

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento E/6

Organizado por las Naciones Unidas, por intermedio de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica, con la colaboración del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIACSO).

Santiago, 31 de agosto al 3 de octubre de 1970

DISCUSIONES SOBRE EL DESARROLLO INTERIOR
DE AMERICA LATINA *

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, contiene los diversos documentos de la polémica establecida a partir de las hipótesis sustentadas por Carlos Matus Romo en su ensayo El desarrollo interior de América Latina ¿tesis fantásica o interrogante fundamental?

Indice

	Pág.
1. El desarrollo del interior de América Latina: tesis fantasiosa o interrogante fundamental?	1
por Carlos Matus Romo	
2. El desarrollo del interior de América Latina: algunas dudas	17
por Pedro Vusković	
3. Más sobre la tesis de "El desarrollo del interior", réplica a Pedro Vusković	27
por Carlos Matus Romo	
4. Algunas comentarios sobre las metas relativas a "El desarrollo interior de América Latina"	67
por Eduardo García G.	
5. Sobre el planteamiento acerca de "El desarrollo del interior de América Latina"	75
por Jacobo Schatan	
6. En torno a la tesis de "El desarrollo del interior": comentarios a las notas de Jacobo Schatan	81
por Jader de Andrade	
7. A propósito de "El desarrollo del interior": más comentarios sobre el sector agropecuario	95
por Bernard Ortolo	

NOTA PRELIMINAR

Infrecuente parecerá el hecho que un organismo como el Instituto publique un documento de fuerte tono polémico; pero su explicación es sencilla. Las inquietudes en torno a la necesidad de definir una estrategia del desarrollo articulan gran parte de la vida intelectual, académica y no académica; interesan en las organizaciones internacionales y en los gabinetes gubernamentales.

Como es de todos conocido, hombres de la más diversa formación y de los más heterogéneos horizontes intelectuales, manifiestan una seria preocupación - expresa o tácita - por conocer uno de los elementos constitutivos esenciales de una concepción del mundo latinoamericano, como es la idea de desarrollo y los procedimientos para instrumentarlo.

La polémica refleja precisamente una de las formas que adquiere esa inquietud entre los funcionarios del ILPES y la CEPAL y expresa también parte de un trabajo más amplio; su intención no ha sido otra que la de aportar un principio adicional que ayude a definir algunas de las alternativas del desarrollo, o un factor que, con enfoque diferente, pueda integrar una de las varias alternativas posibles.

A pesar de no haberse logrado consenso sobre esa estrategia, se considera oportuna la publicación de esta polémica, no sólo por su actualidad y vigencia, sino también porque insinúa una actitud renovadora, escasamente convencional, abierta a ideas fecundas y al análisis de las alternativas cualitativamente diferenciadas, a la consideración de su eficacia para lograr una imagen adecuada. Como se podrá advertir las reflexiones y críticas no sólo apuntan al problema de la viabilidad técnica y económica, sino también socio-política para alcanzar los objetivos propuestos por las diversas vías teóricamente admisibles.

El diálogo establecido entre funcionarios del ILPES y la CEPAL no pretende quedar cerrado con este documento; antes bien, aspira a señalar una apertura que facilite un intercambio de críticas, comentarios y sugerencias. Vale decir, la polémica sigue abierta.

/Esta circunstancia

Esta circunstancia casi hace innecesario subrayar que los organismos a los cuales pertenecen los participantes en el diálogo, no hacen suyos los planteamientos ni las conclusiones.

El trabajo es parte de un estudio más amplio y profundo; constituye apenas un indicador del esfuerzo permanente y el fervor auténtico con que se encara tan responsable tarea.

EL DESARROLLO DEL INTERIOR DE AMERICA LATINA:
¿TESIS FANTASIOSA O INTERROGANTE FUNDAMENTAL?

por

Carlos Matus Romo *

* Director de la División de Servicios de Asesoría del ILPES.

Todos los días se escuchan, expuestas por personas ajenas a las disciplinas económicas o al campo de la planificación, tesis diversas sobre el futuro desarrollo económico de América Latina. Habitualmente estas tesis son consideradas por los economistas como carentes de fundamento o 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 fantasiosa 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 otra parte, 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 sido así, principalmente, por dos razones, de las cuales sólo una mantiene muy parcialmente su vigencia. La primera razón se refiere 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, alude al hecho que el desarrollo "dependiente" y "colonial", inducido desde fuera, tenía como lógica consecuencia, que ubicarse sobre el litoral para reducir al mínimo sus costos de transporte hacia los centros más desarrollados del extranjero.

El primer motivo tiene hoy mucho 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. No tenía 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 dió 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 siguió y sigue dándole, por un desarrollo de tipo vertical-costero, 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 entre otras áreas del interior de América Latina mediante el desarrollo de "polos interiores de desarrollo". La verdad es

/que el

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 el desarrollo horizontal tiene gran importancia para la definición de 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 de 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 que se necesita lograr para un desarrollo industrial autopropulsado. 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 se profundizará este aspecto, una vez que se exploren de manera tentativa las probables ventajas y desventajas de ambas alternativas de desarrollo mencionadas.

La discusión que sigue se plantea mucho más en términos de exploraciones e interrogantes que de sustentación de tesis suficientemente fundadas. Se plantea como tesis exploratoria 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 indirectas ^{1/} 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 grandemente 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 empleada muy parcialmente 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 "mentalidad" del desarrollo hacia afuera, pensando siempre y fundamentalmente en los mercados exteriores. Si predomina esa actitud será lógico que el desarrollo horizontal tenga sólo posibilidades a muy largo plazo, pues primero requeriría la saturación productiva de los anillos agropecuarios exteriores en relación a la demanda mundial.

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

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 evolución 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 "mentalidad" influida por el desarrollo hacia afuera a las condiciones tan diferentes 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 en general en nuestros espacios? ¿Que 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 se empieza a vislumbrar 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 meramente de servicios y sin base económica, tendríamos que concluir que el crecimiento de los polos interiores sería rapidísimo, los desplazamientos de población

/muy importantes

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 ella 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 detectados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse sobre qué significa el concepto "recursos mal localizados". El problema es harto simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para pensar sobre la bondad de dicho modelo. Una consecuencia lógica del modelo de desarrollo horizontal sería justamente 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 en el mercado latinoamericano y no exclusivamente en función del mercado internacional. La fuerza de la imagen futura tiene tal repercusión que, muchas veces 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

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. Al parecer, admitido dicho modelo, América Latina no podría tener un desarrollo más autónomo en el sentido de fijar su propio patrón y ritmo de desarrollo de acuerdo a la conveniencia 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

que los "efectos secundarios" del desarrollo vertical son probablemente menores que los del "desarrollo horizontal" por la simple razón 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 generalizados de las tecnologías más modernas, porque es incapaz de absorber la mano de obra resultante del ritmo de crecimiento de la población; y esta 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 y, 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, lo cual a su vez es 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 de 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 demasiada facilidad, la conveniencia de las "tecnologías atrasadas" sin apreciar en profundidad sus consecuencias sobre la dependencia cultural y

/tecnológica,

tecnológica, y sin tomar suficientemente en consideración 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 acciones 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 muy 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, quedaría sólo la región del Atlántico como la única capaz de dar abundante ocupación rural. Y, cinco o seis años más no es distancia en el tiempo; por el contrario, parecería más bien tarde para iniciar los estudios 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

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 aún 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, en mucho 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 a los países más atrasados y a las zonas más atrasadas de los países costeros. Por otra parte, el desarrollo vertical tampoco permite la especialización de los países en términos de 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 es la localización costera 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 esta 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.

Sin embargo, también la última apreciación es discutible si se mira más a fondo el problema. El desarrollo horizontal se plantea en vigor, como una fórmula para acelerar la materialización del gran mercado interno

/potencial que

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 del tamaño del mercado interno latinoamericano según ambas alternativas: desarrollo vertical y horizontal. Se podría así calcular el número de años que requeriría a la región llevar 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 pueden ser en alguna medida racionalizados según sean 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, menores serían 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 serían de todas maneras 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 a 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 plano de los hechos que puede 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 asunto queda así más preciso pues, a pesar de la integralidad 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 que hoy carecen las débiles capas modernas de la costa? He ahí otra interrogante de tipo sociológico de complejidad nada desdeñable. Si la respuesta a esta última interrogante fuera 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 Finales

Conclusiones Finales

Hay gran inquietud y sentido de urgencia en torno a la integración económico-social 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 la conformación de 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 inexplorable. 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 impulsan actualmente el proceso de la integración son las adecuadas para el propósito perseguido y si ellas lograrán 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 idealistas o vagos. Deben ser sometidas a un análisis profundo para el cual se tengan en consideración no sólo las posibilidades pasadas o presentes sino, y sobre todo, las que se abrirán de aquí a fines del siglo.

(Marzo de 1967)

"EL DESARROLLO DEL INTERIOR
DE AMERICA LATINA": ALGUNAS DUDAS

por

Pedro Vusković *

* Director de la División de Investigación y Desarrollo Económico de la CEPAL.

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 si le parece positivo y exagere deliberadamente las dudas y críticas.

2. Un tema que surge una y otra vez a lo largo la nota es una suerte de acción mágica por la cual la nueva reorientación espacial del esfuerzo de desarrollo llevará 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 un modelo de oferta que pretende "crear" una demanda importante..." (p. 7)

Uno pensaría más bien que la creación o ampliación de mercados internos no depende 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 contiene 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 aquel

/sería mucho

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 atractivas para la colaboración financiera externa, y en consecuencia facilite la movilización de una cuantía total de recursos mayor. 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 estos se refiere difícilmente podría anticiparse la disposición de los sectores privados para acentuar el esfuerzo de inversiones con vistas al "desarrollo interior", presumiblemente con nuevos incentivos económicos y extraeconómicos que los que puede ofrecerles la reinversión • 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 bajos.

3. La argumentación anterior, es cierto, perdería parte importante de su validez si lo que se tratara de hacer 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 hecha las necesarias reservas a propósito del costo de las vías de comunicación- de los recursos agropecuarios. Pero no se piensa en ésto 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 altos rendimientos de las inversiones. Principalmente, se trata de la creación de "grandes centros industriales"; sea, precisamente allí donde es más decisivo el peso de las "economías externas" y donde la relación producto-capital sería seguramente más adversa, por lo menos a corto y mediano plazo.

4. Las dudas anteriores se ven 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

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 atribuye 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 (p. 9) que "...el desarrollo vertical parecería contradictorio con la integración económica de América Latina..." las comunicaciones interiores...exigen necesariamente polos internos de desarrollo..."; y más adelante (p. 9) se agrega que "...el desarrollo vertical mantiene los centros motores del crecimiento fuera de la región...admitido dicho modelo, América Latina no podría tener un desarrollo más autónomo en el sentido de fijar su propio patrón y ritmo de desarrollo de acuerdo a la conveniencia de la región..."

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 sólo el "desarrollo interior" aportará como fruto espontáneo esa autonomía. 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 prevendrán del "desarrollo interior", se manifiesta a propósito de los problemas de empleo.

"...La creación de empleos que permita 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 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..." (p. 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 apropiado vincular problemas muy importantes, como el del empleo o la distribución del ingreso, a la alternativa costera-interior, salvo se demuestre que la estrategia "interior" es capaz de asegurar, o por lo menos facilitar, lo que es 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 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 aún si 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). Muy probablemente, pueda ser necesario crear algunos "polos nuevos" de desarrollo con el objetivo preciso de atenuar las desigualdades; pero de ahí no se concluye necesariamente que ésa sea 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) parece de nuevo hacerse abstracción de la cuantía global de 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 así calcular el número de años que requeriría la región para llegar a una etapa en que el tamaño interno del mercado le permitiese un desarrollo sólido de la industria latinoamericana..." Pero 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, esas afirmaciones carecerían de fundamento.

9. Cuando nos acercamos a los párrafos finales, la tesis parece hacerse más flexible, como cuando se dice por ejemplo (p. 13) que "...Elegidos dichos polos interiores de tal forma que además tengan acceso relativamente fácil hacia la costa, menores serían los riesgos y los costos de las etapas intermedias del modelo horizontal..." 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

acerca de las posibilidades que esa nueva estrategia pudiera transformarse en el vehículo principal de una actitud "escapista", al reconocer (p. 14) que "...en los hechos y dada la correlación de fuerzas en América Latina, podría producirse un desarrollo interior sin reformas en la costa..."

Pero luego añade un gesto de optimismo al preguntarse (p. 14) si "...La creación futura de polos modernos en el interior sería compatible en la práctica con el mantenimiento de estructuras atrasadas en la costa...", o si los sectores modernos serían capaces de crear "...las fuerzas de cambio 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", estas la crearán a su imagen y semejanza, sin ninguno de los méritos que le 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

MAS SOBRE LA TESIS DE "EL DESARROLLO DEL INTERIOR":
REPLICA A PEDRO VUSKOVIC

por

Carlos Matus Romo*

* Director de la División de Servicios de Asesoría del ILPES.

Las críticas hechas a las notas originales, ahora objeto de esta réplica, fueron numerosas. 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 si 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. Para mí nada hay 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 aún 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 técnicos.^{1/} Las críticas mencionadas se podrían sintetizar a través de las siguientes preguntas:

- a) ¿Por qué el desarrollo vertical-costero es 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 de desarrollo dependiente y qué un patrón de desarrollo autónomo?

^{1/} Adviértase 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.

/c) ¿Por qué

- 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 N° 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 fué clara ni convincente, aunque creo que en la nota original se analizaron los fundamentos en favor de tal afirmación. Sistematizando lo antes dicho 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? ¿Sería lógico 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? ¿Es la infraestructura creada en la costa 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 contradictorio 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 es lo que perturba intelectualmente 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 sostenga 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 por ahora abstracción del problema costos, me parece harto evidente que si el patrón de desarrollo histórico respondió a una dinámica de atracción externa, tenía que 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, en la misma forma que existe una relación entre el patrón de desarrollo y la correlación de fuerzas que lo sustentan. Ahora bien, podría alguien 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 socio-política 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 veo razones para creer que la localización de la estructura física son más difícil de alterar que las estructuras sociales.

/Ahora bien

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 queda sólo 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 N° 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, pero ciertamente la idea supera en mucho al simple problema de localización. El objetivo perseguido inicialmente por las notas internas originales era justamente 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 motivadora 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 fuera. Este patrón de desarrollo está en crisis, entre otras razones, por su incapacidad para dinamizar su mercado interno mediante cambios de estructura; esto explica el hecho que ahora se planteen y discutan dos nuevas formas de crecimiento que se sugieren como complementarias: la integración
/económica de

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 competencia en el exterior sin asignar a la integración económica un papel preponderante. Frente a este diferente sentido de 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, está siendo olvidada en los hechos y decae el énfasis con que se plantea.

Para completar el cuadro, el problema de la integración económica requiere algunas palabras adicionales. Si consideramos la integración económica con más intensidad - como sucede en los hechos - 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 .

desarrollados, protegen y defienden los mercados agrícolas con tanta mayor razón lo son y lo serán los mercados para productos industriales. Esto tampoco quiere negar que Latinoamérica deba hacer esfuerzos 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 domina hasta ahora el proceso de integración. Tal integración se caracterizaría por el entrelazamiento de los sectores más modernos de los actuales polos de desarrollo reforzándose así su proceso de tecnificación. De esta manera 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 es 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 está haciendo agua y transformándose, 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 micronegociaciones arancelarias, lejos de provocar solidaridades de hecho, producen antagonismos entre los sectores participantes."^{1/}

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

1/ Gustavo Lagos, Hacia una Estrategia de los Polos de Integración, INTAL, Buenos Aires, marzo de 1966.

/reformularse en

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 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 objeto 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 cumplir en principio con estos requisitos.

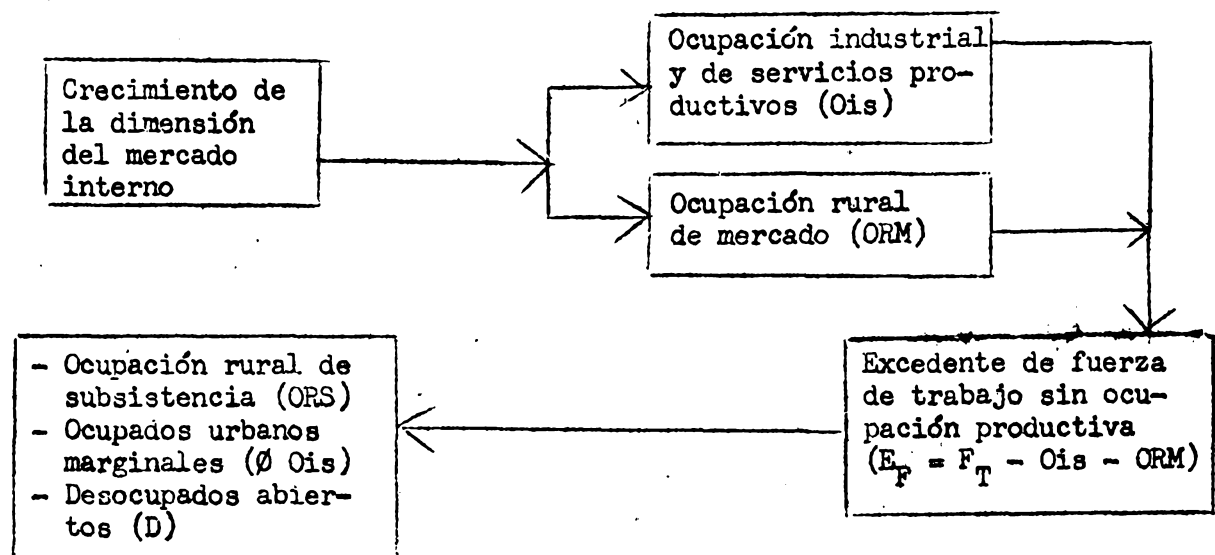
Quizá sea importante iniciar la discusión, en este punto, abordando el problema de la ocupación y la dimensión del mercado interno que es, realmente, el más grave que revela una prognosis del patrón actual de desarrollo.

Adviértese hoy en América Latina una inmensa demanda insatisfecha potencial, la que no puede materializarse sobre la base de 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

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 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

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 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 tierras y de 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 número bien distribuido 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 por productos industriales depende principalmente de las posibilidades
/de ocupación

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 (\emptyset) y el coeficiente de desocupación (D/F_T), al mismo tiempo que se explican en gran parte 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 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 socio-políticas, si la demanda externa no puede ser revitalizada ni transferida hacia manufacturas latino-americanas, 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

¿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 hacen pensar en 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) aumentar más la ocupación en 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 escasa 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;
- j) contribuir al desarrollo de los países interiores y mejorar el equilibrio regional de los países costeros; y
- /k) crear un

- k) 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 Estevam Strauss.^{1/} Se puede definir el concepto de ocupación rural máxima potencial partiendo de dos elementos: la potencialidad de los suelos en términos de 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 una generación de excedentes también crecientes.^{2/} 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 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

1/ Véanse los capítulos sobre "Recursos naturales" de la Estrategia de desarrollo de Centroamérica y de la Región de los Andes en Venezuela.

2/ Puesto que se supone 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.

etapa a la otra, y tal paso depende fundamentalmente de la forma o patrón de desarrollo seguido durante la primera fase. En el gráfico N° 1 se explican dos casos, entre otros muchos imaginables, de evolución posible. En línea cortada se 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, en 1918 Estados Unidos de Norteamérica llegó 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 de "coeficiente de saturación" y que se define como $\frac{O_r}{O_p}$, donde O_r es la ocupación rural real o existente y O_p la ocupación rural potencial máxima. A partir del punto A del gráfico N° 1, se produce necesariamente un deterioro creciente de la relación $\frac{O_r}{O_p}$. Es decir, para cada región, para cada país, y para América Latina en su conjunto existe un cierto curso o evolución en el tiempo de la relación $\frac{O_r}{O_p}$ que permite un paso más fácil y autónomo, desde la etapa primaria

/de desarrollo

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 rural 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 abarcarse 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, permitiéndole la mejora de la relación hombre ocupado rural-tierra a través de la incorporación de más tierra, y por la misma vía 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 que tal proceso debe tener ciertas características.

/En primer

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 obviar 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 polos industriales nuevos 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.

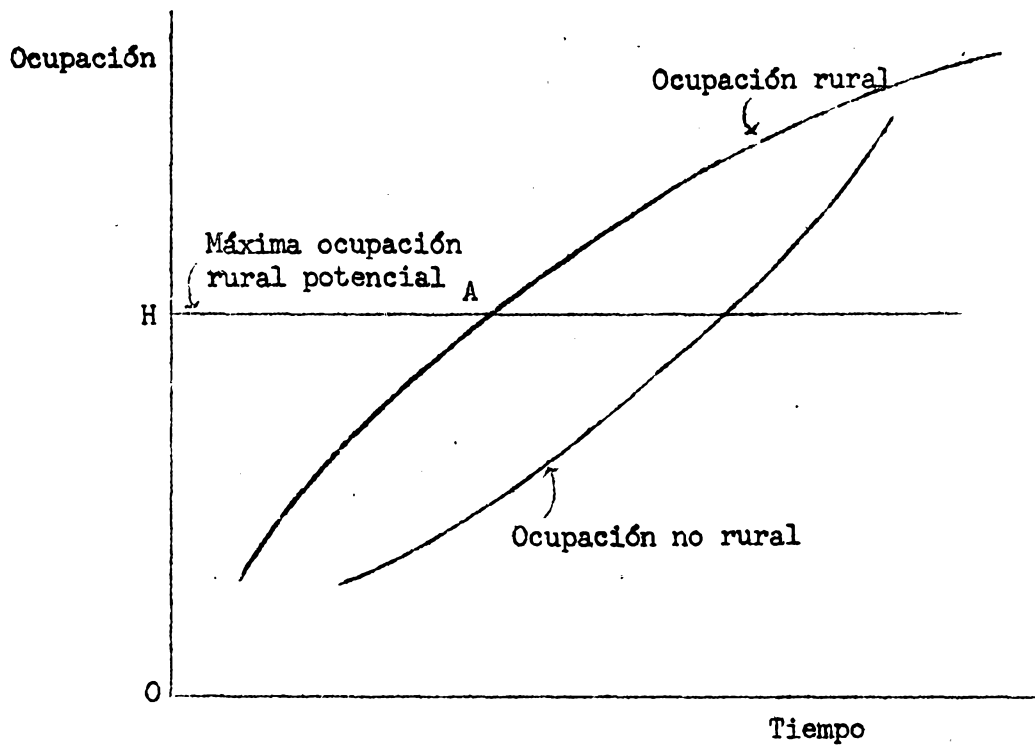
Todo esto se basa sobre hechos comprobados: que la saturación rural es una realidad en varias áreas de la región y un peligro futuro para el resto.

Claro está que se podría alegar que América Latina no es Haití y ello es indudablemente cierto. Sin embargo me pregunto si alguien ha estudiado cual 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 probarlos, están las "callampas

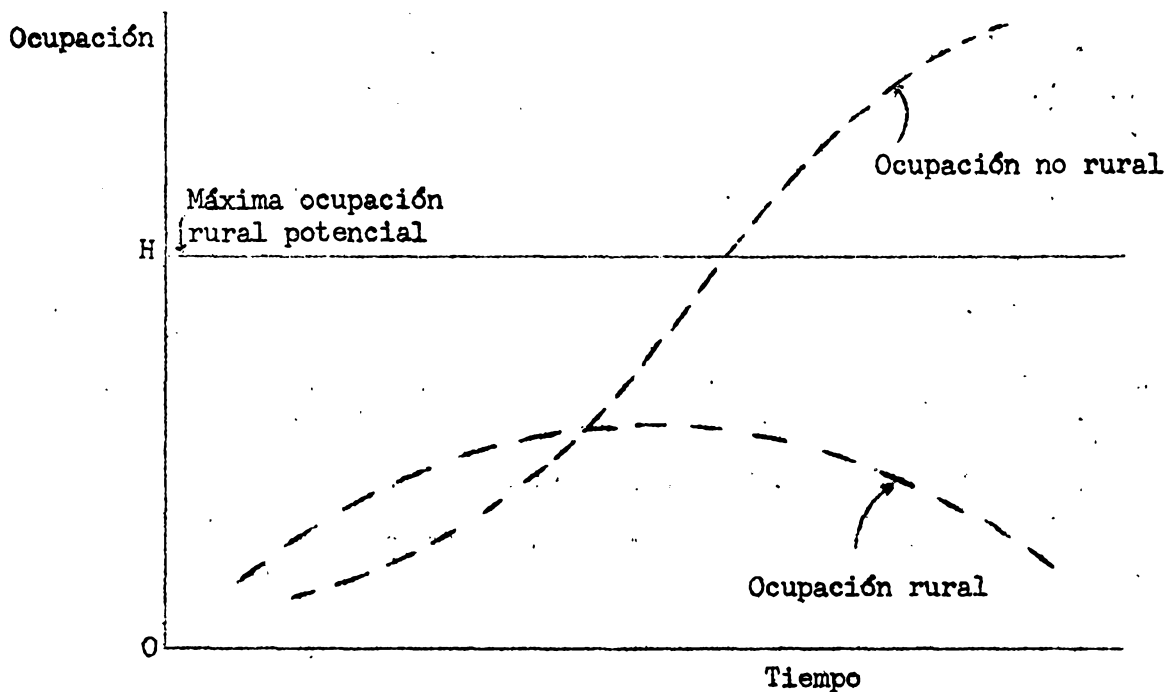
/Gráfico Nº 1

Gráfico 1

Caso 1



Caso 2



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 $\frac{r}{O_p}$ 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 cumplir 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 aprovechamiento 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 permite formar mayor excedentes de ahorro y el proceso de industrialización se puede realizar 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; es necesario un mínimo crecimiento de dicho mercado; segundo,

/que el

que el ritmo de desarrollo de América Latina, para ser autónomo o nacional^{1/} no puede depender críticamente de la exportación de bienes industriales al resto del mundo, 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 compensación;^{2/} y cuarto, no es evidente que la desigual distribución de la tierra puede 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 abordamos más adelante al contestar la interrogante N° 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 se explican posteriormente.

Si América Latina requiere un gran vuelco "hacia adentro" y "hacia el interior"^{3/} sobre la base de materializar lo más 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

1/ Cuando redacté las notas originales no conocía el trabajo de Sunkel Política nacional de desarrollo y dependencia externa. Lo leí con detenimiento antes de redactar esta réplica y encuentro muchos puntos de coincidencia, y que por haberlos él elaborado mejor, me fueron de gran utilidad para esta nueva redacción. Un ejemplo destacado es el concepto de "desarrollo nacional", que estaba implícito en el concepto de "mayor autonomía del desarrollo interior" que usé en las notas originales.

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

3/ Si bien se enfatiza aquí la expresión "hacia el interior", debe entenderse siempre como una forma particular del "crecimiento horizontal".

América Latina, sino sobre todo lo nuevo que deberá y será creado en el futuro. Por lo tanto, parte esencial y principalísima en el proceso de integración es lo que dió en llamarse "una política regional de inversiones", asunto que no ha sido bien precisado todavía. 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 serán necesarios importantes desplazamientos de población que tendrán que surgir pueblos y ciudades totalmente nuevas 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. Es difícil borrar 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 problema de la "dependencia cultural".

Ahora bien, el problema de fondo consiste en saber cómo llevar adelante esa integración "de lo nuevo" cuando las prioridades de la integración 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 integración económica se realice sobre la base de "anillos subregionales", los que se irán consolidando frente al anillo constituido por los países más reticentes, entrelazados ambos en un anillo central que represente 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 envueltos totalmente por el "anillo central"

/una vez

una vez lograda la integración latinoamericana. Esta explicación gráfica del probable proceso de integración pretende sentar 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 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. Sentada esta tesis muy general, veamos cómo se la concilia con la tesis del desarrollo interior y cuáles pueden ser algunas ideas 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 nivel 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 vía la integración fronteriza. Sin embargo, no deberían descartarse posiciones más audaces; por ejemplo, se me ocurre aunque sin haberlo meditado mucho, que también podría ser una posibilidad la definición de una zona multinacional industrial o de integración general que comprendiera todo el interior inexplorado de América Latina. Contrariamente a lo que mucha gente puede creer, esto facilitaría la integración nacional si el proceso de planificación ciertas características y tomando determinadas precauciones. Esto podría ir

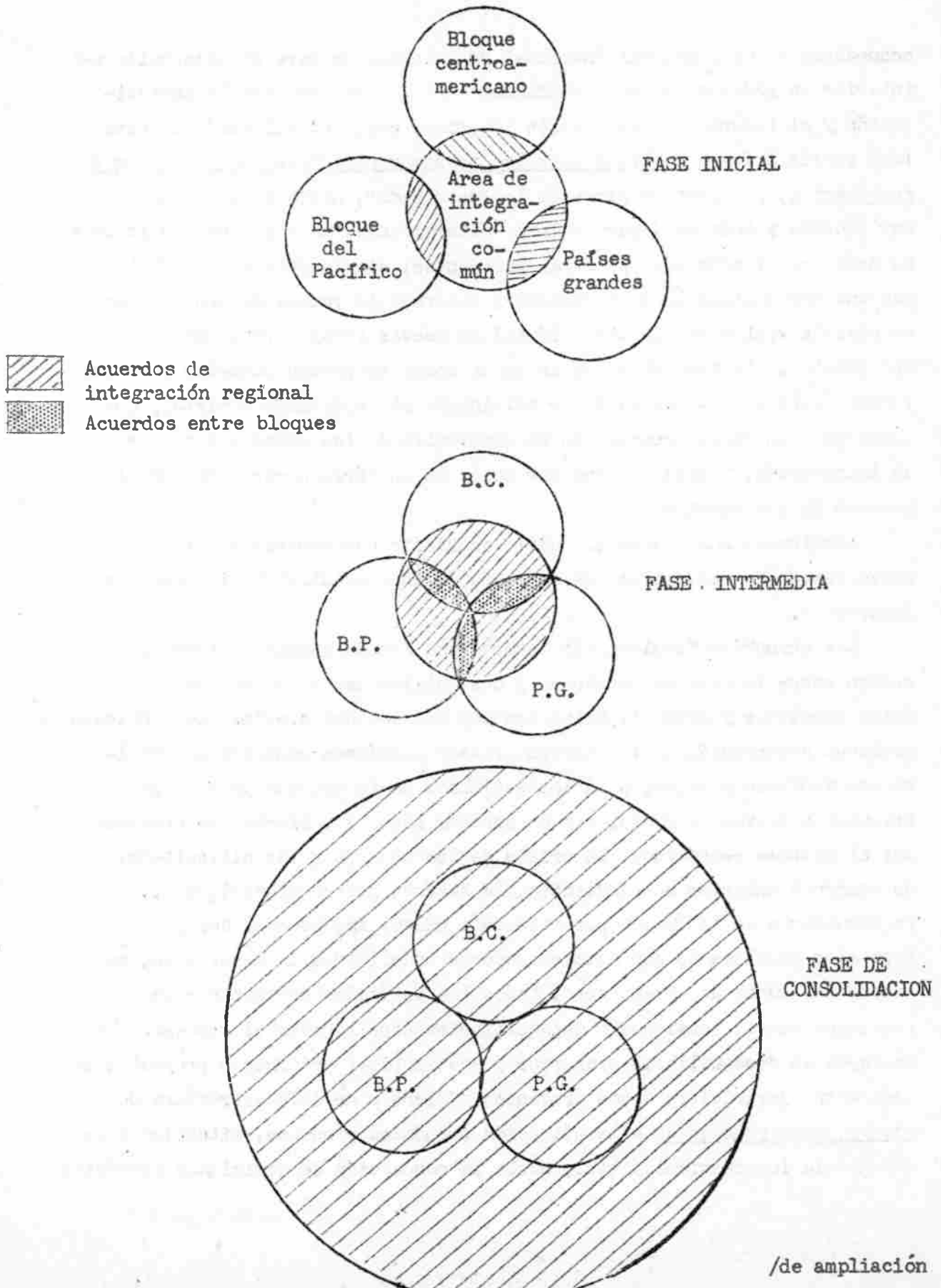
/acompañado de

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. La filosofía 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 ni esta idea ni otras semejantes; simplemente estoy señalando que una vez sentada 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 solo 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 "semi-capitalistas" 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 de superar lagunas o brechas ya generadas por el sistema económico. La crisis de los años 30 y las dificultades de comercio exterior consiguientes, la segunda guerra mundial, etc., repercutieron en la región permitiéndole nuevos impulsos al desarrollo. Pero esos impulsos no son autogeneradores indefinidos de desarrollo, no existe tal punto de "despegue", todos los estímulos se agotan y se requieren nuevas tensiones y desequilibrios para renovar el proceso. Este concepto de desequilibrio propulsor puede implicar 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

Gráfico 2
EVOLUCION PROBABLE DEL PROCESO DE INTEGRACION



de ampliación del espacio económico. Creo 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 ser capaces 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. Principaré por el problema de la dependencia que ya fue tratado extensamente por Sunkel,^{1/} y por lo tanto puedo ser aquí muy breve. El problema de la dependencia es, fundamentalmente, un problema sociopolítico con expresiones económicas, tres de las cuales me parecen principales para esta discusión: 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. Me pregunto: ¿es posible el desarrollo nacional o la interdependencia de las economías si el tamaño del mercado interno las obliga a 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 porque puede ofrecer muy poco como contrapartida. Si el mercado interno crece, el desarrollo hacia adentro es más viable y la capacidad de negociación de exportaciones también

^{1/} Sunkel, op. cit.

aumenta. Esto nos lleva a comprender porque 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 sistemática ganancia en el poder de negociación por un crecimiento rápido del mercado interno. Por ello, 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 per se conduzca a una mayor independencia, sino que probablemente constituya 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. Me pregunto si América Latina no requiere en estos momentos objetivos culturalmente propios y suficientemente ambiciosos para resistir la cada vez más fuerte atracción exterior, y 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 Vuskovic 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 la crearán a su imagen y semejanza, sin ninguno de los méritos que le 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 estoy de acuerdo por cierto en que la "forma" cómo 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 que requiere para conquistar el interior, porque entre la "expropiación de lo que se posee" y la "expropiación de la mera posibilidad de poseer" hay una gran distancia. Estimo que la conquista del interior puede contar con el apoyo de sectores muy amplios en nuestros países y ser aceptado como mal menor por lo que a sus formas institucionales por otros grupos 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 de esa conquista poco semejantes a las estructuras de la costa; en tercer lugar, porque los fenómenos sociales no son esencialmente controlables, y aún cuando las estructuras de 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 basados sobre 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 a 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 polos nuevos serán producto de una "economía sin historia", vale decir, casi sin pasado. En las zonas nuevas no hay estructuras previas suficientemente fuertes 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, en contraposición al papel determinante que suele desempeñar las áreas tradicionales. Las influencias culturales serían en consecuencia "trasplantadas" desde la costa a las áreas tradicionales, y el hecho de ser trasplantadas es lo que quizás permitiría suponer su rechazo antes - aunque no a corto plazo -

/que en

que en las áreas tradicionales. Se abre así una duda para el caso más negativo en que 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 tampoco yo podría afirmar lo contrario.

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

Interrogante N° 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 Pedro 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 movilizan 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. Este es un argumento aparentemente sólido.

Al respecto quisiera decir que su argumento hace abstracción del tiempo en el sentido amplio de dinámica económica, por lo cual el razonamiento sobre el coeficiente de inversión y la relación producto-capital no me parece convincente. Quisiera proseguir diciendo que el instrumental de análisis teórico para responder con claridad a la interrogante no existe o no lo conozco; estoy seguro 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 desarrollo de la economía". ^{1/} Tampoco existe una teoría, o quizás también la desconozco, que nos permita comparar la evolución de los polos tradicionales y 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 de economías 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

^{1/} Me refiero a no tan sólo de la evolución del proceso económico, sino de su creación, especialmente en aquellos casos en que la historia propia no existe.

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 a haber repasado rápidamente bibliografía sobre el tema. En todo caso, haré un esfuerzo por poner en claro mis intuiciones surgidas precisamente al calor del asunto.

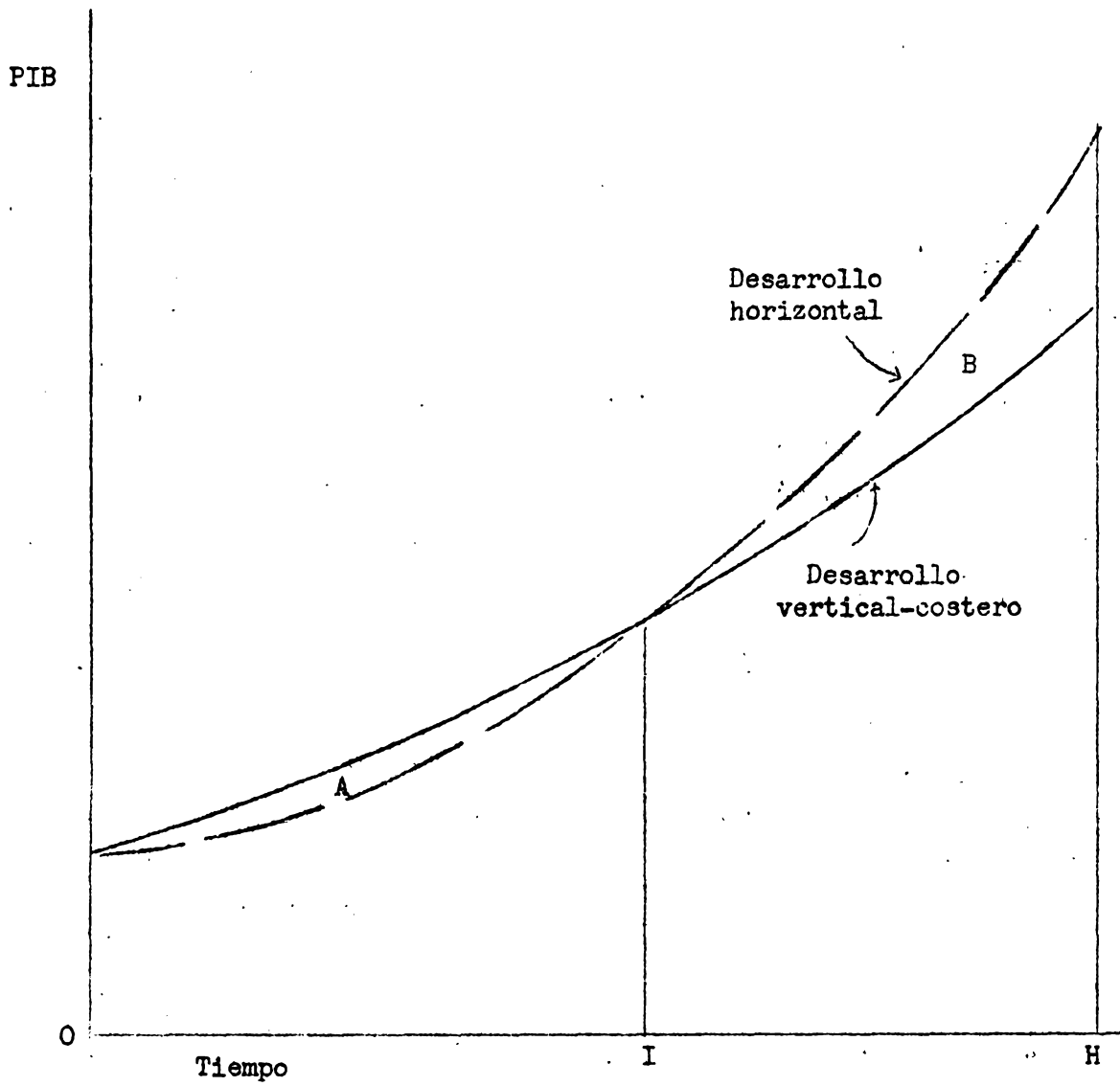
Creo es factible demostrar que una alternativa de desarrollo podría ser más conveniente que otra a pesar de brindar un menor crecimiento a corto y a mediano plazo; y conste que en modo alguno estoy diciendo que el ritmo de crecimiento en el desarrollo interior a corto y a mediano plazo vaya a ser menor que en el modelo vertical-costero; simplemente estoy eligiendo un caso relativamente desfavorable a la tesis del desarrollo interior para efectuar la demostración.

En el Gráfico N° 3 se presenta la evolución del modelo vertical-costero y del modelo horizontal, partiendo del supuesto que este último crece con mayor lentitud durante una primera fase. La argumentación de Vusković se refiere al período OI, y por eso llega a una conclusión desfavorable para el desarrollo interior. Pero ¿por qué elige el horizonte de tiempo OI y no el OH? Si elegimos el horizonte de tiempo OH, 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 vamos a pensar 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 I y a partir de allí enfatizar 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 mil habitantes. Creo en consecuencia

/Gráfico 3

Gráfico 3



/que un

que un polo interior técnicamente bien escogido, en un lapso de seis años podría tener unos dos millones de habitantes sin gran dificultad. 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 este otro que sigue. 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 número 3 de la crítica de Vusković porque indudablemente se generaría ocupación rural en el interior 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 se 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 con la zona para explotar el suelo, el trabajo que realiza para roturar el suelo, los canales que construye para regar, etc. Es un ahorro no financiero, no ligado a la presión tributaria ni al financiamiento externo,

/pero es

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 eso 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 generados en el interior también podría ser mayor dado el ambiente mismo donde se crea y el espíritu que predominaría en esas áreas; 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 dinamismo 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 con motivo 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 suscitaría 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, lo que a su vez posibilitaría una mayor remuneración por hombre ocupado en la industria.

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

/Interrogante N°

Interrogante N° 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 la página 43 de 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 que me ha conducido la aguda crítica de Pedro Vusković.

El primer argumento que quiero sentar 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 resulta muy interesante por cierto que sea más barato. Que yo sepa, gastar menos sacrificando el objetivo perseguido no es un principio de economía, sino de "aczuindad", actitud que no se basa en ninguna categoría de ciencia 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 N° 4.

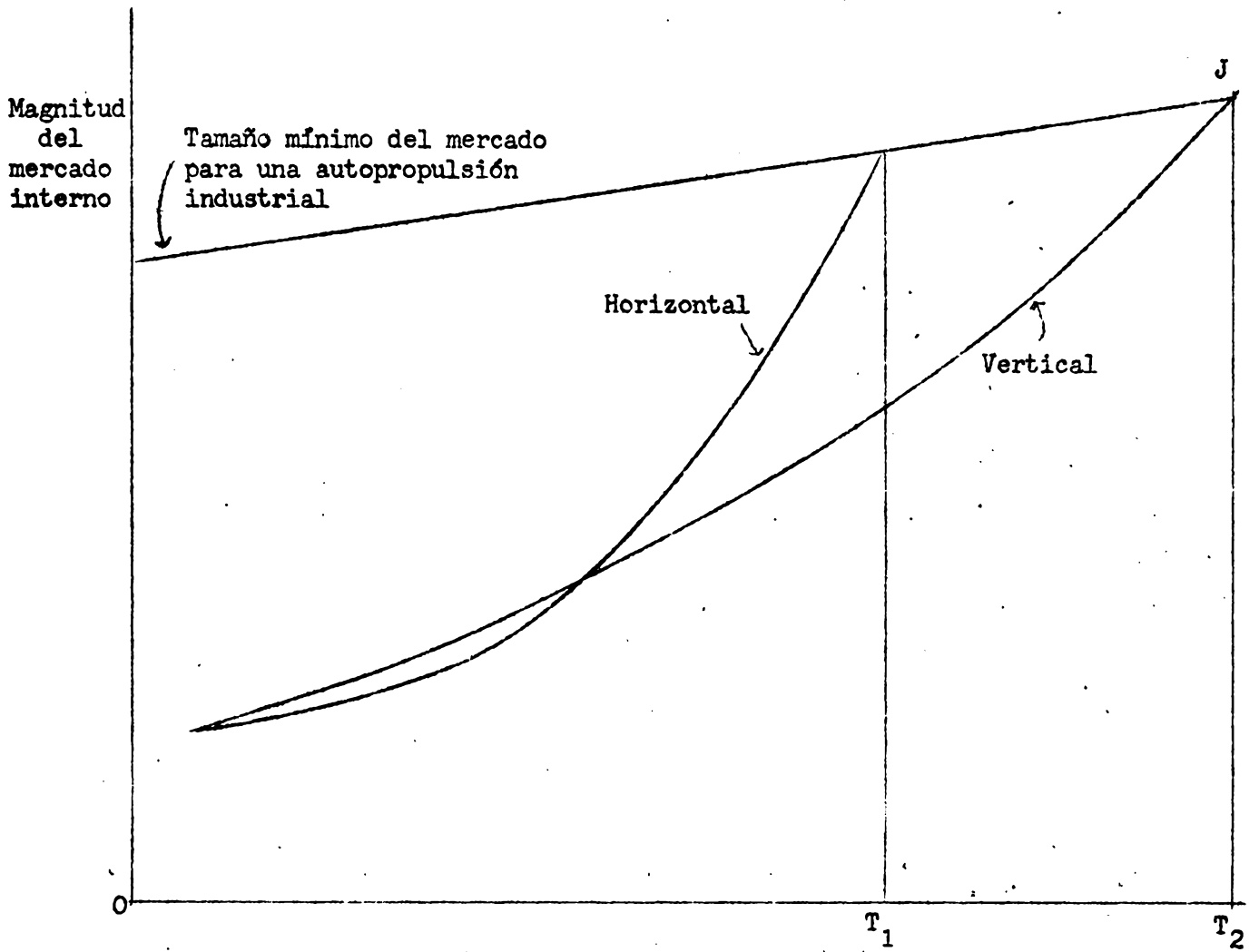
Si es cierto que el mercado interno crece más rápidamente en el modelo horizontal, entonces se puede demostrar con facilidad que el modelo horizontal puede ser menos costoso desde el punto de vista estrictamente económico si la diferencia de ritmos de crecimiento del mercado interno entre ambos modelos 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:

$$\sum_{i=0}^{T_1} I_i \cdot C_1 < \sum_{j=0}^{T_2} I_j \cdot C_2$$

el modelo horizontal es menos costoso en términos estrictos de mecánica económica. En la relación, I_1 e I_j representan las inversiones realizadas y C_1 y C_2 los factores de descuento aplicables para hacer homogénea la comparación

/Gráfico 4

Gráfico 4



/El tercer

El tercer argumento se basa sobre el hecho 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 sentar la duda sobre el problema de los costos alternativos, y en especial si el argumento segundo se pone en término de costos sociales y costos para mantener población marginal con baja ocupación y productividad en el anillo costero o en las áreas tradicionales.

Interrogante Nº 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 provocativa de Pedro Vusković me ayudó muchísimo a precisar más meditadamente la tesis del desarrollo despejar algunas interrogantes y, seguramente, a plantearse algunas nuevas. Si mi antiguo profesor así lo deseara, no cabe duda que podría hacer nuevas críticas a los planteamientos 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 que una vez más él contribuyó a fundamentar la necesidad de tal investigación, y ella realmente puede ser "simpática".

/ Apéndice a

Apéndice a la Réplica

El objeto de este apéndice es explicar más sistemáticamente la argumentación de las páginas de la "Réplica", y que se refieren 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) $O_R = S_A \cdot Y$ 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 representara una densidad mínima de ocupación), y Y es la relación hombre ocupado rural-tierra, definido como O_R/S_A

(2) $F_T = O_R + O_{NR}$ donde F_T 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)

Reemplazando (1) en (3) tenemos:

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

Ahora bien, si:

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

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

$$O_R \geq U$$

siendo U 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 $\gamma = \frac{U}{S_A} = \frac{O_R}{S_A}$, 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 $S_{AC} = N$.

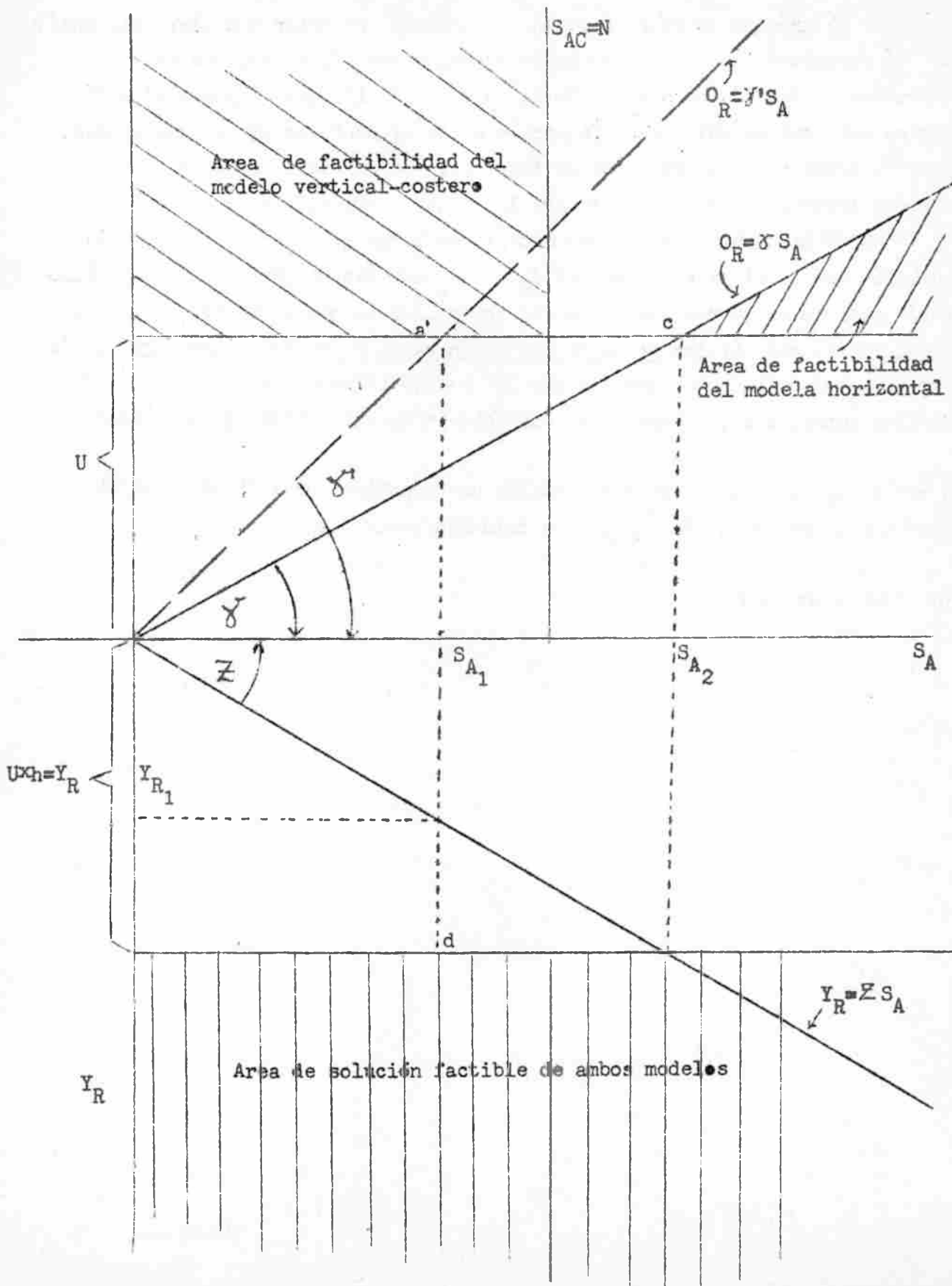
/En el

En el gráfico se representa en el cuadrante superior con línea discontinua 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 $Y_R = Z S_A$ que pasara por el punto d. Ello sería posible en la realidad sólo dentro de límites muy estrechos, pues ello significaría cumplir las metas de ocupación rural y mercado interno rural vía 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.

(Septiembre de 1967)

/Gráfico



ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS NOTAS RELATIVAS A
"EL DESARROLLO DEL INTERIOR DE AMERICA LATINA"

por

Eduardo García G.*

* Director Adjunto del Programa de Recursos Naturales y Energía de la
CEPAL.

Se sintetizan a continuación algunas ideas, que la lectura de las notas de Carlos Matus me sugirieron, aunque sin haberlas madurado mucho.

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". Participo sólo 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 sólo a los aspectos 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 que ambos tipos de desarrollo ("hacia afuera" y "hacia adentro") se complementan y 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 2 se señala fundamentalmente: "para reducir al mínimo sus costos de transporte hacia los centros más desarrollados del extranjero". 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 sub-regional 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, creo 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

Excepción hecha de la amplia cuenca del Amazonas (poco conocida en sus posibilidades de desarrollo), la navegación fluvial garantizada 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 identificados en las notas objeto de este comentario).

6. En la página 7 se dice:

"Si nos atenemos al crecimiento histórico de ciudades planificadas meramente 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 ejemplo que inmediatamente se nos ocurrió al leer este párrafo 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 productora importante. La gran mayoría de los productos alimenticios que se consumen en Brasilia y ciudades satélites se traen de 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. También provienen de los "Estados Costeros", principalmente, todos los equipos y materiales de construcción.

b) Si se considera que durante los 10 años de construcción del Distrito Federal se habría gastado por más de 1 000 millones de dólares, (sin tomar en cuenta los intereses intercalares) y que un tercio de ese /monto puede

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, ... etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen ella 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 la ha prestado atención adecuada a este aspecto; hay dentro de él disponibles 649 Kms. y en proyecto otros 270 de excelentes carreteras. Por otra parte las rodovías radiales con centro en Brasilia, ya construidas o en construcción, son ocho y totalizarán alrededor de 12 000 Kms.

En el desarrollo "planificado de Córdoba" (Argentina), iniciado hace unos 20 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 Kms. en total.

/La región

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 Kms. 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 con graves problemas topográficos.

8. En la página 8 se anota:

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

También creo que estos ejemplos no son todos muy adecuados a la simpática tesis propuesta. Creo que el interés fundamental no proviene del hecho 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-Oruro-Cochabamba-Todos Santos. Además esa 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

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 sólo 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 le deja 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 hace 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 aquéllos donde se den simultáneamente varios factores favorables (recursos 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 AIALC para la reducción de aranceles en el comercio regional, cabría 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)

/SOBRE EL

SOBRE EL PLANTEAMIENTO ACERCA DE
"EL DESARROLLO DEL INTERIOR DE AMERICA LATINA"

por

Jacobo Schatan *

* Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Los comentarios que se exponen a continuación tienen, en su mayor parte, el carácter de interrogantes o dudas que pueden contribuir al debate que, con seguridad, se suscitará en torno a este tema.

Aunque tal vez no comparta todos los planteamientos de Matus, estoy convencido, en cambio, que su índole provocativa será de gran utilidad para el inicio de un proceso intelectual de búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo de América Latina.

No intenté, por lo tanto, hacer una evaluación de conjunto del que llamaría "documento Matus"; me limito a tocar sólo algunos puntos que, a mi juicio, requieren un examen más profundo.

1. Convendría aclarar con mayor precisión qué se entiende por "faja costera". En la Argentina, por ejemplo, este concepto parecería ser diferente al que tendría en Perú o Ecuador.
2. Se señala que "los recursos financieros que hoy están a disposición de la región latinoamericana son muy superiores a los del pasado". ¿A qué pasado se refiere? ¿Podría afirmarse lo mismo en términos per cápita?
3. Se afirma que la localización costera de la actividad económica es un subproducto del tipo de desarrollo "hacia afuera". Sin embargo, ¿podría argumentarse válidamente que la concentración de población indígena en las sierras de Perú, Bolivia y Ecuador se originó en ese tipo de desarrollo? ¿No es acaso un fenómeno anterior?
4. Cuando se habla de desarrollo costero, ¿no se está pensando más bien en un fenómeno de urbanización acelerada, con una fuerte concentración poblacional en grandes ciudades costeras?
5. No entiendo por qué razón el desarrollo "hacia adentro" (que comparto plenamente) deba forzosamente basarse en la conquista del interior y en la creación de grandes polos de desarrollo industrial en el "hinterland", cuando en la faja "costera" (mucho más ancha de lo que se piensa) existen todavía grandes espacios no utilizados y subutilizados. Este es uno de los aspectos que requiere mayor clarificación dentro del planteamiento de Matus. No parece seguro que se hayan agotado las posibilidades de
/total aprovechamiento

total aprovechamiento de los recursos "costeros", aunque es cierto que en algunos países, como los de América Central y Perú, por ejemplo, existe una saturación demográfica en relación a los recursos, lo que sí hace necesaria en ellos la ampliación de su frontera agrícola.

6. Vinculado a lo anterior, tampoco puede sostenerse, como lo hace Matus, que el desarrollo del mercado interno de América Latina esté necesariamente vinculado a la conquista de los territorios interiores. En muchos países, el crecimiento del mercado interno puede lograrse a través - entre otras medidas - de vigorosas reformas agrarias que permitan un aumento de la productividad y una mejor distribución de los ingresos. Es cierto que la modernización de la agricultura puede acelerar el proceso de emigración rural (aunque en una primera etapa pueda ocurrir lo contrario), lo cual obligaría a ampliar las áreas bajo cultivo si no hay, por parte de la industria, una absorción de esa población desplazada lo suficientemente vigorosa. De todas maneras, ¿qué seguridad habría que, en el interior, no se reconstruirán los sistemas de agricultura de subsistencia que practicaban esos mismos campesinos en las fajas costeras antes de su emigración? Si, como se plantea, los "colonos del interior" van a estar en condiciones de abastecer (en condiciones tecnológicamente más modernas) la nueva demanda de los polos industriales de desarrollo ¿por qué no pueden hacerlo ahora, mediante la explotación más intensiva de los recursos costeros? ¿Qué fundamentos hay para afirmar que la agricultura del interior podrá incorporar tecnologías más avanzadas?

7. ¿Por qué no puede pensarse en un modelo de "oferta" basado en el desarrollo integral de las áreas costeras y la adopción de las reformas institucionales necesarias? Si el tamaño del mercado interno está delimitado por la masa de la población y sus ingresos ¿por qué excluir a 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. Actualmente, la tesis que defienden los terratenientes y todos aquellos que se oponen a la reforma agraria, es precisamente, la que como existen inmensos recursos desaprovechados en el interior, no deberían tocarse las /explotaciones agrícolas

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, en especial, en función del tiempo y las formas que adoptará su sincronismo con las reformas estructurales en la costa. Además, si partimos de la premisa que, tarde o temprano, habrá que acelerar la conquista del interior, parecería indispensable programar desde ya los procedimientos que pueden encuadrarla, para evitar se repitan los errores cometidos hasta ahora en los procesos tradicionales de colonización.

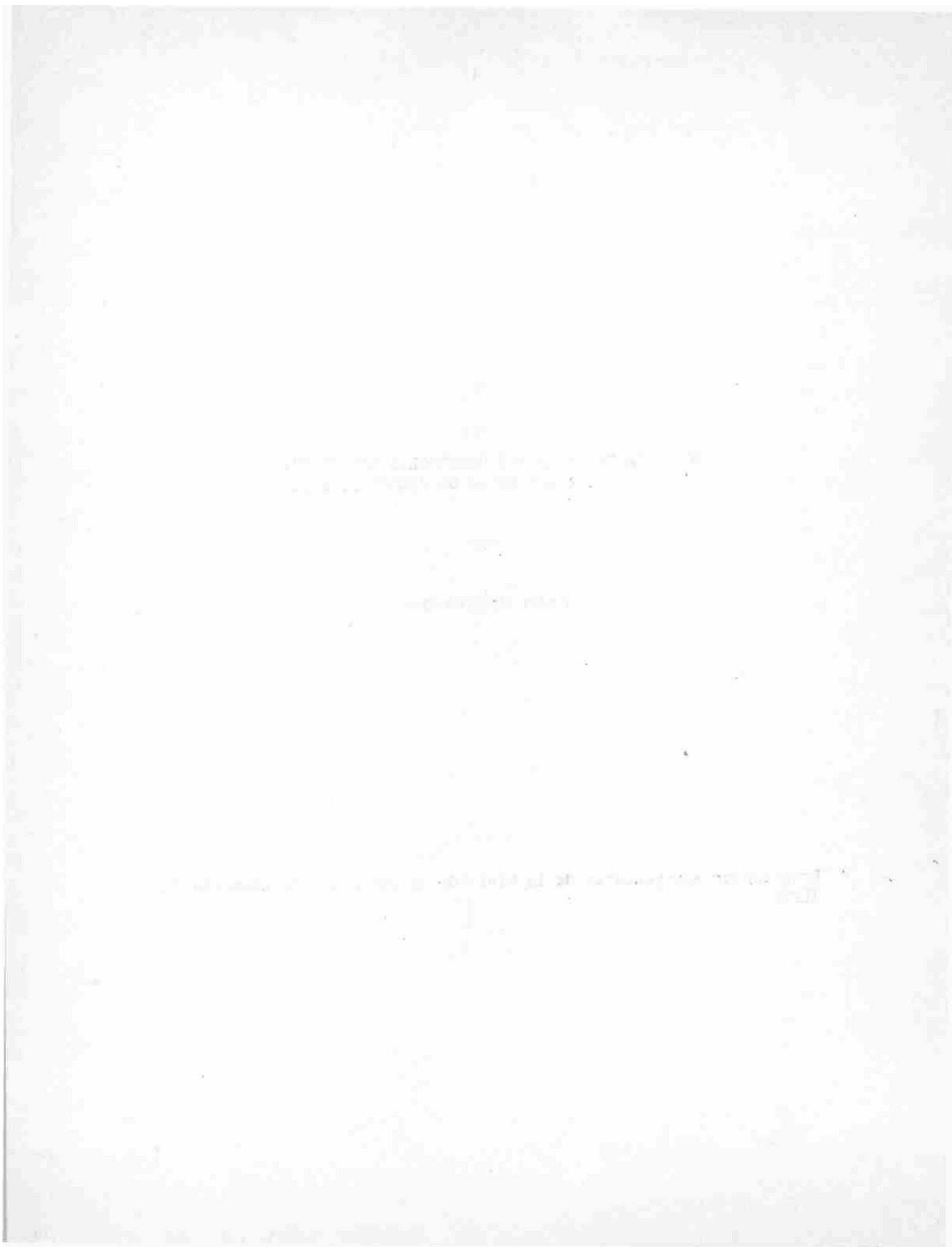
(Setiembre de 1967)

SOBRE LA TESIS DE "EL DESARROLLO INTERIOR":
COMENTARIOS A LAS NOTAS DE JACOBO SCHATAN

por

Jader de Andrade*

* Programador agropecuario de la División de Servicios de Asesoría del
ILPES



1. Gran parte de las interrogantes que plantea Jacobo Schatan a la tesis del "Desarrollo Interior de América Latina" presentada por Matus, han sido contestadas ya en su réplica a Pedro Vusković. Por otro lado, las inquietudes de Schatan están más bien centradas sobre el aprovechamiento de "los grandes espacios no utilizados y subutilizados" de la faja costera y 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 a partir de la pregunta 5, aclaro que por falta de elementos no respondo la pregunta 2. Por otra parte uno 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 de industrias para el mercado interno en la costa 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, Brasil, es un ejemplo evidente de un gran centro acopiador de café, producido es cierto para la exportación, pero 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 de café los bienes de consumo que producía la costa, y el mismo puerto de Santos, que era el principal centro de embarque del café hacia los mercados externos, se ha convertido en el principal centro de comercio de cabotaje de los productos industriales de San Pablo hacia los polos de la economía de exportación de materias primas de Brasil. Ejemplos de estos polos son: Ilheus

/(exportador de

(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 la localización costera, pero si se reflexiona que esa 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 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 de Ecuador que tiene a Guayaquil como punto de contacto con los polos externos. Naturalmente, las poblaciones indígenas concentradas en las sierras y el altiplano andino aparecen como un fenómeno anterior. La explicación para esta localización la brinda el hecho que les era más fácil dominar con su tecnología las tierras del altiplano, mientras que la incorporación de la faja costera hubiese exigido grandes inversiones y, por otra parte, para el dominio de la Amazonía 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 por cierto cerrada y vuelta hacia adentro. Con posterioridad a la conquista, estas poblaciones se convierten en algo así como carros de arrastre de la "economía hacia afuera", constituyéndose en fuentes permanentes de mano de obra barata, tal como en las explotaciones de la 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 que expone Schatan los hechos se
/presentan justamente

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 propio.

3. Desde luego que no se han agotado las posibilidades de total aprovechamiento de los recursos costeros de la mayoría de los países latinoamericanos. Todavía el desarrollo en estas áreas no ha sido suficiente para inducir los cambios estructurales y dar a la población campesina un nivel de demanda adecuado para estimular la dinámica del sector industrial. Por otro lado, el surgimiento del sector campesino amenaza, naturalmente, la actual estructura de poder que sirve de apoyo al modelo dependiente de desarrollo hacia afuera, modelo que dificulta la reforma agraria e impide la incorporación de tierras no utilizadas de la faja costera al proceso productivo. En cambio, el desarrollo interior autónomo tendría necesariamente que apoyarse sobre grandes polos industriales que actuarían como factor autopropulsor, y el sector agropecuario interior cumpliría con los siguientes objetivos principales:

- a) Abastecer de alimentos y materias primas agropecuarias los nuevos polos internos;
- b) completar la sustitución de importaciones agrícolas desde fuera del área, tales como aceites y productos lácteos, básicamente;
- c) aumentar la oferta de carne en el mercado externo y también de raciones para la alimentación animal, unos de los escasos productos de clima tropical para los cuales es firme la actual demanda externa;
- d) responder mejor a la mayor demanda de alimentos en la misma faja costera provocada por el mejoramiento del ingreso rural en esa zona;
- e) constituirse en uno de los elementos propulsores del desarrollo desequilibrado como palanca de cambios tecnológicos en las relaciones de producción y estructurales, incluso en forma indirecta en la agricultura de la "faja costera".
- f) conciliar una de las actuales paradojas de América Latina, donde por un lado existe hambre y al mismo tiempo el mercado agrícola es estrecho.

4. Dentro del nuevo patrón de desarrollo interior planteado es muy difícil que en las áreas nuevas se repita el mismo "sistema de agricultura de subsistencia que practicaban esos campesinos en las fajas costeras antes de su emigración", 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 que Matus en su réplica a Pedro Vusković aclara que "se pueden concebir empresas industriales básicas de carácter multinacional, estatales o mixtas, que desempeñen papel promotor en el desarrollo de los polos interiores de integración". Por otro lado, la conquista agrícola del interior, por razones técnicas no puede basarse sobre una economía de subsistencia.

5. La interrogante principal de Schatan aparece planteada así en la página 3: "Actualmente, la tesis que defienden los terratenientes y todos aquéllos que se oponen a la reforma agraria, es precisamente, la 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". Creo que falta profundizar el concepto de desarrollo interior del sector agropecuario como elemento propulsor del desarrollo desequilibrado y como palanca de las transformaciones estructurales de las economías agrarias de las viejas áreas de desarrollo hacia afuera. El desarrollo horizontal del sector agropecuario, como es natural debe apoyarse sobre la dinámica del sector industrial, aún cuando la agricultura que se desarrollaría en las nuevas tierras con mayor fertilidad, preséntase una elevada productividad por área y hombre ocupado por aumentar la relación tierra/hombre. Por ello, la agricultura del interior competiría con ventaja en los mercados abastecidos por las áreas de agricultura tradicional. Al desarrollarse esta competencia, se forzaría a la agricultura tradicional a modernizarse para subsistir, aumentando el uso de fertilizantes y pesticidas, el empleo de máquinas agrícolas y nuevas prácticas de cultivos. Cuando las antiguas regiones se vean afectadas por fuertes migraciones /hacia las

hacia las áreas nuevas, la mano de obra que quede pasará a tener mayor fuerza de negociación y estará en mejores condiciones para modificar sus relaciones de producción. En general se fortalecen las organizaciones obreras campesinas que obtienen mayor participación en la distribución de los ingresos, pues de este modo mejoran sus niveles de vida. Por otro lado, cuando el costo de producción de la agricultura tradicional es elevado como consecuencia de la defectuosa tenencia, tales como los altos pagos por arriendo de la tierra, en estas áreas aumenta la presión sobre la tierra y la misma tensión en el campo puede constituirse en el ingrediente indispensable para el cambio de la estructura. En Brasil, varios hechos pueden corroborar la argumentación anterior y algunos de ellos se exponen a continuación:

5.1. Ejemplo de cambios tecnológicos y presión sobre la tierra

El desarrollo de las áreas nuevas de colonización en los Estados de Maranhao y Goiás lanzó una gran producción de arroz al mercado nacional en términos competitivos con la producción de arroz del Estado de Río Grande do Sul. Esto condujo a la modernización de la producción arroceras de este último Estado, dándole poder competitivo a su producto. 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 campesinos, manifestóse una gran presión de campesinos en alianza a los empresarios arrendatarios para promover una reforma agraria en toda el área arroceras de Río Grande do Sul.

5.2. Ejemplo de cambios en las relaciones de producción

La vieja economía feudal de la región seca del Nordeste se ha desorganizado mediante 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 en la región seca del Nordeste y quienes, por falta de alternativas, mantenían plantíos de alimentos en esas tierras poco propicias por 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 el atractivo /de las

de las nuevas áreas de colonización y de los centros urbanos pasó a ejercer un mayor efecto, generándose un desplazamiento más acelerado de la población desde la región seca del Nordeste hacia otros sitios. En algunas zonas de los Estados del Ceará, Río Grande del Norte y Paraíba en el Nordeste, los terratenientes tuvieron que contratar mano de obra en los pueblos para las cosechas del algodón (que por falta de uniformidad de maduración es prolongada y repetida), cambiando así sus relaciones de producción dada la falta de brazos que anteriormente los terratenientes tenían disponible bajo un cerrado régimen paternalista. Por otro lado, con la fuga de la población en las haciendas, disminuyeron los contingentes de electores sometidos al "voto de cabresto" y cae así el poder político del "coronel" en el hinterland seco del Nordeste. Si a esto agregamos el hecho de que haya menor oferta de mano de obra en la época de cosecha de los campesinos del área seca limitrofe a la zona de la caña de azúcar, se refuerza el poder de los sindicatos obreros campesinos en esta fase crítica de la producción.

5.3 Ejemplo de mayor integración de las áreas nuevas con el área tradicional

Las grandes migraciones de nordestinos hacia la Amazonia, durante la etapa de apogeo del caucho a principios del 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 comparativas en el flete en relación con la producción del sur.

Sería posible presentar un mayor número de ejemplos, sin embargo creo que éstos son suficientes para aclarar el papel que puede jugar el desarrollo interior, tanto en las transformaciones tecnológicas de las áreas de agricultura tradicional como en el campo de las relaciones de fuerza que mantienen las estructuras agrarias de estas zonas.

Sin embargo, será oportuno aclarar una vez más que estos cambios sólo pueden materializarse cuando el desarrollo agropecuario se apoya

/sobre un

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 para las áreas nuevas.

Creemos muy justa las consideraciones de Schatan cuando dice: "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 partimos de la premisa que, tarde o temprano, habrá que acelerar la conquista del interior, parecería indispensable programar desde ya los procedimientos que puedan encuadrarla, para evitar se repitan los errores cometidos hasta ahora en los procesos tradicionales de colonización".

Los ejemplos dados, y en general, todo el proceso espontáneo de colonización de las áreas interiores de Brasil revelan que se han caracterizado por elevados costos sociales y dramáticos problemas, principalmente para las poblaciones procedentes de la región árida del Nordeste y que carecen de toda experiencia y medios para enfrentar los problemas de la selva tropical húmeda. La experiencia de SUDENE y la existencia de SUDAM (Superintendencia de Desenvolvimiento de Amazonia) puede aportar ideas valiosas para la planificación del desarrollo interior de Brasil, sin los altos costos en recursos humanos que el proceso espontáneo suele acarrear principalmente.

Si ésto es cierto para Brasil, creemos también que las oficinas nacionales de planificación en otros países podrían plantear con éxito los proyectos multinacionales para los principales polos de desarrollo interior latinoamericano, tales, por ejemplo, el aprovechamiento de los recursos del eje Santa Cruz/Corumbá.

6. En el Brasil, el problema del desarrollo interior se presenta como un imperativo y constituye el mayor desafío a la actual generación. En 1965 Brasil poseía 82 millones de habitantes; en 1985 o sea dentro de dos décadas esta población se duplicará y tendrá 164 millones de habitantes.

/Por otro

Por otro lado, el desarrollo hacia afuera y centro-periferia, que tiene a San Pablo como polo de irradiación está presentando síntomas de agotamiento. Si a esto agregamos que, aún cuando el programa de SUDENE en el Nordeste marcha con éxito, y la región posee recursos que le permitirán especializarse como centro de grandes complejos industriales químicos, se piense que aún con fuerte desarrollo, éste será insuficiente para dar empleo y elevado nivel de ingreso 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 toda la Amazonia. Hoy, el río Amazonas que hasta Iquitos, Perú ofrece condiciones de navegabilidad para barcos de 4 a 5 mil toneladas, está siendo vinculado por tierra a través de las carreteras Belém/Brasilia y Brasilia/Acre, que unen dos puntos extremos en la desembocadura del río en el Atlántico (Belém) y en el extremo interior (Acre) al centro del país. Así, existe una infraestructura que puede vitalizarse para dar apoyo al 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.

Por otro lado aprovechando la experiencia de SUDENE y la SUDAM será posible planificar el desarrollo interior del Brasil sin los costos sociales que caracterizaron el proceso de colonización espontánea.

7. Finalmente deseamos añadir algunas palabras acerca de las posibilidades que ofrece el modelo de desarrollo interior para conciliar la actual paradoja de América Latina donde, por un lado, existe hambre y simultáneamente parece limitado el mercado para los alimentos. Esto se debe al hecho que fundamentalmente el hambre no es un problema de inelasticidad de la oferta de productos agrarios, salvo alguna excepción en escala nacional, sino que es consecuencia del predominio, en amplios sectores poblacionales, de ingresos por debajo de un mínimo de subsistencia, lo que a su vez deriva de la falta de ocupación y 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 /contribuyen efectivamente

contribuyen 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 polvos 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 ofrecen condiciones para un desarrollo dinámico y darles un más elevado nivel de vida.

El área interior del Continente sudamericano posee una marcada aptitud para la ganadería, región que, agregada a la pampa argentina, uruguaya y del sur de Brasil, en el futuro podrá constituirse no sólo como la zona llamada a atender 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 para 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 un mercado agrícola estrecho y junto a ello un gran potencial de recursos.

8. El desarrollo interior del sector agropecuario, como es natural, presenta dificultades de características diversas. Las técnicas agrícolas

/de manejo

de manejo de suelos tropicales húmedos es muy poco conocida sobre todo para los cultivos anuales, la experiencia obtenida en los climas templados no es válida. Con todo, en materia de cultivos permanentes hay experiencias poco divulgadas que realizaron los holandeses en Indonesia, los belgas en el Congo, los franceses en diversas áreas del Africa y la United Fruit con las plantaciones de banano en Centroamérica.

En América Latina existe también 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 Querioz en San Pablo, Brasil, desde hace muchos años desarrollan importantes investigaciones sobre fertilidad de suelos de los "serrados" formados por 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 Investigaçao Agropecuaria do Norte, en Belém, dispone de algunos resultados de trabajos desarrollados en la Amazonia; también en el Instituto de Turrialba, Costa Rica, es quizá posible que se encuentre experiencias válidas relacionadas con la fertilidad y 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 manejo de las actividades agropecuarias en sus áreas tropicales. Reunir el material existente y analizarlos es la tarea inicial para entonces poder diseñar los proyectos de investigaciones orientados en función de los problemas agronómicos de los trópicos. Las interrogantes que hoy integran nuestras inquietudes pueden ser enunciadas en este orden:

- a) ¿Cómo se puede resolver económicamente el problema de la fertilidad de los suelos sometidos a las lluvias, calor y 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

- c) ¿Cuáles son las técnicas más adecuadas para las pasturas y los rebaños en los trópicos?
- d) ¿Cuáles son las reales posibilidades económicas del cultivo de trigo en las regiones tropicales y subtropicales de América Latina?

(Setiembre de 1967)

/A PROPOSITO

A PROPOSITO DE "EL DESARROLLO DEL INTERIOR: MAS
COMENTARIOS SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO

por
Bernard Ortolo *

* Economista de la División Agrícola conjunta CEPAL/FAO.

La tesis planteada por Carlos Matus abre horizontes nuevos 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 efectivamente "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 de Carlos Matus 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, ubicado principalmente en el interior geográfico del país: Sierra y Selva. El primer sector participa en casi el 50 por ciento del producto de la agricultura nacional y ocupa sólo el 16 por ciento de la población agrícola y 20 por ciento de la superficie física de labranza. Está en la Costa, se beneficia de una infraestructura industrial y de servicios (puertos, carreteras) bastante densa.

El resto de la población rural (o sea el 84 por ciento) vive miserablemente; teóricamente dispone de sólo 0.4 hectárea 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

Frente al crecimiento demográfico de la población rural existen solamente 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.

En 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 alternativa posible 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 la realización de los programas de reforma agraria en estas zonas; 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 de preparación y de explotación de los suelos, abonos y fertilizantes, pesticidas).

/d) Mayores

d) Mayores mercados para absorber los productos agropecuarios.

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

Esencial es evitar que "se reconstruyan en el interior los sistemas de agricultura de subsistencia". Esto 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 vale 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 debe otorgarse a las industrias precisamente requeridas por la agricultura, industrias que tienen el carácter de ser fuertemente "industrializantes" o de ser, según la expresión de Perroux, "industrias motrices" como la siderúrgica, la petroquímica, la energética y la de materiales de construcción. Productores de los bienes que necesita la agricultura para la conquista de nuevas áreas y para el aumento de la productividad en las áreas 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 las otras, sino más bien extenderlo al conjunto del complejo económico del cual

/ellas participan

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, poco a poco, 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 nivel 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. 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 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

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 los principios que pueden orientar una investigación.

Septiembre 1967

