorías —»moderno« y »no moderno«— forman parte de »una estructura«.

Si se acepta la definición anterior de sistema, podría expresar lo mismo diciendo que los sectores moderno y no moderno, más allá de sus contradicciones, diferentes características, motivaciones y aun de valores culturales, integran un mismo sistema. La marginalidad, por ejemplo, no puede explicarse sin relación a su contrario: »la isla de modernidad«. En consecuencia, *no* se postula la falta de vinculaciones o interacciones entre ambos sectores moderno y no moderno; por el contrario, admitimos que forman parte de un mismo sistema que los contiene como contradicciones. Sí se postula, en cambio, que por ser ambos sectores integrantes de un mismo sistema evidencian evoluciones hacia su distanciamiento en el sentido de *generar un cambio cualitativo* de las vinculaciones y relaciones entre ellos: por ejemplo, la incapacidad del sector moderno para transformar al resto del sistema, el incremento relativo creciente del sector no moderno, el distanciamiento de los valores culturales entre ambos sectores, etc.

Lo moderno y lo no moderno tienen interconexiones indudables. Esto mismo sucede con todas las partes componentes de un sistema, sea éste social, económico, biológico, etc., pero no puede negarse por razones metodológico-conceptuales que dos partes interconectadas de un sistema puedan: a) tender a distanciarse en términos de su bienestar económico; b) diferenciarse por sus valores culturales; c) encontrar contradicciones crecientes entre ellas; d) conducir en el contexto internacional al debilitamiento del sentido de nacionalidad que caracteriza ese sistema; y e) tender a incapacitar al sector moderno para transformar al no moderno. Todos estos fenómenos son compatibles y coexistentes con »una estructura« dada que los abarca simbólicamente en un Estado-nación, y su rechazo o afirmación no pueden justificarse por su planteamiento metodológico-conceptual sino exclusivamente por la verificación empírica de los mismos.

Hechas estas aclaraciones generales, conviene profundizar un poco sobre lo que Solari llama una categoría

estadística y a la cual asimila los conceptos de sectores »moderno« y »no moderno«. Para ilustrar nuestra posición pensemos en un tipo de agrupación estadística que aparentemente no se preste ni por asomo a confusiones con una agrupación social donde existan organicidad, vínculos y motivaciones comunes: los hombres que miden entre 1.90 y 2.00 metros constituirían seguramente para cualquiera una categoría estadística sin ningún parentesco con una agrupación social. Pero aun así la distinción es peligrosa porque *no se refiere al contexto* donde ella se formula y es típicamente estática en el sentido de que no considera sus posibilidades de transformación. Por ejemplo y para llevar el razonamiento casi al absurdo, dicha categoría estadística podría, en determinadas circunstancias, llegar a transformarse en un »grupo de presión« con intereses comunes y vínculos entre ellos para lograr que el vestuario de tallas anormales no tenga precios muy recargados, y hasta podría concebirse su asociación con los grupos de personas que miden entre 1.30 y 1.40 metros. La distinción entre qué es una categoría estadística sin vigencia real dinámica y qué es una categoría social, no puede hacerse *en el vacío*, sin referencia a un contexto dado como lo trata de señalar este ejemplo absurdo. Con esto no se quiere decir que los sectores moderno y no moderno constituyan hoy »sistemas« en el sentido riguroso de la palabra; sólo se quiere expresar que aun cuando no lo sean, la distinción es útil y válida como categoría de análisis que forma parte de un sistema, entre otras razones, porque la evolución de dichos sectores, punto que sí es materia de verificación empírica, pudiera conducir a la formación de dos sistemas bajo los conceptos del dualismo que se rechaza.

Pero más simple que todo esto, ¿por qué un análisis de la realidad no puede establecer categorías? ¿O sólo se pueden distinguir sistemas? Si la viabilidad de una estrategia de transformación *directa* del sector no moderno no exige que éste »sea un sistema«, ¿por qué exigirselo al análisis que lo fundamenta?

2. La distinción entre »moderno« y »no moderno«

El analista tiene el derecho de crear las categorías de análisis que estime útiles, sin que éstas sean necesariamen-

te asimiladas a polémicas o a concepciones más generales que superen las intenciones del autor. El derecho a crear categorías tiene, como es lógico, ciertas restricciones: que éstas sean eficaces para el propósito perseguido, respondan a una realidad y sean coherentes con otras utilizadas en el mismo razonamiento. La distinción entre un sector moderno y un resto rezagado es útil y es real en términos de observación y explicación del subdesarrollo latinoamericano; más aún, sin dicha distinción será difícil explicarse algunos aspectos fundamentales del subdesarrollo. El proceso de la crítica que debatimos se basa en asimilar esta distinción a las teorías del dualismo, desarrolladas con connotaciones muy particulares, y al rechazar a éstas se objeta, naturalmente, a las categorías de moderno y no moderno; no creemos que éste sea un método adecuado de crítica, aunque tiene el mérito de plantear el problema dentro de un ámbito más general.

En primer lugar, nadie sostuvo que la distinción entre lo moderno y lo no moderno pueda hacerse con referencia simple y única a la productividad del hombre, que es un *signo exterior* de dichas categorías, como lo es el hecho de que la productividad por hombre en la industria sea más elevada que en la agricultura, todo lo cual oculta comportamientos y condicionantes de la mayor trascendencia. Nadie tiene derecho a engañarse pensando que la distinción criticada sea una cuestión mecánica de diferentes niveles de productividad; quizás lo que conduce a esa errada interpretación se deba a dos hechos: a) la facilidad que ofrece el método de las productividades para hacerse una idea grosera de la magnitud de ambos sectores; y b) la falta de organicidad actual de ambos sectores, en especial el no moderno, donde aparentemente la única nota común es su bajo nivel de ingreso y participación. Sin embargo, existen tendencias hacia «solidaridades implícitas» o no declaradas entre los diversos «grupos sociales» que participan de la modernidad al igual que entre los que quedan al margen de ella. Este solo hecho es digno de reflexión por parte de los sociólogos, y prueba además que el asunto supera por mucho el nivel de una simple clasificación estadística o de un «dualismo imaginario».

3. *Las críticas concretas*

Para situar mejor la crítica y estas observaciones, conviene pasar al nivel de las afirmaciones concretas que contiene el trabajo analizado.

Se admite que el dualismo es un fenómeno complejo con facetas sociológicas, tecnológicas y económicas, y se las analiza por separado reconociendo sus interdependencias. El primer argumento, basado sobre la existencia de una »sociedad nacional formal«, resulta poco convincente ahora, y quizás lo sea más aún en el futuro. De hecho, frente a muchos problemas trascendentes, los empresarios de los sectores modernos de América Latina tienen mucho más en común, formal y sustantivamente, con los centros modernos externos, que con los grupos nacionales marginados de sus respectivos países. Las empresas extranjeras dominan cada vez más las »islas de modernidad« latinoamericanas, lo cual a su vez crea explicables formas de solidaridad y organización entre ellas. Más aún, nadie puede desconocer que se discuten hoy en América Latina formas comunes para enfrentar el peligro potencial de la organización de los marginados. El hecho de que los grupos marginales participen de los sentimientos de nacionalidad y se refieran a ella en un sentido muy singular, nos parece del todo natural; lo que se afirma es exactamente lo contrario: el debilitamiento de »lo nacional« en las »islas de modernidad«. La circunstancia de que las influencias externas siempre hayan tratado de actuar a través de »esa referencia nacional sin suscitar en su contra los sentimientos y expectativas que le están ligados«, ya no me parece tan exacta, pero en todo caso es sólo reveladora de que las influencias externas se ejercen la mayoría de las veces con »eficiencia«.

El segundo argumento plantea la tesis del papel integrador de »lo nacional« alentado desde fuera, contra la sola formación de »islas de modernidad« como subproducto de las relaciones centro-periferia. Es cierto, como además lo señalan los trabajos criticados, que la relación centro-periferia se aplica tanto a las relaciones externas como a las internas de la sociedad latinoamericana, pero de ello no pueden deducirse las conclusiones que se sacan, salvo

que el concepto de »integración nacional« se amplíe hasta perder su significado. En un sentido dialéctico, los siervos eran parte indisoluble del sistema feudal, formaban una »unidad antagónica«, pero ¿en qué sentido estaban »integrados« al sistema feudal? Con los mismos argumentos ¿podemos decir que los »marginados« de la América Latina del siglo xx están »integrados« en los sistemas nacionales? Probablemente hay aquí una cuestión terminológica que no ayuda a aclarar el problema. En todo caso, el sector moderno es producto internacional de las relaciones centro-periferia; en cambio, el sector »no moderno« es producto interno de las relaciones centro (moderno)-periferia (no moderno); ni las »islas de modernidad« están »integradas« al sistema de los centros dominantes, como tampoco lo están los marginados a las »islas de modernidad«. Esto no impide que formen parte de los sistemas respectivos con motivaciones comunes y elementos antagónicos.

El tercer argumento se basa sobre la enorme expansión de los sistemas de comunicación de masas, lo que abonaría la hipotética integración de todas las capas sociales, y lograrían: a) una creciente participación de todos los grupos sociales en un sistema nacional de valores y expectativas de una sociedad desarrollada; y b) promover presiones que desembocarían en conflictos, conflictos que serían signos de la percepción de la sociedad nacional como una unidad. No admitimos ninguna de las dos cosas. Los valores y expectativas de las »islas de modernidad« se distancian cada vez más del resto del sistema, y ello parece obvio si se comparan los valores y expectativas de un obrero de Montevideo con los de un indígena de Huancayo o de Quezaltenango, donde para medir el tamaño de la propiedad se usa como unidad el surco o la hilera; con la misma lógica que la propiedad individual urbana de Montevideo no se mide en kilómetros cuadrados, sino en metros cuadrados. Sobre el hecho de que la existencia de conflictos indique que los marginados están integrados al sistema nacional, me parece aun más dudoso como argumento, por las razones ya explicadas con referencia al concepto de sistema. Por la terminología utilizada parece que un sistema sólo se compusiese de »partes

integradas« y no simplemente de »partes funcionalmente relacionadas por solidaridades y antagonismos«; por lo demás, los conflictos pueden darse y se dan también »entre sistemas«. Todo este análisis conduce a una afirmación tan tajante como dudosa: »son cada vez más fuertes los factores que tienden a favorecer la existencia de una sociedad nacional« (p. 158).

Pasemos ahora a las facetas económicas del dualismo. Aquí se hacen varias afirmaciones, algunas de las cuales no están corroboradas por la realidad y otras parecen inadecuadas para el análisis. Las críticas plantean lo siguiente: a) que no existen en América Latina poblaciones o grupos importantes que dejen de responder a los incentivos económicos del sistema capitalista; b) que no existe un mercado moderno y un mercado primitivo, como sistemas reales por separado; c) que los insumos que utiliza el mercado moderno derivan en gran parte del mercado primitivo y sus productos en alguna medida van a ese mismo mercado; d) que las diferencias entre lo moderno y lo no moderno es una simple »discontinuidad« que se produce en un sistema económico profundamente »continuo«; y e) que la distinción entre moderno y no moderno se basa sobre el procedimiento, metodológicamente erróneo, de convertir abstracciones estadísticas en sistemas reales.

La primera cuestión se asienta sobre una confusión entre »incentivos económicos capitalistas« y »racionalidad económica«. Si se dijese que en América Latina no existen grupos importantes que actúen al margen de la »racionalidad« económica del sistema donde están insertados, sería correcto; lo otro es falso, porque en América Latina existen importantes grupos al margen de la »racionalidad económica capitalista«, que es justamente lo que permite distinguir el sector no moderno. No quiero detenerme teóricamente más sobre este tema, pues el agudo análisis de M. Godelier¹ es más que suficiente. La referida observación, aunque errónea conceptualmente, tiene el mérito de apuntar a ciertos prejuicios muy comunes entre los economistas acerca de la irracionalidad de la economía

¹M. Godelier, *Racionalidad e irracionalidad en la economía*, Editorial Siglo XXI.

primitiva. La verdad, por ejemplo, es que el campesino indígena típico de América Latina hace un uso racional, inteligente y económico del recurso suelo que posee, dadas las limitaciones y características del marco donde tiene que desenvolverse; pero esto es muy diferente a decir que aplica la »racionalidad capitalista«.

El segundo argumento se refiere a la inexistencia de un mercado moderno y otro primitivo, como sistemas reales; y nuevamente entrá aquí la palabra »sistema«. Que existen dos mercados diversos no le cabe la menor duda a ningún economista; el hecho de que en ambos rija la ley de la oferta y la demanda y que haya intercambio entre ellos no los convierte en uno solo, ni los confunde. Uno es monetario y el otro fundamentalmente no monetario; uno es de bajo ingreso, otro de alto ingreso; uno está profundamente vinculado con el exterior, el otro es fundamentalmente interno, etc. Esa distinción no sólo es útil, sino indispensable para analizar la realidad, conformen o no »sistemas« separados con reglas propias.

El tercer argumento se refiere a una cuestión de verificación empírica para la cual no se aportan elementos de juicio: que el sector moderno utiliza principalmente insumos del »no moderno«. Si fuera así, el sector no moderno sería arrastrado rápidamente por el crecimiento nada despreciable de las »islas de modernidad«. En rigor los insumos del sector moderno proceden principalmente del mismo sector moderno y del exterior, y si se analizan las tendencias, con toda probabilidad se podría demostrar que la utilización de los insumos producidos en el sector no moderno es decreciente en términos relativos.

El cuarto argumento transforma la distinción entre moderno y no moderno en una »discontinuidad« subordinada a una gran »continuidad« fundamental del sistema. ¿En qué consiste esa continuidad fundamental del sistema? Mientras no se lo explique, la argumentación no aparece suficientemente clara como para someterla a crítica; por otra parte, aceptando que se trate de una »gran discontinuidad« subordinada ¿no sería ello suficiente como categoría de análisis?

El quinto y último argumento, por ser conclusión de

las críticas precedentes, queda refutado con nuestras observaciones anteriores.

Ahora bien, más allá de cuestiones conceptuales queda en pie el asunto de fondo: no todas las categorías de análisis deben ser »sistemas« para que sean útiles y la definición de una estrategia de desarrollo que las considere tampoco exige tal requisito. No defiendiendo, pues, ningún dualismo en el plano teórico; y aunque me parezcan imprecisas las críticas hechas a mi posición, sólo defiendiendo la libertad para elegir categorías de análisis eficaces, coherentes y reales. En síntesis, se llamó, con criterio muy personal, »dualismo« a la tesis considerada, para después objetarla no por sus fundamentos, sino por ser »dualista«. ¡Quien le pone a otro, y a la fuerza, el traje de »dualista« no puede por tanto criticarlo diciendo que está mal vestido!

(Octubre de 1968)

Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la »heterogeneidad estructural« de América Latina

1. En este trabajo, relacionado y coordinado con otros que versan sobre la misma cuestión general¹, se discutirán los siguientes aspectos:

- a) la naturaleza de la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y sus diferencias con el enfoque clásico del dualismo;
- b) las implicaciones de la señalada heterogeneidad para la dinámica del desarrollo latinoamericano.

El análisis se realizará en un nivel bastante elevado de abstracción, considerando América Latina en su conjunto, pero en la parte final se tomarán en consideración algunas situaciones nacionales o regionales específicas.

2. Veamos, en primer lugar, ciertos puntos relativos a la »tesis dualista«. Respecto a la concepción económica del dualismo, parece evidente que ella se identifica con un caso extremo y »abstracto« de las economías primario-exportadoras, esto es, el de los »enclaves«. Se plantea allí la diferenciación entre el »complejo« exportador y el »resto«, siendo más o menos completa la separación de las dos áreas. Recordando a Singer podría decirse que el complejo exportador, aunque geográfica y políticamente estuviera dentro del país, económicamente era, en verdad, una »extensión« o parte del sistema »central«. De todos modos, *el punto clave no es que se tratara de áreas diferenciadas, sino que era nula o mínima la »irradiación« del foco exportador hacia el »hinterland«*. El primero crecía hacia y desde afuera; el segundo »vegetaba« sin otros estímulos que los »endógenos«².

¹Véase *Estudio Económico de América Latina, 1968* (E/CN.12/825/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 70.11.G.1).

²Sobre la materia, véase Yoichi-Itagaki, »A review of the concept of the dual economy«, *The developing economics*, vol. VI, Nº 2, junio 1968. Este artículo contiene referencias muy completas acerca de las principales aportaciones sobre el asunto.

3. Las economías primario-exportadoras de América Latina podrían clasificarse según su semejanza o distanciamiento del arquetipo de enclave. Quizás las más próximas hayan sido las *»banana republics«* del pasado; las más distantes, las del cono sur, inclusive la del Brasil, por la dispersión especial y la sucesión en el tiempo de los diversos focos exportadores en este país.

Las diferencias podrían atribuirse a tres tipos de factores principales. Por un lado, a la naturaleza de los recursos-base de la exportación: allí donde éstos eran en alto grado *»especializados«* para el mercado externo (tipo plantaciones y productos mineros), el divorcio tendía a ser mayor que en el caso de producciones más compartidas entre mercado interior y exterior (caso de los productores de alimentos básicos del Río de la Plata). Por otro lado, sobresale el elemento político-institucional: allí donde se consolidó un *»Estado nacional«* más o menos independiente, hubo mayores posibilidades de transferir hacia las demás actividades y regiones el dinamismo del complejo exportador. Finalmente, está el hecho de la mayor o menor significación e impermeabilidad de la sociedad o economía *»tradicionales«*, como en el caso de los países integrantes del imperio incaico.

Según fueran éstas u otras las circunstancias, se delineó la contextura dualista de las economías primario-exportadoras de América Latina, referida básicamente a los radicales desniveles de productividad y a los nexos o *»comunicación«* entre el sector exportador y *»el resto«*, y *no*, por ejemplo, el predominio o diferencias en cuanto a relaciones capitalistas o *»feudales«* (más exactamente *»señoriales«*) o a la integración o no en un *»sistema político-nacional«*. En algunas partes, repetamos, la separación fue casi completa sea desde el ángulo de las poblaciones implicadas en uno u otro sector, sea desde el prisma espacial, esto es, de las regiones incorporadas o marginadas del comercio exterior.

4. El desarrollo de la industrialización, entendida en su sentido más amplio, esto es, comprendiendo todas las actividades complementarias, modifica sensiblemente y en diversos grados aquel cuadro más o menos simple y pronunciado de heterogeneidad estructural. En lo esencial y para no repetir análisis ya familiares, la llamada diversificación »hacia adentro« lleva a la aparición y fortalecimiento de un sector no-exportador, »modernizado« y »capitalístico«, con niveles de productividad sustancialmente superiores al promedio del sistema y similares (por lo menos en términos de precios nacionales) a los del complejo exportador.

En cierto modo, este fenómeno viene a tomar cuerpo definido en los países »pioneros« durante la »segunda etapa« del proceso, cuando ellos entran al campo de los bienes intermedios y de consumo duradero »pesado«, basados en tecnologías modernas y de mayor densidad de capital. En la fase anterior, en cambio, digamos desde los años 30 hasta comienzos de los años 50, la expansión fabril se llevó a cabo primordialmente por la utilización de la capacidad preinstalada y el desarrollo de las industrias ligeras. Distinto podría ser el caso de los países de industrialización más tardía, donde los primeros pasos industriales ya se dan con la importación de tecnologías modernas que determinan desde el principio un »corte« en los niveles de productividad.

5. Para ciertos fines analíticos, a los que se aludirá después, y a la luz de los cambios acarreados por la industrialización, puede descomponerse la estructura productiva de América Latina en tres grandes estratos: por un lado, el llamado »primitivo«, cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que predominaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina; en el otro extremo, un »polo moderno«, compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejante a los *promedios* de las economías desarrolladas; y, finalmente, el »intermedio«, que en cierta manera se aproxima más a la pro-

ductividad media del sistema nacional. Nótese bien el carácter multisectorial de cada uno de los estratos, como asimismo la diferencia con la dicotomía más corriente de mundos urbano y rural.

Varios problemas se plantean al considerar esta clasificación. El *primero* podría ser el relativo a la validez de la diferenciación o «discontinuidad» de esos estratos.

El *segundo*, a las relaciones entre ellos o a su colocación en el «continuo» de la economía interna.

6. En lo que respecta al problema de la «discontinuidad», importan sobre todo dos cosas: la *magnitud de los contrastes* entre los segmentos clasificados y la *significación de los contingentes humanos y las actividades productivas vinculadas a cada uno de ellos*.

Desde el primer ángulo, la productividad por hombre en el sector «moderno» sería poco más de cuatro veces la del promedio, en tanto que la del «primitivo» no alcanzaría a una cuarta parte del mismo; en otros términos, la del primero sería más de veinte veces superior a la del segundo. En cifras absolutas esto representaría una productividad por hombre de alrededor de 4.000 dólares-año y de 190 dólares-año, respectivamente. La del estrato «intermedio» sería casi igual a la media de la economía y equivalente a unos 1 000 dólares por hombre ocupado³.

Como punto de referencia aproximado pueden considerarse los contrastes de la productividad por hombre en las principales actividades económicas en los países desarrollados. (Véase el cuadro 1.)

Puede comprobarse a primera vista la relativa *homogeneidad* de los distintos sectores. Claro está, las

³Véase al respecto *La mano de obra y el desarrollo de América Latina en los últimos años* (E/CN, 12/L. 1), trabajo de Zygmunt Slawinski presentado al Seminario sobre Organización y Planificación de la Formación Profesional (Río de Janeiro, octubre de 1964), auspiciado por la OIT

También A. Pinto, «Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina», *El Trimestre Económico*, N° 125 (México, 1965).

diferencias serían mayores si se adoptara la misma óptica que nosotros empleamos, pero aun desde el ángulo estrictamente »sectorialista«, los contrastes latinoamericanos son sustanciales. Por ejemplo, la productividad por hombre en la agricultura es menos de la décima parte que la de la minería y menos de

Cuadro 1

PRODUCTO BRUTO INTERNO POR PERSONA OCUPADA^a EN
ESTADOS UNIDOS Y GRAN BRETAÑA, 1960

Sector	Estados Unidos	Gran Bretaña
<i>Total</i>	100	100
A. Agricultura	47	93
B. No agrícola	105	100
I. <i>Bienes y servicios básicos</i>	128	102
a) Minería	133	90
b) Manufactura	125	97
c) Construcción	120	99
d) Servicios básicos	147	128
II. <i>Servicios</i>	90	98

FUENTE: *Yearbook of national accounts statistics, 1965*; *Statistical Abstract of the United States, 1964*; y *Annual Abstract of Statistics*.

^a Al costo de factores.

la quinta parte de la industria fabril. Por otro lado, conviene insistir sobre los desniveles intrasectoriales. Veamos algunas situaciones globales al respecto. En la agricultura, las explotaciones adscritas al sector »moderno« tendrían una productividad alrededor de catorce veces mayor que la prevaleciente en el sector »primitivo«; en lo que respecta al manufacturero, los establecimientos del sector »moderno« llegarían a un nivel de productividad casi treinta veces

superiores a las pequeñas unidades de su sector »primitivo«⁴.

Es difícil, pues, desconocer que existe realmente una discontinuidad, esto es, una situación patente de heterogeneidad estructural, sea cual fuere el ángulo que se escoja para la comparación, la cual, por otra parte, contrasta con la apreciable homogeneidad de las economías industrializadas⁵.

7. Pero lo anterior debe verse en conjunto con el otro aspecto: el de la *significación de los diversos estratos*.

Para ir al grano del asunto podría afirmarse lo siguiente: en tanto que las actividades, poblaciones y áreas »rezagadas«, »marginadas« o como quiera llamarlas representan fracciones pequeñas o insignificantes en la estructura global de los países »centrales«, ocurre lo contrario en el ámbito latinoamericano (y subdesarrollado en general).

En efecto, según las estimaciones realizadas, entre el 35 y el 40 por ciento de la población activa latinoamericana trabajaría en el estrato »primitivo« (aunque genera menos del 8 por ciento del PBI); en cambio, sólo alrededor del 13 por ciento lo haría en el »moderno«. Podría especularse en el sentido de que en una economía industrializada las proporciones se invierten, y aun así seguramente los »rezagados« están menos distantes de la productividad media y de la correspondiente al área más adelantada.

⁴Estimaciones preliminares de CEPAL para 1960. Como es natural, las proporciones de la población activa incorporadas a los diversos estratos varían considerablemente en cada sector. En suma, el porcentaje retenido en el estrato »primitivo« de la industria es relativamente bajo, en tanto que es bastante alto en el sector agrícola.

⁵Como se comprende, esa heterogeneidad sustancial va acompañada y en gran medida es la causa principal de la incompleta o muy débil *integración* interna de los sistemas. La baja productividad, los escasos »excedentes« comerciables o intercambiables de algunos sectores, impiden o limitan de hecho sus relaciones con los demás. Podría agregarse que también ocurre algo semejante a nivel internacional: las relaciones son más importantes y dinámicas *entre* economías industrializadas (diversificadas y »homogeneizadas« en términos de progreso técnico), que entre ellas y las subdesarrolladas.

8. Las consideraciones anteriores sólo se refieren a ciertos rasgos fundamentales de la estructura global; interesa ahora examinar *las relaciones entre los estratos en la dinámica del desarrollo*.

Para ahorrar digresiones, tratamos de «colocar» la cuestión a la luz de la experiencia de las economías centrales. En primer lugar, parece evidente la tendencia a largo plazo hacia la referida «homogeneización» de los sistemas, que se reproduce prácticamente en todos los planos. En segundo lugar, si bien es obvio que ese curso no significó un avance uniforme sino que se manifestó por la aparición de focos o «sectores líderes», lo decisivo es que éstos «arrastraron» a los demás hacia niveles semejantes o cada vez más altos de productividad. La influencia de las políticas económicas y sociales, sobre todo en la postguerra, son un factor principal en el proceso; no se trata, pues, de una tendencia totalmente espontánea o «natural».

No cabe duda que la visión de esa experiencia estaba en la mente de quienes propugnaron el camino de la industrialización en América Latina (sin olvidar, por cierto, la imposición de otros hechos, sobradamente destacados en el enfoque «cepalino»). En resumen, se partía de la base de que el nuevo «polo» establecido alrededor de la industria y proyectado «hacia adentro» cumpliría una misión «homogeneizadora» similar a la registrada en los «centros».

Por un tiempo, durante las primeras fases de la «industrialización sustitutiva», pudo pensarse que la perspectiva tenía visos de materializarse. En el presente, en cambio, es manifiesto que el optimismo se apagó o desapareció⁶.

9. ¿En qué se funda esta modificación de expectativas? Resumiendo «heroicamente», podrían destacarse los siguientes aspectos:

⁶Esto no significa, como ha escrito recientemente Hirschman, una «desilusión» con respecto a la industrialización, así, en general, sino más bien una reconsideración de un tipo particular de industrialización sustitutiva. (Véase «The political economy of import-substituting industrialization in Latin America», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, febrero 1968, también publicado en *El Trimestre Económico*, N° 140 (México, 1968).

- a) La decadencia del desarrollo estuvo lejos de acelerarse, consolidarse y hacerse »autosostenida«.
- b) La dependencia del exterior mudó de rostro, pero en muchos casos tornóse tanto o más influyente que en el pasado (endeudamiento crónico, enajenación de las decisiones de política económica, subordinación tecnológica, extranjerización de actividades básicas, etc.).
- c) Grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del »espacio económico« quedaron absoluta o sustancialmente marginados respecto del avance registrado en el »polo moderno«. En otras palabras, hubo una *triple concentración de los frutos del progreso técnico*: al nivel social, al de »estratos« económicos y al regional.
- d) Finalmente, y lo más importante, no se advierte ninguna señal significativa de que la tendencia anterior vaya a rectificarse espontáneamente; por el contrario, parece razonable suponer —y argumentos hay para defender la hipótesis— que puede o debe acentuarse.

En suma, la capacidad de irradiación o arrastre del »sector moderno« ha resultado, para decirlo discretamente, mucho menor que la esperada. De este modo, *más que un progreso hacia la »homogeneización« de la estructura global, se perfila un ahondamiento de la heterogeneidad de la misma*⁷.

10. En este respecto, para fundamentar el supuesto, es útil tener en cuenta algunos antecedentes relativos tanto a economías de mayor grado de desarrollo que América Latina, pero donde se reproducen o reprodujeron algunas características estructurales semejantes, como a nuestra propia región.

Respecto a lo primero puede observarse lo sucedido en algunas economías del sur de Europa, como Espa-

⁷Nótese bien que esta conclusión (sin ser una deducción »analógica«) tiene su contrapartida en lo ocurrido a nivel internacional. Tampoco en este caso se cumplieron las optimistas suposiciones decimonónicas respecto a la diseminación y compartimiento en escala mundial de las mejoras de la productividad en los centros industrializados. A la inversa, las desigualdades iniciales, evidentemente, se han exagerado.

ña e Italia. Sobre este aspecto, un trabajo muy importante de la Comisión Económica de Europa⁸ señalaba lo siguiente:

»...las disparidades regionales de ingreso son mucho mayores en los países pobres de Europa que en los ricos. Grandes áreas de los países del sur de Europa muestran ingresos por persona inferiores a los dos tercios de sus promedios nacionales, en tanto no se encuentran diferencias tan notorias en Alemania Occidental, Suecia o los países del Benelux. Las diferencias en este respecto entre países ricos y pobres son mucho más pronunciadas... porque la mayoría de las áreas pobres en los países ricos están escasamente pobladas. Por el contrario, las regiones pobres del sur y el oriente de Europa están muy densamente habitadas. Mientras que la población en regiones por debajo de los dos tercios del promedio nacional constituyen un porcentaje muy bajo en Gran Bretaña, Suiza, Austria y alrededor del 10 por ciento en Noruega y Francia, alcanza a representar más o menos un tercio de la población en Italia, Turquía y España. . .

»Las disparidades regionales en los países más pobres de Europa se deben en parte al hecho de que éstos comprenden 'islas de progreso', por lo general la capital y otras ciudades importantes, en medio de un océano de relativo atraso, sea por diferencias en los recursos naturales, el clima o la topografía, sea por los sistemas de tenencia de la tierra y otros factores institucionales«.

Parece necesario subrayar que un elemento principal para la cuestión planteada es el incremento o/y la retención de las poblaciones en las áreas rezagadas. Por ejemplo, según la fuente indicada, entre 1900 y 1950, en las regiones pobres de España y de Italia el número de habitantes aumentó más o menos al mismo ritmo que la del país, y en algunos casos con mayor intensidad, así en Andalucía y Cerdeña, a lo cual

⁸ *Estudio Económico de Europa, 1954* (E/ECE/194), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 55.II.E.2), pp. 138 y 139.

debe agregarse la circunstancia, ya apuntada, de que la representación de esas áreas era bastante alta sobre el total⁹.

Otra ilustración clara y poco considerada (que no desmiente la tendencia a largo plazo hacia la homogeneización en los centros) es la de Estados Unidos y, más específicamente, la del sur de los Estados Unidos. A este respecto creemos suficiente reproducir algunos párrafos de un conocido trabajo de Sydney Dell¹⁰:

»...Quizás debería señalarse que la historia registra numerosos ejemplos de la tendencia opuesta, esto es, de la »polarización económica« en la medida en que las áreas ricas de una comunidad o país se tornan más y más ricas y las áreas pobres se empobrecen aún más...

»...La historia de los Estados Unidos sugiere que las fuerzas de la integración económica en ese país no han sido tan vigorosas como a menudo se sostiene. En primer lugar, antecedentes cualitativos sugieren que a través de la mayor parte del siglo XIX los estados del sur quedaron considerablemente rezagados en relación al resto del país y con respecto al crecimiento de la producción y el ingreso...

»...Aún hacia 1954, después de unos 80 años de desarrollo industrial en el sur, la participación de sus estados en el total del empleo industrial del país sólo llegaba al 20 por ciento, aunque ellos todavía conservaban el 31 por ciento de la población. Por otro lado, el ingreso medio en los estados sureños más pobres todavía era inferior a la mitad del prevaleciente en los más ricos...

»...Lo que es sin duda notable acerca de la brecha (entre el norte y el sur) no es que se haya producido entre 1880 y 1950, sino que haya perdurado durante tanto tiempo a pesar de las fuerzas competitivas domi-

⁹Conviene tener en cuenta que si este problema se ha aliviado en los últimos tiempos, ello se debió principalmente a la emigración masiva de mano de obra hacia otros países europeos.

¹⁰Sydney Dell, »Economic integration and the American example«, *The Economic Journal*, marzo 1959.

nantes en la economía más dinámica del mundo occidental».

11. En lo que se refiere a América Latina, lo primero que habría que considerar es que después de tantos decenios de crecimiento »hacia afuera« y »hacia adentro«, entre un 40 y un 50 por ciento de la población latinoamericana continúa marginada de los beneficios del desarrollo y tiene ingresos medios similares a los de los países de Asia y África.

Infelizmente, se carece de antecedentes que permitan apreciar cuál ha sido y es el ritmo de incorporación de las poblaciones al llamado sector »moderno«, aunque sí se comprueba que núcleos claves de ese estrato, como la industria fabril y los servicios básicos, han disminuido sus tasas de absorción durante la década de los años 60 con respecto a la década anterior¹¹.

De todos modos, para una verificación aproximada, puede apreciarse la evolución ocurrida en algunos países representativos respecto a la incorporación de población activa en las áreas desarrolladas y a la inversa, su retención en las subdesarrolladas. En los cuadros 2, 3 y 4 se registran estos hechos en lo que se refiere a Brasil, Ecuador y Perú. Tal vez la conclusión sobresaliente que se desprende de esas informaciones es que la expansión, a veces bastante rápida, de la población acogida por las regiones más dinámicas no ha sido óbice para que continúe aumentando en términos absolutos el contingente arraigado en la »periferia interna«. Más aún, debe tenerse en cuenta (y esta es otra perspectiva fundamental para la discusión) que las regiones avanzadas *tienen su propia periferia interna*, compuesta, en lo principal, por la llamada »marginalidad urbana«.

En resumen, reiteramos: hay razones para suponer una tendencia hacia la agudización de la heterogeneidad estructural, que en algunos casos puede no significar un desmejoramiento absoluto de la situación de los »marginados«, pero que casi siempre impor-

¹¹Véase *Estudio Económico de América Latina*, 1968, *op. cit.*, cuadro 22.

Cuadro 2
BRASIL: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR AREAS
DE DESARROLLO

	1940		1960		1970 ^a	
	Miles de habitantes	Porcentaje	Miles de habitantes	Porcentaje	Miles de habitantes	Porcentaje
Area desarrollada ^b	8 944	22	16 282	23	22 600	24
Area subdesarrollada ^c	15 862	38	30 007	43	38 291	40
Area intermedia ^d	16 430	40	24 678	34	34 371	36
Brasil	41 236	100	70 967	100	95 262	100

FUENTE: *Censo de población de 1960.*

^aProyección hecha por IBGE.

^bEstados de Guanabara y São Paulo.

^cIncluye las regiones Norte, Nordeste, y los estados de Bahía, Sergipe, Espírito Santo y Río de Janeiro.

^dIncluye los estados del Sur: Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul; Minas Gerais y la nueva región de frontera del Centro-Oeste.

Cuadro 3

ECUADOR: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR REGIONES

	Volumen absoluto (miles de habitantes)			Estructura (porcentajes)		
	1938 ^a	1950 ^b	1962 ^b	1938 ^a	1950 ^b	1962 ^b
	Sierra	1 452.3	1 896.1	2 461.0	61.3	58.0
Costa	759.1	1 326.2	2 178.6	32.0	40.5	46.1
Oriente (y otros)	158.4	48.8	81.5	6.7	1.5	1.8
Ecuador	2 369.8	3 271.1	4 721.1	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Junta de Planificación del Ecuador, *Indicadores Económicos*, julio de 1967.

^aEstimaciones.

^bDatos censales.

Cuadro 4
PERU: POBLACION ENUMERADA EN LA COSTA Y RESTANTES
REGIONES EN 1945 Y 1965

(Millones de habitantes)

	1945	Porcentaje en el total	1965	Porcentaje en el total
Costa ^a	2.4	31.2	3.4	29.6
Demás regiones	5.3	68.8	8.1	70.4
Perú	7.7	100.0	11.5	100.0

FUENTE: Estimaciones basadas en los censos de 1940 y 1961. Los datos censales por circunscripciones menores han sido extrapolados de acuerdo con índices regionales de crecimiento.

^aLa definición de Costa no se restringe a la acostumbrada demarcación topográfica (por ejemplo, la cota de 1 500 m. de altitud). Ciertas circunscripciones fueron excluidas o incluidas de acuerdo con el grado de integración a la economía exportadora no minera de la vertiente occidental de los Andes. Esta definición da lugar a una mayor población asignada a la Costa que la que resultaría si se siguiesen las definiciones usuales. La diferencia, sin embargo, es relativamente pequeña (menos de 250 000 habitantes en 1965) y no modificaría la tendencia al crecimiento del conjunto de las «demás regiones».

tará un distanciamiento de las situaciones relativas.

12. Claro está que los distintos estratos y, en general, todos los componentes de la estructura global están «insertados» en un contexto común; no son, pues, compartimentos estancos ni «sistemas», de manera que es preciso hurgar en la naturaleza de sus relaciones, materia que todavía requiere seria meditación y muchas investigaciones. A título meramente exploratorio discutiremos las posibilidades principales al respecto.

La primera podría identificarse con el llamado «colonialismo interno»¹².

¹²Creo que C. Wright Mills fue uno de los primeros en llamar la atención sobre este aspecto en «Remarks on the problem of industrial development», aportación al Seminario Internacional sobre Resistencia al Cambio (Río de Janeiro, octubre de 1959), publicada por el Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, *Resistências à Modernização* (Río de Janeiro, 1960), pp. 281-287.

No es difícil encontrar algunos casos y situaciones donde se discierne una suerte de »explotación« de la »periferia interna« por parte de su »centro« (o sector moderno) que podría haberse dado a través de alguno o todos estos mecanismos principales:

a) La relación de precios de intercambio, que reproduciría el fenómeno comprobado a nivel internacional, esto es, que el »centro« interno no distribuye o comparte con la periferia (principalmente en el intercambio de bienes primarios por manufacturados) las ganancias derivadas de su creciente productividad¹³.

b) La discriminación cambiaria, en la medida en que exportaciones originadas en la periferia le son pagadas en divisas sobrevaluadas, las mismas que se entregaron subvaluadas a los importadores del »centro«.

c) La transferencia de excedentes financieros creados en la periferia hacia las actividades del »centro« (proceso similar a la »fuga« de capitales desde la periferia a los »centros« externos).

d) La posible desproporción en el reparto de las inversiones públicas y privadas en beneficio del sector moderno, especialmente en los grandes centros urbanos.

13. Como es difícil aquilatar y cuantificar estos fenómenos, no es menos cierto que hay efectos »compensatorios«, como son los derivados de gastos públicos, inversiones sociales, políticas de »reequilibrios regionales«, etc., cuyo objeto es aliviar el estado de la »periferia«, y que necesariamente son financiados en gran parte a costa de los excedentes del sector moderno. Asimismo podría pensarse que éste coloca al alcance (o a la vista u oído) de los »marginados« los bienes característicos de sus patrones de consumo, pero esto, aparte de asemejarse mucho al »suplicio de Tántalo«¹⁴, en alguna medida pro-

¹³Respecto al significado económico y social de los aumentos »reales« y »nominales« de productividad, (debido a la política económica, presiones de grupos y otros factores) puede verse mi artículo »Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano«. *El Trimestre Económico*, N° 125, enero-marzo 1965.

¹⁴Recuérdese que el 50 por ciento de la población prácticamente no participa en el »mercado industrial«. Véase *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN. 12/716/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 66. II. G. 4).

voca efectos no deseados o discutibles (tales como el descenso de las pautas alimenticias en aras de, digamos, la adquisición de una radio de transistores, según la observación de Pedro Vusković). Dicho sea de paso, éstos y otros expedientes son los que hacen participar (limitada y »pasivamente«) a la periferia en la sociedad global, pero sin llegar a »integrarla« al nivel básico, el económico, esto es, por la difusión del progreso técnico, el crecimiento de la productividad e ingresos, la ampliación y elevación de las oportunidades de empleo, etc. (¿No tiene todo esto una semejanza con las funciones y alcances de la »ayuda exterior«, especialmente con propósitos sociales, y el »efecto demostración«?).

14. A nuestro juicio (y sabemos que en esto hay diferencias claras de opinión¹⁵), más importante que la cuestión anterior es la otra alternativa: que en las condiciones actuales es posible que los sectores modernos hayan adquirido un grado considerable (aunque siempre relativo y condicionado) de autonomía interna, no externa, nótese bien, esto es, que tienden a crecer apoyados en sus propias fuerzas, estableciendo circuitos propios de gasto-ingreso, ahorro-inversión, etc. Esto significa, desde otro ángulo, que su tendencia »espontánea« (salvo los esfuerzos »rectificadores« de la política pública) apunta en el sentido de una menor irradiación hacia la periferia interna y una mayor concentración (o apropiación) de sus logros de productividad.

Son demasiado obvias las desventajas de esa inclinación desde una óptica »nacional«, por lo que no abundaremos sobre este punto. También puede ponerse en duda la »economicidad« general del proceso, aspecto que tampoco trato por haberse ya discutido ampliamente en estudios sobre distribución regional de la actividad económica¹⁶. En cambio sí nos interesa discurrir »especulativamente« sobre las oportunidades de prosperar que ofrece ese esquema.

¹⁵Por ejemplo, con los que creen que el sector moderno emergió »a expensas« de los otros y que la »explotación« de éstos es indispensable para su funcionamiento, idea que, en lo esencial, no compartimos.

¹⁶Véase CEPAL *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, cap. II.

15. En la imposibilidad de analizar debidamente la cuestión, nos permitiremos de nuevo una síntesis »brutal«, enderezada a evidenciar lo que nos parece »la gran contradicción del modelo«, que es, a nuestro juicio, la siguiente: *que se está pugnando por reproducir la estructura productiva de la »sociedad de consumo opulenta«, que se hizo posible por una base amplia y diversificada de producción y por niveles medios de ingreso superiores a los 1 500 dólares, en economías que obviamente no cuentan con lo primero y apenas alcanzan a 500 dólares por persona-año*¹⁷.

Parece útil contrastar esta contradicción básica con la que germinó durante la fase de crecimiento hacia afuera. Como bien lo planteó Jorge Ahumada, residía en la disociación entre una estructura productiva »simple«, asentada sobre las actividades primarias de exportación, y la estructura diversificada de la demanda y el gasto, determinados éstos por el nivel y, sobre todo, por la concentración del ingreso. A las importaciones correspondía resolver la contradicción.

Producida la contracción o el estrangulamiento de la capacidad para importar, los países emprendieron la tarea de »reajustar« sus estructuras productivas internas al patrón de la demanda. Sin embargo, por causas diversas y conocidas, desde la distribución del ingreso hasta la »intérmalización« del efecto demostración (con la producción doméstica de los bienes antes prohibidos o desconocidos), esa estructura productiva volvió la espalda a la realidad esencial caracterizada por un bajo ingreso medio, y se empeñó en reproducir la correspondiente a economías en un estadio muy superior de desarrollo.

Aquí parece residir una de las causas profundas del lla-

¹⁷ Podría alegarse que en el sector moderno probablemente los ingresos por persona sobrepasan los 1 000 dólares anuales y que si, de todos modos, la dimensión absoluta es relativamente pequeña, debe recordarse que también existen pequeños países altamente industrializados. Este razonamiento, entre otras cosas, descuida aspectos como los siguientes: a) el contexto histórico y las condiciones generales internas que rodearon la industrialización, por ejemplo, de los pequeños países desarrollados europeos; b) la elevada proporción de la producción manufacturera que se exporta (extensión del mercado interno); y c) la considerable homogeneización, desde todo punto de vista, de la sociedad interna.

mado »agotamiento de la industrialización fácil«. Satisfechas las demandas de la relativamente reducida población de elevados ingresos, el sistema retaca su paso o/y se esfuerza por aligerarlo, concentrando aún más los ingresos o/y ampliando »ficticiamente« el mercado por la ampliación de los plazos, la extensión de las facilidades, la incitación »al segundo automóvil«, etc. Todo esto, desde luego, con un tremendo drenaje de recursos financieros y de ahorros »potenciales«, esto es, que se filtran hacia el financiamiento del consumo en lugar de alimentar la inversión real.

16. Conviene dejar registradas aquí, aunque sea al pasar, un par de ideas a propósito del »consumo conspicuo«. Primero, sobre el concepto mismo. Como es meridiano, no está relacionado con la *naturaleza* de los bienes sino con otros aspectos: consumos circunscritos total o absolutamente a una pequeña minoría y que, por lo mismo, están divorciados del patrón de la demanda o gastos de la mayoría, condicionado por el ingreso medio. Esta es la razón obvia que explica el hecho de que el automóvil, que en Estados Unidos o Alemania no es objeto »conspicuo«, si lo sea en una economía subdesarrollada con el tercio o menos del ingreso por persona, de donde no se infiere que se deba o pueda suprimir en forma absoluta el uso de ese u otros bienes conspicuos.

En segundo lugar, y a nuestro juicio lo más importante, pocos han prestado atención al »costo social« acrecentado que implican las nuevas formas de consumo »opulento«. En suma, los consumos típicos de los grupos de »tradicionales« altos ingresos eran relativamente »baratos« en términos de »costos de oportunidad«, pues en lo esencial se traducían en una numerosa servidumbre, buenas comidas y bebidas y lujosas residencias; todos estos usos requerían factores relativamente abundantes sin muchos empleos alternativos. Pero bien distinto es el caso actual; los actuales consumos »opulentos« son terriblemente demandadores de capital y de fuerza de trabajo y capacidad empresarial altamente calificada (así, la industria automotora o electrónica). Allí donde estos factores abundan, o sea en una economía desarrollada, el problema se reduce (aunque de ninguna

manera desaparece, y así lo han destacado sobradamente autores como Galbraith, Sweezy y otros), pero en los nuestros adquiere primordial significación, tanto más cuanto que esos tipos de producciones implican también *un alto componente importado*, no sólo en insumos y maquinarias, sino también en pagos al exterior.

Por otro lado, tampoco debe olvidarse la diferente implicación financiera de los distintos patrones de consumo »conspicuo«; en suma, los nuevos o modernos requieren una movilización masiva de recursos, además de un aparato institucional extenso y costoso. Todo esto no era necesario para producir y comercializar bebidas, calzado, textiles o servicios personales, pero es indispensable cuando se trata de automóviles, televisores, radios, sistemas de calefacción central, etc. El »financiamiento del consumo« pasa a tener tanta o mayor importancia, sobre todo en nuestros países, que el »financiamiento de la inversión«.

17. ¿Hay alguna alternativa frente a la modalidad de crecimiento antes examinada, y que denominamos »por diversificación«, dando a entender así que descansa sobre la multiplicación incesante de productos para una relativa minoría de altos y medianos ingresos, mientras se descuidan los bienes y servicios esenciales y la ampliación de la base productiva?¹⁸

Parece aquí innecesario acotar que la respuesta excede en mucho los límites de estas notas y nuestras posibilidades; con todo, exponamos algunas orientaciones básicas para otro modelo y otra estrategia.

La primera residiría en el desplazamiento rotundo del acento puesto sobre un crecimiento precariamente asentado sobre las bases anteriores hacia otro cuyo pivote y objetivos centrales sean la *diseminación* del progreso técnico, la *ampliación* del mercado interno, la »*homogeneización*« del sistema, fines éstos íntimamente ligados y, en verdad, caras de una misma moneda, y, *last but not least*, »el logro de un mayor grado de autonomía o capacidad de autosustentación« del proceso respecto a influencias exteriores.

¹⁸Véase Carlos Matus, »Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana del desarrollo«, *supra*, pp. 89 ss.

Sin pretender desenvolver los contenidos de esa recomposición estratégica, cuyos antecedentes, por lo demás, surgen de las anteriores observaciones, parece útil preocuparse de ciertos malentendidos, en otras palabras, de lo que *no* significa el nuevo planteamiento que se trata de elaborar.

18. En primer lugar, no implica ningún »prejuicio« contra el sector moderno o el estímulo a la creación de unidades de alta productividad; lejos estamos de eso. Por un lado se parte de la base de que su existencia »material« representa un factor muy ventajoso, tanto porque allí radica gran parte del »potencial real de inversión« (bienes intermedios básicos y de capital e incluso industrias de consumo duradero de uso alternativo entre inversión y consumo) como también del »potencial de ahorros«.

Por otra parte y considerada esa realidad, se postula la »reconversión« de ese sector, de modo tal que su potencial, en lugar de servir primordialmente los intereses y reclamos de una »caricatura« de »sociedad opulenta«, se dedique a »transmitir« su progreso al resto de la economía, a »levantar« las poblaciones, áreas o sectores rezagados. Sobran las ilustraciones simples pero elocuentes: el acero puede servir para construir rascacielos de oficinas o para fabricar herramientas o maquinaria agrícola; la industria automotora puede entregar automóviles costosos o camiones; el cemento puede emplearse en grandes mansiones o en obras de regadío o caminos, etc. No se trata, insistimos, de optar entre »esto o aquello«, sino más bien de una modificación sustancial de las proporciones asignadas a los distintos fines¹⁹.

19. Dentro de este mismo contexto, y aquí se alude a otro equívoco difundido, es meridiano que no hay oposición *per se* a la »importación tecnológica«, a despecho de sus incongruencias conocidas. La esencia del problema está de nuevo en los criterios para asignar los *limitados* recursos de que se dispone para ello. Aunque elemental, raras veces predomina ese precepto del »silabario económico«. Los recursos que se gastan en una intensa y

¹⁹ Parece obvio que un modelo »a la manera soviética« es difícilmente imaginable en las actuales condiciones latinoamericanas.

continuada modernización y diversificación de la producción textil, por ejemplo, son los mismos que podrían o deberían orientarse hacia industrias claves, como las de exportación. Puede ser muy beneficiosa, »en sí«, la mecanización extensiva del sector financiero, pero se están empleando los mismos medios que podrían contribuir al establecimiento o ampliación de industrias intermediarias básicas o de productos químicos para la agricultura.

20. Por último, también parece evidente que una perspectiva como la diseñada no tiene parentesco alguno con las viejas políticas »redistributivas«; por el contrario, su objetivo es alterar algunos condicionamientos de fondo de las desigualdades extremas, como son los que determinan los niveles de productividad, las situaciones de empleo, el radio de oportunidades de la masa más o menos »marginada« del proceso de desarrollo y cambio, etc.²⁰

21. Como se advirtió, la discusión anterior ha considerado la región en su conjunto. Corresponde ahora, por lo tanto, tomar en cuenta las diferencias nacionales, que afectan sensiblemente el grado y la forma de aplicación del análisis global.

Para presentar la cuestión pueden considerarse los antecedentes del cuadro 5, basado en estimaciones muy conjeturales, pero, de todos modos, útiles para situar el asunto; para simplificar sólo se han tomado los estratos »moderno« y »primitivo«, registrando los porcentajes de población activa y las contribuciones de cada uno al producto interno.

Resalta a primera vista el contraste entre los casos extremos. Mientras en Argentina no tiene mayor significación el empleo en el sector »primitivo« y alrededor de una cuarta parte de la población trabajaba ya a niveles de productividad comparables con los de las economías desarrolladas, se comprueba una situación opuesta en el conjunto de Centroamérica, donde tres cuartas partes

²⁰Véase, al respecto, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/770/Add.), mayo de 1967.

de las personas ocupadas estaban en las actividades »primitivas«.

La consideración de esas diferencias permite definir los problemas centrales en cada caso. En Argentina, en un grado importante, el grueso de la población activa está

Cuadro 5
SITUACION DE ALGUNOS PAISES, ALREDEDOR DE 1960,
EN RELACION A SUS ESTRATOS PRODUCTIVOS

(Porcentajes)

	Sector moderno		Sector primitivo	
	Empleo	Porcentaje PBI	Empleo	Porcentaje PBI
Argentina	24	55	7	2
Venezuela	20	72	26	5
Chile	21	53	24	5
México	16	51	35	8
Brasil	14	42	42	10
Perú	10	40	56	14
Centroamérica	7	32	60	16

Nota: Estimaciones aproximadas basadas sobre antecedentes aportados por el documento de Z. Slawinsky, citado *supra*, p. 176, nota 3.

relativamente »incorporada«, y lo que se trata de resolver son cuestiones como las siguientes: a) acelerar el crecimiento del sistema; b) extender la »modernización« a las actividades »intermedias«; y c) conseguir una equitativa distribución del producto social entre los »incorporados«²¹. En Centroamérica, en cambio, la cuestión básica es, precisamente, cómo incorporar la

²¹ Desde este ángulo puede deducirse que la preocupación argentina con respecto a su »integración nacional« más bien se refiere a la »incorporación espacial«, esto es, al aprovechamiento de sus áreas rezagadas y subpobladas, que a la »incorporación social«, o sea la de importantes poblaciones marginales.

población del sector »primitivo« al proceso de desarrollo por la asimilación y difusión del progreso técnico.

No es posible examinar aquí las diferentes realidades y problemas nacionales, pero sí puede llamarse la atención sobre algunos aspectos sobresalientes. Por una parte, en ciertos países, el nudo del asunto parece residir en la supervivencia de una agricultura »tradicional« (en el más amplio sentido del término), donde todavía vegeta una buena parte de la población, que es el caso de algunos países andinos, como Perú, Ecuador o Bolivia. En otros, a la inversa, puede tener un significado relativo mayor la cuestión del marginalismo urbano, como podría ocurrir en Chile o Venezuela. Por otro lado, cabe tomar en cuenta que en algunos países —por ejemplo en Bolivia, en parte de América Central, como en el Noreste brasileño o en algunas regiones de México— el problema se complica por una desfavorable relación hombre-recursos, mientras que en otras partes —digamos Venezuela, Colombia o incluso la Sierra peruana— la situación parece más ventajosa en este sentido y adquieren mucha mayor gravitación restricciones institucionales como el sistema de tenencia de la tierra.

De todas maneras, aunque en distinta medida, podría decirse que para todos se plantea la interrogante de saber si el patrón »concentrador« de desarrollo antes analizado es compatible con progresos sustantivos y a plazos adecuados, para lograr la »incorporación« y la »homogeneización«²²

(Diciembre de 1968)

²²En lo que se refiere a México sería interesante evaluar la importancia que, para este asunto, tiene una de sus actividades más dinámicas, el turismo, que es al mismo tiempo relativamente »moderna« y muy utilizadora de fuerza de trabajo poco o nada calificada.

José Medina Echavarría
**Los supuestos políticos
de una crítica económica**

El examen de algunas páginas de mis colegas economistas más jóvenes me estimula a una meditación, a media voz nada más, sobre el tema de las generaciones intelectuales en América Latina. Bien entendido que enfocado tan sólo en este momento desde las perspectivas económica y política. El gran esquema para los que constituimos todavía la primera generación desarrollista se integra con los dos grupos generacionales posteriores. El último, el más juvenil y combatiente, no va a entrar en nuestra consideración sino únicamente por contraste tácito con los dos primeros.

¿Cuáles fueron los supuestos políticos de la primera generación desarrollista? Hay algo casi olvidado y que conviene recordar en este momento. No se trata de procesos científicos, ni de ideologías políticas; es algo que significa simplemente una protesta moral y también la manifestación de una esperanza sobre la posibilidad de superar alguna vez circunstancias éticamente intolerables. La primera generación actúa en la atmósfera de la postguerra, cuando a la amargura de las experiencias habidas se superpone luego el inescapable optimismo de la »paz perpetua«. La condición de subdesarrollo, como se denominó más tarde, se percibe ante todo como algo plenamente injusto que divide a los países y a los hombres en sectores cada vez más distanciados en sus niveles de vida. Es esta protesta moral la que induce a la primera generación desarrollista a manejar sus ideas y por tanto sus esperanzas en la forma de un programa de acción.

Ahora bien, en el conjunto de ideas con que esta generación aborda científicamente el problema es central, claro es, la idea misma del desarrollo, que se concibe en sus comienzos sólo económicamente, como simple aumento de la tasa de crecimiento. De suerte que esta idea capital, que tiene sus manifestaciones equivalentes en los sistemas socialistas del momento, se expresa de modo rotundo en la convicción de que lo que importa ante todo y más que nada es la inmediata ampliación general de la riqueza, del bienestar. Aumento general que en su día permitirá una distribución más equitativa entre personas y grupos.

Cuando a la idea del desarrollo se unen las concepciones lentamente admitidas de la programación, el plan económico se perfila en ese instante con un sistema de opciones. Sin embargo, estas opciones, técnicamente preparadas, sólo pueden ser en definitiva el resultado de decisiones políticas. Por eso esta idea del plan posee dos notas que parecen esenciales en ese momento: en primer término, el predominio del análisis sectorial sobre cualquier otra técnica de proyección; en segundo término, la acentuación de ciertos perfiles de orientación empresarial que habrán de definirse algunos años más tarde como los típicos de la planeación »indicativa«. Pues bien, este conjunto de ideas integradas en programas de acción más que en una teoría científica en estricto sentido, tenía como supuesto político en la generación de que se trata la validez del sistema representativo y la creencia en su capacidad instrumental, por tanto, para cumplir con las exigencias político-administrativas del desarrollo y de la planeación. El enlace dentro de los mecanismos económicos se daba en virtud precisamente de la mencionada idea de la planeación como sistema abierto de posibilidades o de opciones. Por otro lado, la validez del sistema político representativo, reconocida sin duda su imperfección histórica en América Latina, podía defenderse mostrando que había logrado mantener a pesar de todo dos elementos —el de continuidad y el de modernización— indispensables ambos en igual medida en la programación del desarrollo antes bosquejado.

¿Qué ha ocurrido con la segunda generación y cómo se ha enfrentado con los programas políticos del desarrollo?

Existe en primer lugar una intensificación de la protesta moral, indignación condicionada desde luego por hechos históricos bien definidos. Los años inmediatos de la postguerra han pasado y con ellos el optimismo de los idealistas de la paz. Pero más concretamente aún se trata en América Latina de la supuesta ineficacia de la Alianza para el Progreso.

Por tanto, la contribución más característica de esta generación parece consistir en una crítica de la idea del desarrollo concebido como aumento general de la riqueza y, en consecuencia, el bosquejo de un tipo muy distinto tanto en lo puramente económico como en lo social.

La crítica económica mantenida por esta generación sólo nos importa ahora para nuestro tema en dos puntos fundamentales. Representa en sus distintas variantes un examen severo de los límites del »sistema« y de las consecuencias que dentro de él tuvo la política económica de la llamada sustitución de importaciones. Sin intentar hacer una frase, no imputable a ninguno de los colegas comprendidos en nuestro rápido análisis, podría sostenerse que la sustitución de importaciones vino a convertirse de hecho en un »capitalismo de sustitución«.

El argumento principal destaca que el funcionamiento de esa política dentro del sistema no ha producido los efectos generalizados que se esperaban, sino por el contrario la formación efectiva de delimitados »islotos de modernidad«; de esta manera la distancia entre los sectores moderno y no-moderno es de gran dimensión, como se manifiesta en el hecho de que »el primero genera alrededor de la mitad del producto total«. Es evidente, por otra parte, que los islotos de modernidad son algo más que simples agregados de diversas variables económicas; constituyen en efecto realidades sociales con estructuras y movimientos tendenciales muy diferentes entre sí.

Pero además de señalar los defectos inmanentes del sistema, la generación a que nos referimos acentúa de una u otra manera la causalidad externa del hecho de la »dependencia«.

Para algunos esa mayor dependencia es el resultado del nuevo tipo de capitalismo (capitalismo de »conglomerados«), tal como se muestra en todos los países »centrales« pero muy en particular en los Estados Unidos. Porque el »conglomerado« lleva consigo una extraordinaria diversificación en las inversiones productivas y puede aplicarse sin ninguna dificultad a las filiales latinoamericanas de las grandes compañías extranjeras.

La acentuación del fenómeno de dependencia destaca y no sólo por implicación un segundo momento decisivo, el constituido por la heteronomía tecnológica creciente y la ausencia frente a ella de una política selectiva, autónoma del desarrollo tecnológico.

Los momentos antes reseñados se traducen en el campo cultural en el supuesto peligro de un proceso genera-

lizado de extranjerización tanto más insuperable cuanto mayor es su carácter impersonal.

Los argumentos críticos apuntados inducen en su conjunto a sostener frente a un supuesto desarrollo neutral —orientado únicamente por la tasa de crecimiento— lo que pudiera denominarse un *desarrollo distributivo*.

Una consecuencia, por lo tanto, de esta crítica económica general es la posición de esta generación más joven respecto de la planeación. Frente a la planeación *indicativa*, tal como se había configurado en las etapas anteriores, hay una marcada inclinación por un tipo de *planificación impositiva* —la expresión de compulsiva no es quizás muy correcta— que debe entenderse como una planeación impuesta por la acción del Estado, y que se dirige hacia una transformación de las estructuras políticas y económicas históricamente heredadas.

Resulta evidente de esta manera que el problema número uno en la orientación de la política económica de esta generación radica en el esfuerzo por recuperar la autonomía. Esa recuperación se considera alcanzable por uno u otro de los siguientes medios, que valen, claro es, como alternativas posibles y no excluyentes.

Podría lograrse, en primer lugar, por una modificación de la estructura de la demanda. »A ação visando a condicionar o perfil da demanda dos consumidores parece ser a única forma de conciliar a preservação de um sistema de incitações apoiado na descentralização das decisões com uma orientação das transformações do sistema econômico capaz de assegurar o desenvolvimento« (Celso Furtado).

En segundo lugar, por una recomposición de la denominada canasta de bienes y servicios; porque si en los grandes centros industriales el desarrollo depende cada vez menos de la ampliación de la base de su mercado interno para una misma canasta de bienes, en los países en desarrollo ese procedimiento parece totalmente inaplicable. Se trataría, por el contrario, de un tipo de crecimiento basado en la »ampliación de su mercado« y no en su »diversificación«. La meta consistiría en tratar de conseguir una canasta »más bien reducida«, pero muy

seleccionada en la producción de ciertos bienes fundamentales.

Por consiguiente se trataría, en tercer lugar, como fórmula de política económica general, de conseguir una expansión selectiva del sector moderno hecha de tal manera que permitiera canalizar esfuerzos mucho mayores que los actuales hacia los sectores no-modernos.

Es comprensible que semejante actitud se haya manifestado en un examen crítico de las formas de planeación hasta ahora dominantes en América Latina, que llega incluso a su completa sustitución terminológica por lo que se ha denominado «estrategia». La sustitución de la planificación por la estrategia expresa metafóricamente la esencial postura de esta generación.

Parece, por lo tanto, muy claro que las líneas generales de la política económica bosquejada tengan que exigir de modo lógicamente necesario una mayor «intervención estatal», una «mayor actividad pública», una «mayor capacidad de decisión» sobre todo en lo que respecta al sector público, etc.

Por otro lado, en aparente contradicción con esta acentuación de lo político, se insinúa en toda esta generación cierta inclinación, declarada o tácita, hacia la prioridad de lo técnico, con la convicción subyacente de que de una u otra manera los «planeadores» economistas en virtud de sus «análisis científicos» pueden sustituir con ventaja el carácter aleatorio que conllevan las decisiones políticas de un sistema de opciones.

La pregunta inmediata es por consiguiente: ¿Qué tipo de Estado sería capaz de realizar de hecho la acción política que de esta manera se le exige?

Ahora bien, a estas críticas relativas al sistema económico, formuladas por economistas, se unen las críticas sociológicas y políticas implícitas en las anteriores, o formuladas desde su campo por las generaciones asimismo más jóvenes de los sociólogos latinoamericanos.

Estas posiciones críticas suponen un interrogante abierto sobre la conducta de los sectores sociales decisivos o traducen las dudas generales sobre las posibilidades y la efectividad de la acción política dentro del sistema representativo.

Las críticas sociológicas son por lo común resultado de investigaciones sobre la significación en el desarrollo latinoamericano de los denominados sectores medios. Se destaca en definitiva su supuesta incapacidad para repetir el papel histórico que jugaron en su día en los países hoy más avanzados.

Semejante »incapacidad burguesa« se manifestaría, por una parte, en la inexistencia misma de un »empresariado nacional« y, por otra, en el escaso interés mostrado por ese empresariado ante las exigencias de una reforma agraria.

Claro es que ese análisis tropieza, aun sin buscarlo, con otro sector de las clases medias —el constituido por la burocracia y los tecnócratas— que tampoco es en principio y de hecho favorable no sólo a las grandes transformaciones de estructura, sino a la herencia liberal de la democracia representativa.

El proletariado industrial, de reducidas dimensiones en su estrato organizado, carece para muchos de ímpetu revolucionario y sólo mantiene una política de defensa de sus intereses inmediatos, allí donde todavía es posible.

Quedan, por último, las grandes masas marginales urbanas como elemento meramente disponible, cuando frente a ellas pueden actuar intelectuales y estudiantes con efectiva capacidad de liderazgo. (Esta es la alianza que conciben en efecto las más jóvenes generaciones latinoamericanas.)

Además de esa crítica de los sectores sociales decisivos, se ofrece un radical escepticismo político, resultado de un análisis de los efectos del sistema representativo latinoamericano que suele referirse por lo común a estos tres puntos:

- a) al carácter de alianzas inestables que constituyen los partidos, los cuales son a su vez partidos sin programa;
- b) a la imposibilidad de establecer, en consecuencia, mayorías estables en el parlamento, que sean el reflejo de situaciones igualmente estables de la vida social, y
- c) a las dificultades de reproducir en la década actual la vieja alianza progresista que unió al liberalismo urbano y al proletariado organizado. La desesperanza ante este he-

cho es quizás el factor más decisivo del escepticismo político dominante.

Por otra parte, la tesis de que en ocasiones el esfuerzo por el desarrollo es incompatible con la utilización de sistemas democráticos, nuevos o de escaso arraigo histórico, ha sido sostenida de una u otra forma por el grupo de los actuales politólogos norteamericanos en particular, que se han dedicado casi en apretado grupo de escuela a analizar el problema general de la »modernización«. Aunque la mayor parte de los trabajos de este grupo coinciden en mantener una visión del desarrollo político que tiene siempre en su extremo las formas de la democracia pluralista de Estados Unidos o de la Europa Occidental, justifican al menos como situación transitoria que algunas políticas de desarrollo sólo puedan realizarse con formas autoritarias de gobierno, sean de tipo carismático o de burocracias tecnocráticas dentro de gobiernos de derecha. La existencia de gobiernos de tipo autoritario, especialmente militares, sucediéndose unos a otros rápidamente en los continentes asiático y africano, es una prueba de hecho de la tesis de estos politólogos. Podría, en consecuencia, preguntarse si América Latina no está destinada a pasar por una experiencia del mismo tipo.

Eliminada hipotéticamente del horizonte la conveniencia de la organización política clásica, parlamentaria y representativa, ¿con qué otros tipos de gobierno sería posible llevar a cabo un tipo de política económica al modo de la delineada antes como resultado de la crítica de la joven generación?

La primera posibilidad reside en un Estado y en un tipo de política que corresponden a la conocida estructura de dominación carismática, aunque hoy aparezcan bautizados con el adjetivo de »movilización«. Todos los esfuerzos para hacer participar de manera intensa a las masas populares como sostén de una política de desarrollo sólo pueden lograrse, en efecto, en el caso de que se den las personalidades carismáticas capaces de atraer espontáneamente el apoyo de las mismas. Las experiencias, sin embargo, de los »Estados de movilización« en la postguerra han sido dudosas y de muy corta duración, desem-

bocando en su mayor parte en Estados militarmente organizados. Pero la verdadera dificultad en el funcionamiento de un »Estado de movilización« quizá se encuentre cuando se trate de llevar a cabo metas de desarrollo de carácter limitado. En este caso, y yendo más allá del contenido literal de las críticas consignadas, podría construirse un modelo comparable al staliniano, pero con escasas y dudosas posibilidades de estabilizarse. En efecto, el »stalinismo« supuso no sólo un autoritarismo riguroso, sino una enérgica concentración en el crecimiento económico —aumento en estricto sentido de la tasa de crecimiento— y muy en particular en el desarrollo industrial, de acuerdo con el lema de Lenin de que la acción política exigida se resumía en la suma de electricidad y »soviets«. Frente a la técnica, supuso además el stalinismo una asimilación tecnológica acelerada con el propósito de alcanzar en el menor tiempo posible el nivel del país más avanzado. Sobre todo, por encima de toda represión policíaca, se daban las promesas constantes a las masas de una elevación más o menos pronta del consumo. Constituye un ejercicio de imaginación nada fácil concebir el tipo de Estado y de gobierno capaz de realizar una inversión más o menos radical de los puntos señalados.

La segunda posibilidad es el partido único, que encarna una vez más el fenómeno tan reiterado de la rutinización carismática. El partido único supone por lo general la estabilización de un previo proceso revolucionario o de una guerra civil conseguida a través de una organización que recoge en sí misma un mínimo de las oposiciones políticas dominantes en el país. En sus casos más favorables, el partido único constituye en realidad una organización »plural«, que se mantiene al amparo de símbolos comunes y de una voluntad de conservar el poder a base de la permanente combinación de las fuerzas de soporte más decisivas. El partido único difícilmente ha podido ser en toda su pureza expresión del sostén popular, sino al contrario: es este último el que ha estado organizado desde el partido a tenor de las variables circunstancias políticas.

Quedan, por último, los gobiernos militares, en que han desembocado de hecho y por lo general las expe-

riencias no democráticas de los programas de desarrollo. El examen de este tipo de gobierno, aunque sólo sea en su aspecto técnico, excede los propósitos de estas líneas. Cabe tan sólo recordar en términos muy generales que ese aspecto técnico inclina precisamente a pensar que los gobiernos militares sólo suelen actuar en principio como el soporte de una política de »pacificación«, pero sin una política de desarrollo propia que tienen que abandonar en consecuencia a sus consejeros, aun en el caso de la forma denominada naserista, simple variante de un carisma en uniforme.

El »liberalismo a la defensiva« ha encerrado, por lo general, a la primera generación desarrollista en una atmósfera poco propicia al mantenimiento de sus más íntimas aspiraciones. En todo caso, una enérgica defensa de la capacidad del sistema representativo para canalizar con eficacia el desarrollo económico sólo puede intentarse por el camino de mostrar »técnicamente« las razones y mecanismos de esa pretendida eficacia. Es decir, dejando provisionalmente de lado la defensa jusnaturalista de la democracia, su revaloración consistiría en demostrar de modo convincente su mayor valor instrumental para la acción económica a larga distancia. La continuidad de una acción política sin graves trastornos repetidos de régimen es la que siempre otorga a la democracia su verdadero significado para el desarrollo económico, el cual requiere en todo momento planteamientos a largo plazo que han de realizarse de un modo constante.

En segundo lugar, otra ventaja del sistema representativo reside en su parentesco con el sistema de opciones de toda planeación económica. Las »soluciones económicas« se eligen y ponen a prueba lo mismo que se eligen y ponen a prueba los gobiernos y las figuras políticas.

Otro valor instrumental del sistema representativo se encuentra, en tercer lugar, en su mayor capacidad para responder de manera continua a las demandas e intereses del público. En consecuencia, ese valor constituye un elemento de la máxima afinidad con las exigencias de

una mayor participación y colaboración populares en la selección de las metas generales y concretas de desarrollo. A su vez, dentro de ese sistema, los partidos políticos constituyen lo que en la actual terminología se denomina centros de »input aggregation«, es decir, instrumentos para la tramitación de las demandas e intereses de todos los ciudadanos. Por último, el sistema representativo democrático quizá pudiera ser el que mejor asegura una »socialización política«, en que se educa a los ciudadanos para la acción más racional posible. Último eslabón por tanto de la afinidad necesaria entre los sistemas político y económico.

Cierto es que el sistema representativo, que el juego de los partidos políticos no ha funcionado por lo general como lo requiere la »teoría« y menos entre nosotros. Pero, lo mismo que hay un desarrollo económico que se pretende realizar por etapas y sujeto a una determinada »estrategia«, existe un »desarrollo político« en donde cabe conseguir también por etapas y de acuerdo con ciertas estrategias de lo posible, formas tolerablemente eficaces de un sistema representativo de gobierno. Todo lo cual significa, en resumen, que democracia y desarrollo económico están si no condicionados recíprocamente, por lo menos en una estrecha relación mutua.

(Diciembre de 1969)

I L P E S

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1° de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros organismos internacionales y privados. Su objeto principal es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profunda la obra de la CEPAL en el campo de la planificación, merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos distinguidos de América Latina, entregados por completo al estudio y solución de los problemas fundamentales que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

Desde su fundación, el Instituto ha venido realizando una labor de gran significación dentro de las funciones que se le encomendaron. A fin de difundirla debidamente en el ámbito latinoamericano, se ha llegado a un acuerdo con Siglo XXI de México y la Editorial Universitaria de Santiago de Chile, para que ambos organismos publiquen y distribuyan trabajos del Instituto. Este arreglo con dos editoriales en los extremos norte y sur de nuestro continente responde —y responderá todavía más plenamente cuando se amplíe la asociación a otras editoras del continente— a los afanes de integración que presiden hoy el esfuerzo de América Latina.

TEXTOS DEL INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

GONZALO MARTNER

Planificación y presupuesto por programas

544 pp.

JOSE MEDINA ECHAVARRIA

Filosofía, educación y desarrollo

320 pp.

HECTOR SOZA VALDERRAMA

Planificación del desarrollo industrial

388 pp.

OSVALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ

*El subdesarrollo latinoamericano y la
teoría del desarrollo*

394 pp.

VARIOS AUTORES

Discusiones sobre planificación

152 pp.

VARIOS AUTORES

*La brecha comercial y la integración
latinoamericana*

400 pp.

RICARDO CIBOTTI Y ENRIQUE SIERRA

El sector público en la planificación del desarrollo

272 pp.

EN PRENSA

ORRIS HERFINDAHL

Recursos naturales en el desarrollo económico