

ALGUNAS CUESTIONES BASICAS PARA LA DISCUSION DE UNA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

He aquí un profundo análisis de la situación económica actual de América Latina.

Su autor, Carlos Matus R., dedicado por largo tiempo a estos estudios, busca una solución viable al presente subdesarrollo que aqueja a nuestros países.

Admite las enormes diferencias entre las que él llama "islas de modernidad" y la actitud de atraso que aflige al resto de la población. Estas "islas" viven un nivel de vida que tiende a igualar el de los países desarrollados, con los cuales se relacionan para sus compras de productos industriales y a los que venden sus materias primas en detrimento de la masa de los marginados.

Después de muchos intentos, parece inclinarse hacia la solución de una reformulación del crecimiento "hacia adentro" que posibilite la elevación de la masa.

En la formulación de los "medios" para lograrlo, ofrece unos cuantos que acaso sean viables téc-

nicamente, pero que suponen una planificación total y llevada a cabo compulsivamente. ¿Por quién? Aunque él afirma que pueden realizarse democráticamente, concede que "no puede ser viable sin que importantes grupos sociales la promuevan y sostengan". Y no es tarea fácil el convencer a estos grupos sociales de la necesidad imperiosa y única de adoptar esta resolución. Sólo un Estado fuerte podría llegar a imponer unas medidas que denuncian un dirigismo extremo.

Acaso hubiera sido de desear un estudio más profundo de la situación en la que se encuentran los sectores marginados de nuestros países, su desocupación creciente y el freno que ello supone para todo intento de cambio.

Creemos, con todo, que este escrito es orientador en gran manera y que conserva todo su valor en los momentos actuales de desorientación en las relaciones de nuestros países con los superdesarrollados centros del resto del mundo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Importancia del sistema mundial centro-periferia

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

Imposibilidad de evitar el paso por las etapas ya superadas por los países de técnica avanzada

La posibilidad de evitar algunas etapas y recorrer otras en distinta forma, constituye el aporte positivo del progreso tecnológico que engendran las economías del "centro". Sin mencionar que tal "repetición" sería imposible por el solo hecho de existir un marco histórico-económico distinto, es evidente que el avance científico y su aplicación en la tecnología crea nuevas bases potenciales para un curso de desarrollo diferente que pueda superar etapas innecesarias con mayor rapidez. Pero lo esencialmente negativo de ese avance es que dificultan tal grado el "desarrollo autónomo" futuro del mundo periférico de hoy que casi lo imposibilita, por el hecho de que ese mayor "conocimiento" tecnológico va acompañado de un dominio concentrado del mismo. Tal dominio, a la vez que se hipervalora como expresión de las relaciones de poder internacionales, es un producto natural del sistema centro-periferia. Su superación amplia sólo puede darse, en consecuencia, mediante la abolición de tal sistema, la trasposición de los sujetos del mismo o la alteración de los vínculos entre sus elementos componentes.

Dificultad de definir el término "subdesarrollo"

No es, por consiguiente, una simple curiosidad intelectual la que mueve a dilucidar si el subdesarrollo es una "característica transitoria" de países que se encuentran en una etapa de retraso frente a las sociedades más avanzadas, y si con el tiempo tal estado se superará y eliminará el subdesarrollo como realidad. Esta concepción "transitoria" del fenómeno no sería criticable si se adoptara como expresión activa de política y decisión, pero resulta inaceptable como análisis de la evolución de las relaciones internacionales. Para que dicha creencia sea válida, habría que adoptar el término subdesarrollo como "concepto absoluto", revelador de un estado económico-social "primitivo" expresado por un determinado nivel absoluto de ingreso. Tal juicio absoluto del subdesarrollo, es, sin

embargo, poco útil, pues dependería simplemente de un año base de comparación y, para "abolir ahora mismo tal estado de atraso, bastaría con seleccionar una referencia lo suficientemente lejana en el tiempo como para confrontar ventajosamente la economía y sociedad latinoamericana de hoy. Todas las áreas y regiones del mundo se superan así mismas en ciertos aspectos de la evolución social, pero sólo muy pocas cambian su posición estructural en el sistema centro-periferia; por ello, lo relevante es comprobar si tal superación se realiza en términos de los vínculos entre las diferentes regiones. Si el "subdesarrollo" es un concepto "relativo" a unas características en evolución dinámica propias de una situación coexistente de desarrollo, el subdesarrollo no es necesariamente superable, aunque derrotarlo sea posible. Lo esencial del subdesarrollo no es, en consecuencia, su conjunto de características absolutas, sino las que son dinámicamente relativas al estado opuesto de desarrollo. No es que muchos países sean subdesarrollados porque muestren rezagos en el nivel económico y científico-técnico; sino a la inversa, ese atraso absoluto es una consecuencia de la etapa histórica en que evoluciona el sistema centro-periferia; es decir, del subdesarrollo como estado y condición dependiente. No hay pues tarea intelectual más importante que transformar en "consciente" la enajenación "no consciente" de los grupos sociales que encuentran en el subdesarrollo un estado normal de atraso superable inexorablemente con el tiempo.

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

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

Plan del presente trabajo

El objeto de estas notas es analizar las formas principales en que las disyuntivas de desarrollo de América Latina están condicionadas, por un lado, a las oportunidades y limitaciones que generan la confrontación entre los grandes bloques mundiales y modalidades de desarrollo de los mismos; y por el otro, a su capacidad para ver y explorar en su potencialidad interna, dónde existen otras limitaciones adicionales.

Las tendencias actuales parecen mostrar la posibilidad de un tránsito desde el "subdesarrollo de la escasez" hacia el "subdesarrollo de la medianía" y aun de la "abundancia", pero restringido a las reducidas "islas de modernidad", sujetas éstas a su vez a formas cambiantes de dependencias particulares de cada etapa de evolución. El gran reto que tiene planteado América Latina es escapar a ese destino.

Lo que sigue constituye un examen general de algunos condicionantes externos e internos que intentan conformar lo esencial de un "diag-

nóstico impresionista" de América Latina para finalizar con una discusión de algunas de las grandes "opciones extremas" de desarrollo que tiene la región latinoamericana.

A) Los condicionantes externos

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

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

Inconvenientes de copiar en Latinoamérica los valores de una sociedad industrial avanzada

Como resultante de este proceso, las fuerzas de atracción tecnológico-culturales de los países altamente industrializados son de tal magnitud que las bases culturales latinoamericanas podrían quedar comprometidas a largo plazo; este proceso de debilitamiento es, en parte, el producto natural de la intercomunicación creciente entre los países, pero también en parte muy importante una sustitución no consciente y no crítica de los valores propios por valores adecuados, o no, de una sociedad industrial avanzada. Esos valores que copia América Latina no son válidos por sí mismos y como su producto de los intereses, circunstancias internas y externas del mundo desarrollado, son probablemente inadecuadas para los intereses, circunstancias internas y externas y estado de desarrollo del área periférica. No se trata de preservar estáticamente los valores culturales latinoamericanos, sino posibilitar que éstos evolucionen gradualmente dentro del contexto de sus necesidades; es decir sean producto dinámico de la misma sociedad latinoamericana en un proceso de afirmación de sus características positivas y su individualidad. ¿Es posible contener esa atracción desmedida por los valores culturales ajenos que, en el fondo, implican una desnacionalización de lo latinoamericano? ¿Determina la preservación dinámica y creativa de los valores culturales propios el tamaño y poder de la región que quiere defenderlos? ¿Cuáles son esos patrones culturales que se desea preservar en su evolución autónoma? ¿O es imposible la preservación de los valores culturales propios de una región y su desaparición inevitable para refundirse con los valores generales que produzca la sociedad industrial en un mundo estrecha y crecientemente comunicado?

Necesidad de establecer una escala de valores propia

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

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

Posibles bases de una política tecnológica para América Latina

¿Cuáles pueden ser las bases de una política tecnológica de América Latina?

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

El fenómeno de los conglomerados económicos

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

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

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

Actitud de los países industrializados con respecto a Latinoamérica

Sintetizando los condicionantes externos ya mencionados, se podría decir que: i) el avance tecnológico conduce lenta, pero firmemente, hacia la autonomía económica del centro y a la acentuación de la dependencia de las economías periféricas, pero no en el sentido clásico de apropiación de las materias primas, sino en la forma más amplia de dominio creciente de los propios mercados internos de América Latina; ii) en el contexto ya señalado, las posibilidades futuras de un comercio internacional en equilibrio entre el mundo desarrollado y el periférico parecen seriamente limitadas; iii) por esas mismas razones, resulta muy difícil que, como regla general, los países importadores de tecnologías puedan ser exportadores de manufacturas y buscar por esa vía, una dinámica de desarrollo; y iv) el poder de negociación de América Latina aparece debilitado por la pequeñez de su mercado interno real que podría ofrecer en contrapartida, el grado de dominio ya alcanzado por la empresa extranjera de ese mercado interno, la importancia decreciente de las materias primas para las economías industriales, el debilitamiento de sus valores culturales y la falta de un frente conjunto y homogéneo sobre una política internacional.

B) Los condicionantes internos

Las "islas de modernidad"

El fenómeno externo, someramente descrito, se suma con marcada influencia a factores propios de la economía y sociedad latinoamericanas para conformar una serie de limitantes internos. Por ejemplo, su desarrollo, ante la fuerte atracción de la economía del centro, se está dando en términos de **"islas de modernidad"** que constituyen "deformaciones" de la estructura económica latinoamericana y cuyos lazos fundamentales, formas de vida y patrones culturales, tienen mucho más en común con los centros metropolitanos foráneos que con el resto de la sociedad latinoamericana. El desarrollo "inducido" desde fuera exigió en el pasado la localización costera de la actividad económica y creó una infraestructura apropiada a esa localización que era funcional y económica para la evolución de la "periferia" con el "centro". Sin embargo, cuando el patrón de desarrollo hacia afuera fue reemplazado en mayor o menor medida por una intensa política de sustitución de importaciones, ello dio origen a un crecimiento interno que se superpuso en términos de localización geográfica

al modelo vinculado al exterior. Fue algo así como agregarle "nuevos pisos" al edificio económico cuyos planos de arquitectura estaban diseñados por los representantes del modelo de crecimiento hacia afuera, Este desarrollo nacional volcado "hacia adentro" nació cabalgando sobre una cultura y una infraestructura moldeadas desde el exterior, que facilitó la evolución desde simples centros económicos directos o indirectos de exportación hacia las actuales "islas de modernidad". De hecho, estas "islas" están integradas, directa o indirectamente, a la economía del centro por lazos con los conglomerados económicos, por la orientación principal de su comercio, o por la conformación de su patrón de desarrollo. Este sector moderno de las economías latinoamericanas está siendo progresivamente dominado por la empresa extranjera, creando fuerzas nativas asociadas a los valores e intereses del capital extranjero y, en consecuencia, generando un obstáculo actual y potencial para el desarrollo nacional o latinoamericano integrado.

Incapacidad de arrastre del sector moderno

Estas "islas" no constituyen fuerzas dinamizadoras o de arrastre suficiente capaz de restar importancia o absorber, transformándolo, al sector no moderno. Por el contrario, las disparidades internas entre la economía moderna y no moderna se acentúan cada vez más, y en el extremo de esta escala, la economía primitiva, donde encuentra su medio de vida la inmensa masa de población marginada, crece constantemente en términos relativos. Todo esto, además de demostrar la irracionalidad del sistema social, constituye un desaprovechamiento creciente del mercado interno latinoamericano como fuerza motora del desarrollo, lo que reviste especial gravedad, dadas las limitaciones ya expuestas para definir una política agresiva de exportaciones.

Su explicación

La escasa capacidad de arrastre del sector moderno sobre el resto del sistema tiene varias explicaciones. En primer lugar, está la asincronía histórica entre las técnicas de producción y el estado de desarrollo en vigencia. El sector moderno latinoamericano produce con una tecnología que desplaza en forma creciente los "insumos naturales" del sector no moderno y utiliza cada vez más los tecnológicamente más avanzados de la economía del centro. Pero, además, esa actividad se realiza a bajos niveles absolutos de productividad en términos internacionales de hoy, pero muy altos en términos relativos al estadio de desarrollo temporalmente comparable que ya superaron los países hoy más avanzados. Ello limita de modo significativo en nuestro caso, y en nuestro tiempo, el efecto difusor de la ocupación sobre el resto del sistema. A su vez, la economía urbana, evidentemente ligada al sector moderno, responde a los patrones de desarrollo vertical-costero, de donde su localización y número de polos está preferentemente determinada por los lazos externos y no por sus vínculos reales o potenciales con el resto del espacio económico, especialmente el rural, donde por lo menos vive la mitad del sector primitivo en términos de población.

Falta de ocupación

Con esta modalidad de desarrollo, las **oportunidades de ocupación productiva** están seriamente limitadas porque: i) el sector moderno absorbe críticamente el avance tecnológico, y dado su ritmo de expansión, no alcanza a crear suficientes empleos ya que una buena parte del aumento

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

Efectos sobre la estructura social y política de la sociedad latinoamericana

Este desigual desarrollo bisectorial tiene naturalmente fuertes implicaciones sobre la estructura social y política de la sociedad latinoamericana; por ejemplo, la delimitación de "lo moderno" y "no moderno" se superpone y avasalla las clasificaciones por grupos sociales. Los intereses obreros del sector moderno tienden a ser más solidarios en lo político con los empresarios del sector moderno que con los obreros y población marginada del resto del sistema. Dentro del sector moderno las luchas sindicales devienen cada vez más en una simple oposición económica con la empresa para obtener mejores salarios, dejando de lado todo impulso real en favor de un cambio profundo. Sobre estas bases, se produce un debilitamiento del potencial de cambio en el sector moderno, y la transformación nacional podría acaso derivar en el futuro en términos de una reacción del sector no moderno en asociación con los grupos intelectuales más conscientes de la esfera moderna y los grupos jóvenes que rechazan consciente o instintivamente la "dominación y bienestar placenteros" de ese desarrollo que conduce al quebrantamiento del concepto de nación.

a) en la estructura agraria

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

b) en la desigualdad del ingreso

La desigual distribución del ingreso encuentra en esa estructura económica real su explicación más certera. La existencia de un sector "no moderno" alimentado por la desocupación, la saturación rural, los subempleos urbanos y la concentración de la propiedad no agrícola, fuerza una desigualdad extrema en la distribución del ingreso, más allá de cualquier atenuación significativa por el uso aún eficaz de la política económica instrumental. A su vez, esa desigual distribución del ingreso es el sustento dinámico de las "islas de modernidad", cuya ampliación exige la diversidad creciente del consumo de reducidos grupos atípicos por su ingreso. En algunos casos, esta diversidad creciente del consumo es más clara; en otros, se aprecian los signos hacia esa tendencia. Sin embargo, aun en los casos más expresivos del fenómeno, sólo puede hablarse de tendencias que, si bien no se manifiestan aún con vigor, pueden observarse y no constituyen materia de especulación. Hay, pues, una correspondencia clara entre la estructura económica y la distribución del ingreso, y entre esta última y las formas dinámicas, aunque distorsionadas, de evolución de esa estructura.

c) acumulación de la propiedad

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

d) en la falta de empleo industrial

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

Existe hoy en América Latina una inmensa demanda insatisfecha potencial que no puede materializarse sobre la base de una intensificación normal del modelo vertical-costero. ¿Por qué no puede materializarse dicha demanda potencial? La respuesta puede encontrarse en las limitadas oportunidades de ocupación industrial y de servicios productivos determi-

nados por la modalidad y ritmo de crecimiento industrial, y como la ocupación rural de mercado está también sujeta a ese mismo crecimiento industrial y a las limitaciones de la demanda externa, la válvula de escape es la ocupación rural de subsistencia, la marginación urbana y la desocupación abierta. Por ello, la fuerza de trabajo que crece no puede encontrar ocupación en la economía de mercado y con un nivel de ingreso que le permite constituirse crecientemente en demandante de productos industriales; es decir, dada su capacidad de absorción de ocupación productiva urbana, se forma un excedente de fuerza de trabajo que, en último término, presiona sobre la ocupación rural de subsistencia, el grado de marginalidad urbana de los precariamente ocupados y la tasa de desocupación abierta. Estos tres caminos constituyen las "filtraciones" que reducen la tasa de crecimiento del mercado interno.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que la ocupación rural en el sector moderno está limitada, al igual que la ocupación industrial y en servicios productivos? Conviene empezar por el último aspecto que es el más obvio. La ocupación industrial por unidad de valor agregado es relativamente baja en términos absolutos y decreciente en el tiempo dado el avance tecnológico; por lo tanto, para ser significativa la ocupación industrial directa se requerirían tasas anormales de crecimiento industrial en la situación de los países de América Latina. La que genera la industria indirectamente en servicios productivos guarda también una cierta relación, no tanto con la ocupación industrial directa, como con la forma de expansión y número de los polos urbanos y su modalidad de crecimiento. En consecuencia, si los polos urbanos-industriales costeros son de número reducido y tamaño exagerado, la ocupación industrial indirecta en servicios productivos no podrá compensar la baja tasa de crecimiento de la ocupación directa porque la prematura supermodernización de los servicios tiende a desplazar su insumo principal, la fuerza de trabajo. En el sector no moderno, los servicios productivos son necesariamente escasos y su crecimiento lento por el débil ritmo de transformación de dicho sector.

e) en la falta de empleo rural

Véase ahora el problema de la ocupación rural del sector moderno. Esta ocupación está limitada en términos de 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 de productos industriales de las zonas urbanas y rurales, ya que los centros urbanos responden en su dinámica al proceso de industrialización. También podría pensarse en una demanda rural por productos rurales; pero ello requeriría una especialización agraria que es incompatible con el predominio de la agricultura de subsistencia. Sin embargo, ése es un camino estratégico de menor alcance que debe explorarse y conduce a pensar también en un cierto número bien distribuido de polos rurales que giran en función del propio mercado interno.

Como la demanda de productos industriales juega un papel tan esencial, tienen que analizarse mejor las causas de su dinamismo o lentitud; si cerca de un 50 por ciento de la población de América Latina es rural, la demanda masiva y elemental por productos industriales depende principalmente de las posibilidades de ocupación productiva en el campo, o sea, de la ampliación del sector moderno. No cabe duda que la ocupación rural de subsistencia y la desocupación están fuertemente influidas

CUADRO 1

Importancia del sector moderno		PAISES CON IMPORTANTES CENTROS MODERNOS		Países sin centros modernos importantes
		Con alto grado de urbanización e ingreso por habitante superior a 500 dólares	Con mediano y bajo grado de urbanización	
Dimensión (ponderación de espacio y población)				
Grandes	Con áreas rurales saturadas importantes		Brasil México ¹ ¿Colombia?	
	Sin áreas saturadas importantes	Argentina		
Medianos	Con áreas saturadas importantes		Perú	
	Sin áreas saturadas importantes	Venezuela ¹ Chile		
Países de población y espacio más reducidos	Con importantes áreas saturadas		Panamá	Bolivia Haití Rep. Dominicana Centroamérica (excepto Nicaragua)
	Sin áreas saturadas importantes	Uruguay		Guyana Nicaragua Panamá

1/ Países sin problemas agudos de comercio exterior.

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

Diversas modalidades en cada país

Ahora bien, todos estos fenómenos someramente presentados adquieren intensidad y características diferentes en cada país latinoamericano y es difícil generalizar para el conjunto de la región. Además de la distinción entre países grandes, medianos y pequeños, existen países donde la saturación rural es importante y otros donde no lo es tanto, países con alto grado de urbanización y países con bajo grado de urbanización, países con "islas de modernidad" importantes y países donde tales centros modernos no existen o sólo se manifiestan en mucho menor grado. El cuadro 1 pretende caracterizar cada país en términos de los rasgos esenciales analizados en este documento; nótese que la clasificación en el sentido vertical del cuadro resulta especialmente útil para las tesis que aquí se sostienen. Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay reúnen las condiciones de alto grado de urbanización, ingreso por habitante relativamente elevado, poseen centros modernos de importancia en relación al país, y no tienen áreas rurales saturadas de importancia. Esta conjunción de características no es una mera coincidencia, como tampoco lo son las que definen al grupo México, Brasil, Colombia y Perú: bajo grado de urbanización, más reducido nivel de ingreso por habitante, existencia de importantes áreas rurales saturadas, y todo ello coexiste con centros o "islas de modernidad" especialmente importantes en los casos de México y Brasil. Un tercer grupo incluye a Bolivia, Haití, República Dominicana, Ecuador, la mayoría de los países centroamericanos y posiblemente Panamá, que acaso pudiera estar en el grupo anterior; los rasgos comunes de este grupo son la inexistencia de centros modernos de importancia, el número reducido de su población absoluta y la gran importancia de las áreas de saturación rural. El cuarto y último grupo incluye a Paraguay, Nicaragua y posiblemente Guyana, aunque este último tiene diferencias importantes con los restantes componentes del grupo. Este conjunto de países no tiene centros modernos de importancia, tiene población e ingreso reducidos, y no revelan la saturación rural como hecho importante. Naturalmente que estos grupos de países son heterogéneos desde el punto de vista de su tamaño e incluyen países grandes, medianos y pequeños. En el primer grupo, es indudable que las "islas de modernidad" pudieron arrastrar en mayor medida al resto del sistema, entre otras razones, porque allí no existían áreas rurales importantes de saturación que facilitarían un desarrollo excluyente. Por opuestas razones, en México, Brasil,

Perú y Colombia, dichas "islas de modernidad" han tenido mucha menor repercusión. El resto de los países se caracteriza por una economía marcadamente rural y su tamaño y nivel de ingreso no ha podido aún permitir el desarrollo de las "islas de modernidad", pero muestran, sin embargo, los signos de la concentración en muy pocos polos, lo que a largo plazo podría conducir al mismo tipo de desarrollo que el resto. Paraguay, Nicaragua y Guyana podrían seguir el camino del primer grupo; en cambio algunos de los países del tercer grupo podrían repetir en menor escala el modelo del segundo, siempre que la situación rural —como en el caso de Haití— no haga prácticamente imposible el análisis de su evolución.

El problema de la integración económica

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

La promoción estatal

En este marco de ensanchamiento vertiginoso de las escalas económicas productivas, por dos razones la promoción estatal del proceso de industrialización ha dejado de ser un asunto ideológico. Primero, porque el Estado representa cada vez más las fuerzas promotoras de la "islas de modernidad"; y segundo, porque la empresa privada latinoamericana sólo puede participar en las grandes empresas industriales con el apoyo y la participación estatal; de otra forma, la empresa privada extranjera sería la única capaz de proseguir el proceso de industrialización. Así, la promoción estatal ha llegado a ser no sólo aceptada sino solicitada, y las discrepancias ideológicas se centran exclusivamente en el polémico asunto del Estado como administrador. Pero un positivo dinamismo de la promoción estatal de la industria, si bien no ha sido frenado por razones ideológicas, sí lo ha sido por las condiciones objetivas del desarrollo latinoamericano. En los países donde las "islas de modernidad" importan, el Estado ha debido desviar una gran proporción de sus recursos para enfrentar la desocupación propia de tal modalidad de desarrollo y a atender con servicios sociales los mismos sectores que el sistema excluye. En los otros de menor ingreso, donde todavía no puede hablarse de tales "islas", el Estado sufre

las consecuencias de las limitaciones para lograr una presión tributaria aceptable; además, por razones fáciles de explicar, es allí donde aún persisten las resistencias ideológicas a la simple promoción estatal.

La movilización de recursos

La capacidad de movilización de recursos financieros es un factor fundamental para dinamizar el proceso de desarrollo. Esta capacidad de movilización requiere métodos y formas diferentes según sea el estadio de desarrollo alcanzado para poder aprovecharla adecuadamente. El uso de métodos modernos de movilización de recursos (impuestos, endeudamientos, etc), tiene plena aplicabilidad en los sectores modernos más desarrollados, pero resulta inadecuada su aplicación al sector primitivo, donde la asignación física de los recursos se realiza generalmente en forma directa sin que medien arbitrios financieros. Por lo tanto, el crecimiento relativo del sector primitivo conlleva una limitación creciente de la capacidad de movilizar recursos financieros por métodos modernos, frente a los requerimientos nacionales que incluyen, con mayor razón, los sectores rezagados. Esto plantea, por de pronto, junto con los problemas ya mencionados, la necesidad de buscar fórmulas para incorporar el sector no moderno al proceso económico, pero en una etapa de transición exige principalmente definir métodos de movilización directa de recursos adecuados al estadio de desarrollo de este sector rezagado de la economía. El problema del financiamiento del desarrollo aparece así en América Latina ya determinado por el tipo de deformación económica en "islas de modernidad" que promovió el contexto internacional, y debe plantearse y solucionarse en los términos que la realidad lo presenta.

Consecuencias fatales para la estructura económica

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

a) Desocupación en medio de la abundancia de recursos naturales y necesidades elementales insatisfechas.

b) Localización económica costera, producto original de las antiguas formas de dependencia y reforzada por las nuevas, basadas en el aprovechamiento de los mercados latinoamericanos existentes.

c) Escaso progreso de la integración en circunstancias que el avance tecnológico reduce en forma relativa los mercados nacionales.

d) Entrega indiscriminada a los hábitos de consumo de la sociedad industrial, con una creciente y diversificada presión sobre importaciones, cuando existen graves dificultades de balance de pagos y limitaciones para diversificar las exportaciones.

e) Desarrollo exclusivo de las "islas de modernidad" cuando el resto del Continente permanece al margen del proceso económico.

f) Incapacidad para movilizar recursos y financiar un proceso de desarrollo más dinámico, en circunstancias que la fuerza de trabajo desocupada, los recursos naturales y las necesidades insatisfechas habrían sido suficientes para resolver directamente el problema en estadios más primarios del desarrollo.

g) Debilitamiento de las relaciones entre el sector moderno y no moderno cuando éstas son cada vez más necesarias para fortalecer el sentido de nacionalidad y la solidaridad latinoamericana, imprescindibles para abordar una empresa conjunta de desarrollo.

C) Las opciones de desarrollo futuro

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

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

Alternativa 1. La asociación entre países subdesarrollados a nivel mundial

Frente a la problemática descrita en las secciones anteriores, puede concebirse una gradual entre los países subdesarrollados a nivel mundial; esta alternativa consistiría en una suerte de **asociación económica de los países periféricos, que busque el aprovechamiento de sus complementariedades y poder de negociación conjunto**. Naturalmente, esto tropieza con grandes obstáculos, en especial por la circunstancia que estos países tienen vínculos muy definidos con las economías del centro y un alto grado de dependencia financiera, económica y tecnológica. Además, estos países poseen por lo general una gran extensión geográfica, cuya estructura de transporte y comunicaciones no está organizada como un flujo entre los países periféricos sino como una red que vincula cada área periférica con su centro de influencia. Este hecho, a la vez que es producto de la estructura centro-periferia, limita una mayor autonomía del comercio exterior de la periferia. Además, este último es competitivo en función de los mercados de materias primas de los centros industriales; **no será fácil**, en consecuencia **transformar esta confrontación actual** en una asociación futura que pueda alcanzar grados satisfactorios de complementariedad.

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

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

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

Para algunos países existe una alternativa de desarrollo nacional

basada sobre una **política agresiva de exportaciones** que pudiera arrastrar al sector no moderno en su desarrollo. Aprovechando la reducida oferta adicional que ellos significarían en el mercado mundial, podría pensarse que no sería difícil su absorción en los centros industriales. Pero aquí cabría preguntarse si puede ser ésa una solución para toda América Latina, y si resolvería los problemas internos de los países que la adoptarían.

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

Alternativa 3. Apertura total al capital extranjero

Admitida esta disyuntiva, la estrategia destacará la asociación más amplia e intensa posible con el capital extranjero como un medio para dinamizar el desarrollo; esta alternativa podría aplicarse a nivel nacional, así como en el marco de algunas concepciones de integración económica. En realidad, se trataría de una especie de asociación de los sectores modernos de los países latinoamericanos con los centros industriales foráneos, sin trascendencia positiva para la América Latina marginada. Desde un punto de vista económico subsisten aquí las mismas dudas que para la anterior, con el agravante que en el plano internacional **ello implicaría supe-ditar conscientemente la economía de la periferia a los grandes centros industriales**.

Alternativa 4. Reformulación del modelo de crecimiento hacia adentro

El desarrollo auténticamente "latinoamericano", basado sobre la explotación de su potencialidad propia y una política positiva frente a las consecuencias del desarrollo tecnológico y la confrontación entre bloques, implica necesariamente una selección del "grado de apertura" hacia el exterior que sea racional para la región al definir su política de desarrollo; este grado de apertura se refiere tanto a factores culturales y tecnológicos como económicos. Ya se señaló que las condiciones históricas en que se da el desarrollo latinoamericano no permiten un gran empuje de sus exportaciones ni renovar el modelo de crecimiento hacia afuera mediante la colocación de manufacturas. El contexto internacional limita la diversificación de las exportaciones del mundo periférico, mientras promueve la diversificación de las importaciones mediante la transmisión de las pautas de consumo de los centros industriales hacia las regiones atrasadas. El desarrollo de los grandes centros industriales depende cada vez menos de la ampliación de la base de su mercado interno para una misma "canasta"

de bienes, y se dinamiza cada vez más en función de una diversidad creciente de la "canasta" de bienes y servicios disponibles para los consumidores. Esta forma de crecimiento "por diversificación" es propia de un estadio de desarrollo donde la población crece lentamente, están satisfechas las necesidades elementales y la distribución del ingreso ha llegado al máximo de las posibilidades que permite el marco de la estructura económica y social adoptado por esas economías. Los problemas del desarrollo de América Latina corresponden a factores muy diferentes y propios de una región rezagada, con un nivel de ingreso por habitante de aproximadamente un décimo del que usufructúan los centros industriales, con una población en rápido crecimiento y con un sector no moderno que, en términos ocupacionales, supera el 70% de la población latinoamericana. Lógico sería que la evolución económico-social de América Latina pudiera darse en términos de una toma de conciencia de su propio estadio de desarrollo, sin negar por ello las posibles influencias positivas que pudiera brindarle el contexto internacional. Esto significaría un tipo de crecimiento basado principalmente en la "ampliación de su mercado", y no en su "diversificación"; más ocupación y más ingresos para una población en crecimiento que demandaría una "canasta" seleccionada y más bien reducida de bienes, serían las características transitorias del tipo de desarrollo que debería vivir el Continente.

Cómo se realizó el proceso de crecimiento en los países desarrollados

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

Su influjo en favor del crecimiento por diversificación

Ahora bien, los hechos mencionados gravitan sensiblemente sobre las formas de crecimiento del reducido sector moderno latinoamericano. Una consecuencia obvia de ello es que estos empresarios, en el marco de la protección arancelaria, encuentran oportunidades de inversión crecientes "por diversificación" mucho más fáciles y rentables que por el ensanchamiento del mercado que exigiría políticas económicas y sociales que afectarían, por lo menos transitoriamente, el status económico de los sectores más pudientes de la región latinoamericana, porque ese "ensanchamiento" del mercado implicaría una participación mucho más amplia de las grandes masas hoy marginadas. Esto hace que los sectores modernos de América Latina se desinteresen, paulatina y crecientemente, por el desarrollo nacional o latinoamericano, en el sentido más amplio de la palabra. La

distinción entre "falsas necesidades" y "verdaderas necesidades" es aquí esencial. El sector moderno pierde más rápidamente sus valores culturales propios, copia sin espíritu crítico las tecnologías de los centros industriales, adopta sus hábitos de consumo e incorpora cada vez, con menos retraso, los nuevos bienes y servicios que el proceso tecnológico crea en los centros más avanzados. Para las clases promotoras del sector moderno, la rápida incorporación de los nuevos bienes creados, al mismo tiempo que es su motivación para invertir y obtener ingresos, es el modo de equiparar su bienestar y formas de vida a la de los centros más desarrollados. Por este proceso, **los vínculos entre el sector moderno y no moderno de las economías latinoamericanas pierden y continuarán perdiendo fuerzas** y podrían disociarse casi totalmente hasta desvirtuar el concepto de nacionalidad. Nótese que en esta forma viciosa de crecimiento, en beneficio exclusivo del sector moderno, la ampliación del mercado no es un requisito para su dinamismo; por el contrario, la existencia de un mercado reducido, con ingresos mucho más parecidos a los vigentes en los centros industriales es una condición de ese proceso distorsionado de desarrollo. Si se considera que la mayor parte de inversión, del gasto público y del crecimiento se realizan en el sector moderno, y que la población que el mismo ocupa y se beneficia de su expansión no solo es reducida en términos absolutos sino decreciente en términos relativos, debe concluirse que el desarrollo del sector moderno es rápido, dinámico y en acelerada transformación, a tal punto que en todos los factores aparentes del desarrollo son escasas sus diferencias con los centros industriales.

Sería ilusión la ampliación del mercado

La ilusión que la intensidad del desarrollo del sector moderno arrastraría al resto de la economía latinoamericana, transformándola y asimilándola, descansaba sobre el supuesto del desarrollo "con énfasis en la ampliación del mercado". Pero desde el momento que, prematuramente las "islas de modernidad" de nuestras economías adoptaron formas de "crecimiento por diversificación" propias o producto de otros estadios de desarrollo, la posibilidad de la transformación inducida del sector moderno desaparece y exige una acción deliberada para su desarrollo.¹ Las formas prematuras de crecimiento "por diversificación" conducen necesariamente a la dependencia cultural y tecnológica, a crecientes problemas de balanza de pagos, a una desigualdad en aumento en la distribución del ingreso, a una desocupación también creciente y al debilitamiento del concepto de nacionalidad. Por lo tanto su desarrollo sólo puede darse en el ámbito de grandes tensiones y desigualdades, y en el marco de la superedificación a los centros industriales. Pero ello no significa que su dinamismo pueda agotarse fácilmente. Por de pronto, a nivel nacional, aunque crezca con lentitud el país, puede hacerlo rápidamente el sector moderno cada vez más, con mayor celeridad, y asociado al capital extranjero, las formas nuevas de consumo que dinámicamente vayan creando centros industriales. En muchos casos, los mercados nacionales resultarán insuficientes para la dinámica de ese desarrollo distorsionado, especialmente allí donde el avance tecnológico, a la par que crea nuevos tipos de bienes, define escalas económicas de producción progresivamente crecientes. Para aquellos casos siempre queda la alternativa, a nivel nacional, de producir internamente

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

para un mismo bien terminado sólo las partes cuyas economías de escala sean menores e importar los productos de procesos intermedios definidos por grandes escalas productivas. La misma integración latinoamericana, planteada simplemente en el contexto de un área de libre comercio sin defensas efectivas frente al capital extranjero, significaría sólo la integración de los sectores modernos para acelerar y darle nuevas oportunidades al proceso de desarrollo "por diversificación", marginado en forma creciente al resto de la economía latinoamericana.

Lo esencial para conseguir el crecimiento hacia adentro

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

Lo esencial de esta opción estratégica consiste en materializar cuanto antes el inmenso mercado potencial que constituye América Latina, seleccionar una "canasta" de bienes y servicios que sea dinámicamente apropiada al estadio de desarrollo que vivirá la región durante los próximos quince o veinte años, pasar por un tamiz crítico las tecnologías foráneas, y definir campos selectivos donde es vital la creación tecnológica, asignar una función específica al sector moderno en las nuevas etapas de sustitución de importaciones y, fundamentalmente, planificar la transformación directa del sector no moderno. Una estrategia basada sobre estos lineamientos no implica cerrar la economía latinoamericana a lo que sucede en el resto del mundo, pero sí implica cerrarla transitoriamente a la influencia de algunos de estos factores externos; tampoco implica descuidar una política de exportaciones, pero no podría pensarse que su dinamización pudiera constituir el motor central del desarrollo latinoamericano y por esa vía inducir la transformación del resto del sistema. La política de exportaciones, en el contexto de estas líneas estratégicas, se plantea simplemente como un requisito o una condición de financiamiento externo para un proceso de desarrollo cuya dinámica estaría en la valorización del mercado latinoamericano. En términos de la integración sub-regional o latinoamericana, esto implicaría atribuirle al sector moderno la función de especializarse progresivamente en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, y aprovechar las oportunidades de exportación de manufacturas. A la función de crecimiento por diversificación que hoy cumple, tendría que ponerse la de apoyar, en la producción básica, un nuevo modelo de desarrollo hacia adentro y suplir las necesidades de equipamiento que exigiría la transformación del sector no moderno. A su vez, este último tendría que definir sus formas de transformación para reforzar el ensanchamiento del primero mediante una ampliación significativa del mercado interno. Una estrategia de desarrollo horizontal, es decir, basada sobre la creación de nuevos polos de desarrollo, ya sea en áreas vírgenes o en áreas incorporadas pero deprimidas, aparece como un requisito esencial para la planificación y transformación directa del sector no moderno.

El desarrollo vertical, que insiste con preferencia sobre la posibilidad de intensificar los polos actuales, conduce más fácilmente a un prematuro crecimiento "por diversificación"; en cambio, el desarrollo horizontal acentúa el crecimiento "por ampliación" del mercado.

Políticas de planificación

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

D) Consideraciones finales

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

Tipos de opciones

Para abordar este análisis puede adoptarse la distinción entre opciones que se refieren a los "criterios de asignación de recursos" y otras relativas a la "política económica e institucional" para lograr una determinada aplicación de esos criterios de asignación. Si se consideran los criterios para destinar recursos, es posible **discernir tres tipos de opciones:** desarrollo "vertical" u "horizontal" en cuanto al área espacial; crecimiento por "ampliación" o por "diversificación" si se enfoca la estructura de producción y demanda; y orientada hacia la producción de bienes de consumo o equilibrada entre bienes de capital y consumo, si se atiende la estructura industrial.

Criterios

También, desde punto de vista de la política económica e institucional, pueden hacerse varias consideraciones. En primer lugar están los criterios sobre la **participación estatal** en el proceso de desarrollo, referidos específicamente a su ingerencia en la producción de bienes y tecnologías. ¿El papel del Estado es ser sólo promotor o además debe retener en su poder un grupo selectivo de empresas industriales que permitan impulsar, directa e indirectamente, el conjunto del crecimiento industrial y financiar parte de ese proceso? ¿Debería adoptar el Estado un papel destacado en la investigación tecnológica? En segundo lugar surgen las alternativas acerca de la **dimensión del mercado**. Una estrategia de desarrollo puede plantearse principalmente en el marco nacional o buscar la ampliación del mercado y poder de negociación mediante formas asociativas de diferente alcance geográfico y diversa amplitud de concepción; puede referirse a un área de Libre Comercio Latinoamericano, a un esquema de integración subregional basado en la planificación conjunta, a la integración latinoamericana también apoyada por la racionalidad de la planificación, y a una suerte de asociación con el resto del mundo subdesarrollado. En tercer lugar surge la cuestión de la **"apertura al capital extranjero"**. Hay aquí una elección extrema, con diferentes graduaciones

CUADRO 2

Definiciones de política económica	Criterios de asignación de recursos con énfasis sobre:	Dimensión espacial		Estructura de producción y demanda		Estructura industrial		
		Crecimiento horizontal	Crecimiento vertical	Por ampliación	Por diversificación	Industria pesada	Industria liviana	
Participación del Estado en la producción directa de bienes y tecnologías	Exclusivamente promotor							
	Decidido promotor y administrador en sectores estratégicos	X		X		X		
Dimensión del mercado	Restringido al mercado nacional							
	Area Libre Comercio Latinoamericana							
	Integración Subregional	X		X		X		
	Integración Latinoamericana							
Apertura al capital extranjero	Asociación con el mundo subdesarrollado							
	Total							
Selección de los centros dinámicos de acción	Selectiva	X		X		X		
	I N T E R N O S	Inducción espontánea de los sectores rezagados por el moderno						
		Cambio de estructura en el sector moderno y transformación directa del no moderno	X		X		X	
	E X T E R N O S	Gran dinamismo de las exportaciones						
Exportaciones fijadas como metas por el modelo interno		X		X		X		

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

intermedias, entre la apertura total e indiscriminada y su rechazo categórico, o la aplicación de criterios muy selectivos y restrictivos que condicionan su aporte. **En cuarto lugar está el significativo punto de definir los factores dinámicos o impulsores del crecimiento** para esclarecer su función espontánea o programada e inductora o inducida en la práctica de la estrategia. Aquí se distinguen, en lo interno, la posibilidad que los sectores rezagados sean inducidos y arrastrados espontáneamente por la fuerza de atracción dinámica del sector moderno, en oposición a una política basada en un cambio de estructura en el sector moderno y la transmisión directa y programada del no moderno. Es posible entrever otra gama de opciones en lo externo; pueden concebirse **las exportaciones** como una gran fuerza motora del desarrollo, **por oposición a una política de establecimiento de metas de exportación como requisito de financiamiento externo de un modelo de desarrollo "hacia adentro"**.

Síntesis de estas opciones

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

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

Alguna forma de integración que, en una primera etapa con bastante probabilidad sería la subregional, permitiría abordar con menor costo el desarrollo horizontal, ligando los problemas de integración nacional (creación de polos para generar flujos interregionales a nivel nacional) a los de integración internacional (conexión internacional de los nuevos polos). El paso hacia el modelo de crecimiento por ampliación y la transformación industrial para producir bienes de capital e intermedios, encontraría en ese contexto su apoyo natural. La integración planificada abriría nuevas oportunidades para la producción de bienes de capital e intermedios, y si la población marginada es progresivamente incorporada a la sociedad, generaría motivaciones para que el sector privado atenúe sus formas de crecimiento por diversificación".

Dadas las características que tomaría esta estrategia, no cabe sino la **aplicación de criterios muy selectivos para aceptar el capital extranjero**, lo que por otra parte, coincidiría con la falta de estímulo para el mismo que generaría esta alternativa de desarrollo.

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

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

Naturalmente la ejecución, por medios democráticos, de una estrategia semejante no puede ser viable sin que importantes grupos sociales la promuevan y sostengan. ¿Cuales serían esos grupos sociales? ¿Cuáles las motivaciones básicas para su apoyo? ¿El sentido de nacionalidad? ¿La mística de lo latinoamericano? ¿El temor a las consecuencias de comprometerse cada vez más en la confrontación entre los grandes bloques mundiales? ¿La potencial amenaza de los marginados? ¿El reencuentro con los valores más significativos y auténticos de una sociedad? ¿O las posibilidades de evolución están muy limitadas?

