

## HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y MODELO DE DESARROLLO RECIENTE DE LA AMÉRICA LATINA\*

EN ESTE artículo, que se encuentra relacionado y coordinado con otros que versan sobre la misma cuestión general,<sup>1</sup> se discutirán los siguientes aspectos:

a) La naturaleza de la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y sus diferencias en el enfoque clásico del dualismo;

b) Las implicaciones de la señalada heterogeneidad para la dinámica del desarrollo latinoamericano y las características recientes de este proceso.

El análisis se realizará en un nivel bastante alto de abstracción, mirando a la América Latina en su conjunto, pero corresponde principalmente a la situación de los países de mayor desarrollo relativo.

Veamos en primer lugar ciertos puntos relativos a la "tesis dualista".

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

Las economías primario-exportadoras de la América Latina podrían clasificarse según su parentesco o distanciamiento del arquetipo de enclave. Quizá las más próximas hayan sido las *banana republics* del pasado. Las más distantes, las del Cono Sur, inclusive la del Brasil, por la dispersión espacial y la sucesión en el tiempo de los diversos focos exportadores en ese país.

Las diferencias podrían atribuirse a tres tipos de factores principales. Por un lado, a la naturaleza de los recursos-base de la exportación.

\* En este trabajo se han integrado los artículos "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina" (*El Trimestre Económico*, núm. 145) y "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina" (*El Trimestre Económico*, núm. 150).

<sup>1</sup> Véase "Estudio económico de América Latina", 1968.

<sup>2</sup> Sobre la materia, véase "A review of the concept of the 'dual economy'", por Yoichi Itagaki. Revista *The Developing Economies*, vol. VI, núm. 2, junio de 1968. Este artículo contiene referencias muy completas a las principales aportaciones sobre el asunto.

Allí donde éstos eran en alto grado "especializados" para el mercado externo (tipo plantaciones y productos mineros), el divorcio tendía a ser mayor que en el caso de producciones más compartidas entre mercado interno y exterior (caso de los productores de alimentos básicos del Río de la Plata). Por otro lado, sobresale el elemento político-institucional. Allí donde se plasmó un "estado nacional" más o menos independiente, hubo mayores posibilidades de transferir hacia las demás actividades y regiones el dinamismo del complejo exportador.

Finalmente, está el hecho de la mayor o menor significación e impermeabilidad de la sociedad o economía "tradicional", como en el caso de los países del Imperio incaico.

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

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

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

A la luz de los cambios acarreados por la industrialización puede descomponerse la estructura productiva de la América Latina en tres



grandes estratos para ciertos fines analíticos a que se aludirá después. Por un lado, el llamado "primitivo", cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, a un "polo moderno", compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejante a los promedios de las economías desarrolladas, y, finalmente, el "intermedio", que, de cierta manera, corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional. Nótese bien el carácter multisectorial de cada uno de los estratos, como asimismo la diferencia con la dicotomía más corriente de mundo urbano y rural.

Varios problemas se plantean al considerar esta clasificación.

El primero podría ser el relativo a la validez de la diferenciación o "discontinuidad" de esos estratos. El segundo a las relaciones entre ellos o a su colocación en el "continuo" de la economía interna.

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

Desde el primer ángulo, la productividad por hombre en el sector "moderno" sería poco más de cuatro veces la promedio, en tanto que la del "primitivo" no alcanzaría a una cuarta parte de la misma. En otros términos, la del primero sería más de veinte veces superior a la del segundo. En cifras absolutas ésta representaría una productividad por hombre de alrededor de 4 000 dólares-año y 190 dólares-año, respectivamente. La del estrato "intermedio" sería casi igual a la media de la economía y equivalente a unos 1 000 dólares por hombre ocupado.<sup>3</sup>

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

Puede verificarse a primera vista la relativa homogeneidad de los distintos sectores. Claro está, las diferencias serían mayores si se adoptara la misma visión que nosotros empleamos, pero aun desde el ángulo estrictamente "sectorialista", los contrastes latinoamericanos son sustanciales. Por ejemplo, la productividad por hombre en la agricul-

<sup>3</sup> Véase, sobre la materia, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", CEPAL, E/CN.12/L.1, trabajo preparado por Zygmunt Slawinski y presentado al seminario organizado por la OIT y realizado en Río de Janeiro, Brasil, octubre de 1964.

También A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", en *El Trimestre Económico*, núm. 125, México, 1965, pp. 38-103 de este volumen.

Cuadro 1. Producto bruto interno por persona ocupada<sup>a</sup> en los Estados Unidos y la Gran Bretaña, 1960

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

FUENTE: Yearbook of National Accounts Statistics 1965; Statistical Abstract of the United States, 1964; y Annual Abstract of Statistics.

a Al costo de factores.

tura es menos que la décima parte de la de la minería y menos de una quinta parte de la industria fabril. Por otra parte, conviene insistir en los desniveles intrasectoriales. Veamos algunas situaciones globales al respecto. En la agricultura, las explotaciones adscritas a sector "moderno" tendrían una productividad alrededor de catorce veces mayor que la prevaleciente en el sector "primitivo". En lo que respecta al manufacturero, los establecimientos del sector "moderno" llegarían a un nivel de productividad casi treinta veces superiores a las pequeñas unidades de su sector "primitivo".<sup>4</sup>

Es difícil, pues, desconocer que existe realmente una discontinuidad, esto es, una situación patente de heterogeneidad estructural, sea cual sea el ángulo que se escoja para la comparación, la que, por otra parte, contrasta con la apreciable homogeneidad de las economías industrializadas.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Estimaciones preliminares de la CEPAL para 1960. Naturalmente, las proporciones de la población activa incorporadas a los diversos estratos varían considerablemente en cada sector. En breve, el porcentaje retenido en el estrato "primitivo" de la industria es relativamente bajo en tanto que es bastante alto en el sector agrícola.

<sup>5</sup> Como se comprende, esa heterogeneidad sustancial va de la mano y en gran medida es la causa principal de la incompleta o muy débil integración interna de los sistemas. La baja productividad, los escasos "excedentes" comerciables o inter-

See  
p. 44  
p. 54

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

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

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

Las consideraciones anteriores sólo tienen que ver con ciertos rasgos fundamentales de la estructura global. Lo que interesa ahora es examinar *las relaciones entre los estratos en la dinámica del desarrollo*.

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

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

Por un tiempo, en las primeras fases de la "industrialización sustitutiva", se pudo pensar que la perspectiva tenía visos de materializarse.

cambiables de algunos sectores, impiden o limitan de hecho sus relaciones con los demás. Podría agregarse que también ocurre algo semejante a nivel internacional: las relaciones son más importantes y dinámicas *entre* economías industrializadas (diversificadas y "homogeneizadas" en términos de progreso técnico) que entre ellas y las subdesarrolladas.

En el presente, en cambio, es manifiesto que el optimismo se ha apagado o desaparecido.<sup>6</sup>

¿En qué se funda esta modificación de expectativas? Resumiendo, podrían apuntarse los siguientes aspectos:

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

En suma, la capacidad de irradiación o arrastre del "sector moderno" ha resultado, para decirlo discretamente, mucho menor que la esperada. De este modo, *más que un progreso hacia la "homogeneización" de la estructura global se perfila un ahondamiento de la heterogeneidad de la misma*, como se tratará de comprobar más adelante.<sup>7</sup>

En este respecto, para fundamentar la suposición, es útil tener en cuenta algunos antecedentes relativos tanto a economías de mayor grado de desarrollo que la América Latina, pero donde se reproducen o repro-

<sup>6</sup> Esto no significa, como ha escrito recientemente Hirschman, una "desilusión" con respecto a la industrialización, así, en general, sino una reconsideración de un tipo particular de industrialización sustitutiva. (Véase "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, febrero de 1968. Publicado también en *El Trimestre Económico*, núm. 140, México, 1968, pp. 625-658.

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

dujeron algunas características estructurales semejantes, y a nuestra propia región.

Respecto a lo primero puede tenerse a la vista lo sucedido en algunas economías del sur de Europa, como España e Italia. Sobre este aspecto, un trabajo muy importante de la Comisión Económica de Europa<sup>8</sup> señalaba lo siguiente:

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

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

Parece necesario subrayar que un elemento principal para la cuestión planteada es el incremento y/o la retención de las poblaciones en las áreas rezagadas. Por ejemplo, según la fuente indicada, entre 1900 y 1950, en las regiones pobres de España y de Italia, el número de habitantes aumentó más o menos al mismo paso que la del país, y en algunos casos con mayor intensidad, como sucedió en Andalucía y Cerdeña, a lo cual debe agregarse la circunstancia ya apuntada de que la representación de esas áreas sea bastante alta en el total.<sup>9</sup>

Otra ilustración clara y poco considerada (que no desmiente la tendencia a largo plazo hacia la homogeneización en los centros) es la de los Estados Unidos y, más específicamente, la del sur de los Estados

Unidos. A este respecto creemos suficiente reproducir algunos párrafos de un conocido trabajo de Sydney Dell:<sup>10</sup>

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

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

... aun hacia 1954, después de unos ochenta años de desarrollo industrial en el Sur, la participación de sus Estados en el total del empleo industrial del país llegaba sólo al 20 %, aunque ellos todavía conservaban el 31 % de la población. Por otro lado, el ingreso medio en los Estados sureños más pobres aún era inferior a la mitad del prevaleciente en los más ricos.

Lo que es sin duda notable acerca de la brecha (entre el Norte y el Sur) no es que ella se haya producido entre 1880 y 1950, sino que haya perdurado por tanto tiempo a pesar de las fuerzas competitivas dominantes en la economía más dinámica del mundo occidental.

#### *Realidades y tendencias de la América Latina*

Miremos ahora el problema en lo que se refiere a la América Latina y desde tres ángulos: el de la distribución del ingreso, el de la absorción de fuerza de trabajo en las actividades "modernas" y el de la concentración espacial.

Respecto al primero, los antecedentes permiten apreciar la situación de la repartición personal por niveles de ingreso<sup>11</sup> y comprobar la representación de los "marginados" en el proceso de desarrollo. En el cuadro 2 se presentan estimaciones recientes sobre la cuota del ingreso total que recibe el 50 % de las personas de menores rentas, lo que el ingreso promedio del grupo significa en relación al respectivo del país y los valores absolutos en dólares, del ingreso del grupo elegido y del

<sup>10</sup> Sydney Dell: "Economic Integration and the American Example", *The Economic Journal*, marzo de 1959.

<sup>11</sup> Información sobre diferencias de ingreso rural-urbanos y según regiones pueden encontrarse en CEPAL, "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana", *Estudio Económico de América Latina*, 1970.

<sup>8</sup> Estudio Económico de Europa, 1954. Naciones Unidas (pp. 138 y 139).

<sup>9</sup> Conviene tener en cuenta que si este problema se ha aliviado en tiempo más reciente, ello se ha debido principalmente a la emigración masiva de mano de obra hacia otros países europeos.

medio de la población. Por vías de referencia se incluyen las cifras correspondientes a dos países europeos (la Alemania Federal y Noruega) y a la región en su conjunto.

Como es fácil apreciar, la participación de ese segmento principal fluctúa entre el 20 % en la Argentina y poco más del 12 % en el Brasil —que exhibe la relación más desfavorable. Por otro lado, para el conjunto de la región es algo superior al 13 %. Esto implica un ingreso medio del grupo equivalente a unos 145 dólares por año, que se comparan con uno de 542 dólares para la región. El contraste con los países europeos es tan manifiesto que ahorra comentarios. Por otro lado, puede tenerse a la vista que los ingresos medios estimados para el Asia y el África son de 154 y 164 dólares por persona al año.<sup>12</sup>

#### *Evolución de los estratos productivos*

Si se considera el asunto en relación al comportamiento de los estratos productivos, un aspecto fundamental deriva del ritmo de absorción de la población activa en el estrato moderno.

Aunque no disponemos de antecedentes para verificar las tendencias desde el ángulo que se presentó anteriormente, podemos comprobar de un modo indirecto que la tasa de incorporación de la fuerza de trabajo en dos áreas predominantemente modernas como son la industria fabril y los servicios básicos, se redujo entre los decenios 1950-1960, 1960-1969, y así puede apreciarse en el cuadro 3. En efecto, mientras la absorción por parte de la industria fabril creció a una tasa anual del 3.7 % en el primer decenio, bajó a un 2.9 % en el segundo. Las cifras respectivas para los servicios básicos fueron de 4.6 y 3.4 %. En ambos casos también descendió la representación porcentual en el total de la fuerza de trabajo.

Diferente fue el comportamiento en lo que se refiere a tres sectores claves para el problema de la "marginación" y de la heterogeneidad estructural: los servicios "no especificados", la agricultura y la artesanía.

Respecto al primer grupo, aparte de elevarse la tasa de crecimiento de la mano de obra, aumentó significativamente su participación en el conjunto: de un 7.9 % a un 13.1 %. La agricultura, por su lado, también acrecentó su tasa de absorción y aunque se redujo su impor-

<sup>12</sup> De acuerdo con antecedentes sobre Chile, la composición social del 50 % de menores ingresos sería aproximadamente la siguiente: dos quintas partes la forman campesinos sin tierra y pequeños agricultores; una cuarta parte (26 %) son "trabajadores por cuenta propia". En suma, dos tercios del total proviene de esos grupos. En cambio, solamente un 11 % de los obreros industriales se encuentra en ese estrato.

tancia relativa (de un 25.1 a un 24.4 %), experimentó un incremento absoluto de magnitud sensible (alrededor de cuatro millones de personas en el segundo decenio). En cuanto a la artesanía, siendo su representación más bien pequeña y declinante, de todos modos muestra una tasa de expansión de su fuerza de trabajo levemente mayor en el decenio de los años 60.

#### *La concentración espacial*

Para una verificación aproximada de este aspecto puede apreciarse la evolución ocurrida en algunos países representativos respecto a la incorporación de población activa en las áreas desarrolladas y, a la inversa, la retención de la misma en las subdesarrolladas. En los cuadros 4, 5 y 6, pp. 116, 117, se registran esos hechos en lo que se refiere al Brasil, el Perú y el Ecuador. Tal vez la conclusión sobresaliente que se desprende de esas informaciones es que la expansión, a veces bastante rápida, de la población acogida por las regiones más dinámicas, no ha sido óbice para que continúe aumentando en términos absolutos el contingente arraigado en la "periferia interna". Más aún, debe tenerse en cuenta (y ésta es otra perspectiva fundamental para la discusión) que las regiones avanzadas tienen su propia periferia interna, compuesta en lo principal por la llamada "marginalidad urbana". En otras palabras, la concentración de la actividad económica en áreas limitadas y sobre todo en las grandes urbes ha ido de la mano con una manifiesta incapacidad para absorber a la población allí arraigada en la fuerza de trabajo regular o asociada a los sectores dinámicos básicos.

Conviene insistir en ese doble origen o naturaleza de los marginados: los que están "fuera" del área modernizada —en lo principal las grandes ciudades, y los que están "dentro", físicamente, pero sin llegar a integrarse por la vía primordial, que es la del empleo. Ambas realidades agudizan y hacen más compleja la heterogeneidad, ya que difieren sustancialmente las condiciones de los dos grupos y los problemas que plantean. Desde luego, la "periferia interna" del área modernizada se equipara y tiene funciones y posibilidades más parecidas a las de un "ejército de reserva". Por otro lado, parece comprobarse que ese grupo no proviene tanto del mundo rural "primitivo" de subsistencia como de núcleos urbanos menores.

#### *Un contexto interrelacionado*

Claro está que los distintos estratos y, en general, todos los componentes de la estructura global están insertados en un contexto común.

Cuadro 2. Situación del 50 % de las unidades receptoras de menores ingresos en algunos países latinoamericanos

Países	Participación del grupo en el ingreso personal total	Proporción del ingreso promedio del grupo en relación con el ingreso promedio del país	Ingreso medio del grupo <sup>1</sup>	Ingreso medio del país <sup>1</sup>
Chile (1968)	18.9	37.8	260	690
México (1963/64)	15.4	30.8	220	708
Venezuela (1962)	14.3	28.6	210	740
Argentina (1961)	20.5	41.0	450	1 105
El Salvador (1961)	16.0	32.0	110	352
Costa Rica (1961)	18.0	36.0	220	611
Brasil (1970)	12.3	24.6	100	415
Rep. Fed. de Alemania (1964)	21.9	43.8	740	1 682 <sup>2</sup>
Noruega (1963)	25.1	50.2	910	1 808 <sup>2</sup>
América Latina (alrededor de 1960)	13.4	26.8	145	542

Fuente: Estimaciones de CEPAL.

<sup>1</sup> Corresponde al ingreso nacional *per capita* de 1970 expresado en dólares de 1960.<sup>2</sup> Corresponden al año 1968.

No son, pues, compartimientos estancos ni "sistemas", de manera que es preciso hurgar en la naturaleza de sus relaciones, materia que todavía requiere mucha meditación e investigaciones. A título meramente exploratorio podría recordarse el llamado "colonialismo interno".

No es difícil encontrar algunos casos y situaciones en que se discierne una suerte de explotación de la "periferia interna" por parte de su "centro" (o sector moderno) que podría haber tenido lugar por medio de alguno o todos estos mecanismos principales (véase cuadro 4).

- La relación de precios de intercambio, que reproduciría el fenómeno verificado a nivel internacional, esto es, que el "centro" interno no distribuye o comparte con la periferia (en el intercambio de bienes primarios por manufacturados, principalmente) las ganancias derivadas de su creciente productividad.
- La discriminación cambiaría, en la medida que exportaciones originadas en la periferia le fueron pagadas en divisas sobrevaluadas,

Cuadro 3. América Latina: Absorción del incremento de la fuerza de trabajo según sectores de la economía (Miles de personas y porcentajes)

	1950-1960				1960-1969			
	Incre- mento	Distri- bución porcen- tual	Tasas anuales de creci- miento	Tasas anuales de creci- miento	Incre- mento	Distri- bución porcen- tual	Tasas anuales de creci- miento	Tasas anuales de creci- miento
<b>Total</b>	<b>14 810</b>	<b>100.0</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>18 276</b>	<b>100.0</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>
Total, excluidas actividades no especificadas	13 642	—	2.5	2.5	15 891	—	2.3	2.3
Agricultura	3 865	26.1	1.3	1.3	4 465	24.4	1.5	1.5
Bienes y servicios básicos no agrícolas	4 212	28.4	3.1	3.1	4 590	25.1	2.8	2.8
a) Minería	119	0.8	2.0	2.0	147	0.8	2.2	2.2
b) Industrias manufactureras	2 150	14.5	2.6	2.6	2 124	11.6	2.3	2.3
i) Textil	1 530	10.3	3.7	3.7	1 463	8.0	2.9	2.9
ii) Artesanal	620	4.2	1.5	1.5	661	3.6	1.6	1.6
c) Construcción	721	4.9	3.2	3.2	1 118	6.1	4.0	4.0
d) Servicios básicos	1 222	8.2	4.6	4.6	1 201	6.6	3.4	3.4
Servicios	6 733	45.5	4.7	4.7	9 221	50.5	4.6	4.6
a) Comercio y Finanzas	1 947	13.2	4.1	4.1	2 559	14.0	4.1	4.1
b) Otros servicios	3 619	24.4	4.5	4.5	4 277	23.4	4.0	4.0
c) Actividades no especificadas	1 167	7.9	7.3	7.3	2 385	13.1	8.2	8.2

Fuente: Estudio Económico de América Latina, 1968, p. 28.

las mismas que se entregaron subvaluadas a los importadores del "centro".

- c) La transferencia de excedentes financieros creados en la periferia hacia las actividades del "centro" (similares a la fuga de capitales desde la periferia a "centros" externos).
- d) La posible desproporción en el reparto de las inversiones públicas y privadas en beneficio del sector moderno, especialmente en los grandes centros urbanos.

Cuadro 4. Brasil: Repartición de la población por áreas de desarrollo

	1940		1960		1970 <sup>a</sup>	
	Mil habitantes	Por ciento	Mil habitantes	Por ciento	Mil habitantes	Por ciento
Área desarrollada <sup>b</sup>	8 944	22	16 282	23	22 600	24
Área subdesarrollada <sup>c</sup>	15 862	38	30 007	43	38 291	40
Área intermedia <sup>d</sup>	16 430	40	24 678	34	34 371	36
Brasil	41 236	100	70 967	100	95 262	100

FUENTE: Censo Demográfico de 1960.

<sup>a</sup> Proyección hecha por IBGE.

<sup>b</sup> Estado de Guanabara y São Paulo.

<sup>c</sup> Incluye las regiones Norte, Nordeste y los Estados de Bahía, Sergipe, Espírito Santo y Río de Janeiro.

<sup>d</sup> Incluye los Estados del Sur —Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul; Minas Gerais y la nueva región de frontera del Centro-Oeste.

Cuadro 5. Ecuador: Distribución de la población por regiones

	VOLUMEN ABSOLUTO (miles de habitantes)			ESTRUCTURA (porcentajes)		
	1938	1950	1962	1938	1950	1962
Sierra	1 452.3	1 896.1	2 461.0	61.3	58.0	52.1
Costa "modernizada"	759.1	1 326.2	2 178.6	32.0	40.5	46.1
Oriente (y otros)	158.4	48.8	81.5	6.7	1.5	1.8
<i>Total</i>	<i>2 369.8</i>	<i>3 271.1</i>	<i>4 721.1</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

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

NOTA: 1938. Estimaciones según fuente arriba citada. 1950 y 1962 corresponden a datos censales.

Siendo difícil aquilatar y cuantificar esos fenómenos, no es menos cierto que hay efectos compensatorios, como son los derivados de gastos públicos, inversiones sociales, políticas de reequilibrio regional, etcétera, cuyo objeto es aliviar el estado de la "periferia" y que necesariamente son financiados en gran parte a costa de los excedentes del sector moderno.

Cuadro 6. Perú: Población en la costa y restantes regiones en 1945 y 1965  
(Millones de habitantes)

	1945	Porcentaje en el total	1965	Porcentaje en el total
Costa "modernizada"	2.4	31.2	3.4	29.6
Demás regiones	5.3	68.8	8.1	70.4
<i>Total</i>	<i>7.7</i>	<i>100.0</i>	<i>11.5</i>	<i>100.0</i>

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

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

### El "centro" autosustentado

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

### Diferencia entre países

Como se advirtió, la discusión anterior ha tenido en vista la región

en su conjunto y corresponde ahora tomar en cuenta las diferencias nacionales, que afectan sensiblemente el grado y la forma en que se aplica el análisis global.

Para presentar la cuestión pueden considerarse los antecedentes del cuadro 7, basado en estimaciones muy conjeturales, pero, de todos modos, útiles para situar el asunto. Para simplificar sólo se han tomado los estratos "moderno" y "primitivo", registrando los porcentajes de población activa y las contribuciones al producto interno de cada uno.

Cuadro 7. Situación de algunos países en cuanto a estratos productivos alrededor de 1960  
(Porcentajes)

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

NOTA: Estimaciones aproximadas en base a antecedentes del documento "La mano de obra, ...", *op. cit.*

Resalta a primera vista el contraste entre los casos extremos. En tanto en la Argentina no tiene mayor significación el empleo en el sector "primitivo" y alrededor de una cuarta parte de la población trabajaba ya a niveles de productividad comparables a los de las economías desarrolladas, la situación opuesta se verifica en el conjunto de Centroamérica, donde tres cuartas partes de la ocupación estaba radicada en las actividades "primitivas".

La consideración de esas diferencias permite definir los problemas centrales en cada caso. En la Argentina, en un grado importante, el grueso de la población activa está relativamente "incorporada" y lo que se trata de resolver son cuestiones como las siguientes: *a)* acelerar el crecimiento del sistema; *b)* extender la "modernización" a las actividades "intermedias", y *c)* conseguir una equitativa distribución del producto social entre los "incorporados". En Centroamérica, en cam-

bio, la cuestión básica es, precisamente, cómo incorporar a la población del sector "primitivo" al proceso de desarrollo vía asimilación y difusión del progreso técnico.

No es posible en este artículo examinar las diferentes realidades y problemas nacionales, pero sí puede llamarse la atención sobre algunos aspectos sobresalientes. Por una parte, en algunos países, el nudo del asunto parece residir en la supervivencia de una agricultura "tradicional" (en el más amplio sentido del término), donde todavía vegeta una buena parte de la población, caso de algunos países andinos, como el Perú, el Ecuador o Bolivia. En otros, a la inversa, puede tener mayor significación relativa la cuestión del marginalismo urbano, como podría ocurrir en Chile o Venezuela. Por otro lado, cabe tomar en cuenta que en algunos países, por ejemplo en Bolivia, en parte de Centroamérica, en el noreste brasileño o en regiones del sur de México, el problema se complica por una desfavorable relación hombre-recursos, en tanto que en otras partes, digamos Venezuela, Colombia o incluso la sierra peruana, la situación es más ventajosa al respecto y tienen mucho mayor gravitación restricciones institucionales como el sistema de tenencia de la tierra.

#### *El modelo de desarrollo reciente y sus implicaciones*

En esta parte del trabajo y, creemos, fundamentada la heterogeneidad estructural del sistema y algunos problemas y tendencias que de ella se desprenden, se tratará de replantear el asunto teniendo en vista las características del modelo de desarrollo reciente y algunas de sus implicaciones. Como se verá, es razonable suponer que ellas tenderán a acentuar la heterogeneidad, al igual que otros problemas, como el de la dependencia externa. Por otro lado, se discutirá al final las posibilidades y fisonomía de un esquema alternativo de desarrollo.

Para los efectos mencionados, se intentará caracterizar el modelo y esquema de desarrollo reciente de la América Latina, que ha emergido, en lo principal, en el decenio de los años 60, contrastándolo con el perfil del llamado "crecimiento hacia afuera" y el de la primera fase de "desarrollo hacia adentro". Para el efecto se tendrá a la vista la realidad de los países de mayor desarrollo relativo de la América Latina. Por otra parte, la presentación será altamente simplificada y sólo tomará en cuenta los siguientes elementos:

- a)* la fuerza o motor principal del dinamismo del sistema;
- b)* el sector clave o eje del mismo;
- c)* la principal relación (o contradicción) estructural.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Nótese bien que la relación o contradicción que se destacará es aquella que

a) *El crecimiento hacia afuera*

Los mencionados aspectos y relaciones son por demás evidentes en la fase primario-exportadora de las economías latinoamericanas. Por un lado, la demanda exterior es la fuente básica de dinamismo y la marcha del sistema está ligada íntimamente a sus tendencias y fluctuaciones. Por otra parte, sobra identificar al sector clave, el que podría llamarse "complejo exportador", entendido en un sentido más amplio que la sola actividad productiva. Los otros, en gran medida, se expanden o contraen a raíz de su influencia directa o indirecta o "trabajan" para él: "exportación interna" de fuerza de trabajo, alimentos e insumos: establecimiento de infraestructuras adecuadas, etcétera.

Finalmente, y como subrayaba Jorge Ahumada, se perfila el rasgo estructural matriz: la disociación entre las estructuras de producción y de gasto o demanda. La primera es "simple" y dominada por el sector primario (de exportación o destino interno). La segunda, por obra del aumento del ingreso y la concentración del mismo, es considerablemente diversificada. Las manufacturas de consumo para los grupos de altos ingresos (al igual que los bienes de capital) son casi íntegramente adquiridas en el exterior. Para repetir la vieja frase del rector Molina, la estructura de producción puede ser "primitiva", pero la de demanda es "civilizada". La contradicción se resuelve por el lado de las importaciones financiadas con los ingresos de la exportación primaria.

b) *El modelo "hacia adentro": primera etapa*

Como bien se sabe, sobresalen y se asocian dos fenómenos básicos para la emergencia y primeros pasos del modelo: la crisis y el grave estrangulamiento exterior que la sigue, por una parte; y las medidas o políticas encaminadas a defender los niveles de ingreso y ocupación, por la otra. Del juego de estas fuerzas (y de múltiples "precondiciones" de variado tipo) surgen los cambios primordiales que van a definir el nuevo esquema.

Entre ellos, en primer lugar, resalta la traslación "desde fuera-para-dentro" del impulso motriz de la economía, esto es, se modifican radicalmente los pesos relativos de la demanda interna y la externa. Desde otro ángulo podría decirse que las exportaciones dejan de ser el ingrediente decisivo de la demanda global, y de allí que el producto pueda crecer, en casi todas partes, a un ritmo superior al que muestran las

se juzga más esclarecedora para caracterizar los modelos o fases. Obviamente, no desconoce ni subestima otras (como son las contradicciones sociales o inter-clases, o las existentes entre la economía nacional y los intereses extranjeros u otras de parecida entidad), que pueden ser las centrales para otros fines de análisis.

ventas al exterior. Pero las importaciones, en cambio, seguramente acrecientan su importancia como elemento "estratégico" de la oferta global.

En segundo término sobresale la mutación de la estructura productiva. Los recursos humanos y materiales se reasignan en función de la "industrialización sustitutiva", con objeto de satisfacer con producción interna parte de lo que antes se cubría por medio del tráfico exportaciones-importaciones. De este modo (y en comparación a la disociación básica del modelo hacia afuera) las estructuras de producción y de demanda se "aproximan", esto es, la primera se diversifica y "civiliza" hasta corresponder más de cerca al perfil de la segunda. Sin embargo, claro está, ese proceso es orientado por el módulo de gasto-demanda preexistente (que establece las "señales" o guías pertinentes para la sustitución de importaciones) y por la distribución del ingreso, probablemente menos concentrado que en el otro modelo.

De lo anterior deriva la transmutación de sectores-eje. El lugar del "complejo exportador" es tomado ahora, con mayor o menor fuerza, por la actividad industrial y, dentro de ésta, por las llamadas industrias "ligeras" o "tradicionales". Éstas constituyen el centro por excelencia de la "industrialización sustitutiva" y pasan a ser el núcleo más dinámico del sistema global. Su influencia se extiende mucho más lejos que la sola representación del sector o el subsector en las cuentas económicas. Actividades primarias y de servicios, otros rubros industriales (v. gr., bienes intermediarios e insumos básicos), inversiones y servicios públicos (obras de infraestructura y facilidades colectivo-urbanas), mecanismos financieros, importaciones, etcétera, se movilizan al servicio del nuevo "foco" y en respuesta a sus irradiaciones "hacia adelante" y "hacia atrás". Por eso, repetimos, su peso efectivo es muchísimo mayor que su participación estadística en la estructura productiva.

Nótese bien que las producciones dominantes en este esquema son manufacturas de uso corriente y de precios unitarios relativamente bajos (textiles, calzado, vestuario, artículos de tocador, artefactos caseros simples, etcétera). Si bien los grupos de altos y medios ingresos absorben ciertamente una elevada proporción de esos bienes y, *a contrario sensu*, la masa campesino-obrera apenas es admitida en ese mercado, no es menos cierto que la "brecha" entre el valor de los mismos y el ingreso medio no es desproporcionada. Por otra parte, el sector industrial y sus a láteres amplían la demanda de fuerza de trabajo de "cuello blanco" y de obreros más o menos calificados, con lo cual contribuye a estrechar esa "brecha" en lo que se refiere a estos grupos "en incorporación". Por último, conviene recordar que los gastos más conspicuos de los grupos pudientes se satisfacen con importaciones (en el grado que lo permiten las balanzas de pagos) o se vuelcan hacia la vivienda y los servicios más refinados.

No es difícil discernir la "contradicción básica" del nuevo esquema, que parece residir en el hecho de que la estructura productiva se diversifica "por y hacia adentro", pero no "hacia afuera". En otras palabras, los cambios sólo afectan a la producción para el mercado interno, en tanto que se conserva íntegramente la estructura tradicional de las exportaciones. De allí, entonces, la tendencia abierta o latente al desequilibrio exterior. Mientras la expansión del ingreso interno y los reclamos directos de la "industrialización sustitutiva" presionan sobre la capacidad para importar, ésta se halla constreñida por la naturaleza y comportamiento de la base primario-exportadora. Esta circunstancia, si bien activa la sustitución, por otro lado limita el dinamismo del sistema y de su "foco" en cuanto su dilatación depende de componentes importados.

Estaría de más abundar en las particularidades y defectos del funcionamiento de este modelo y fase. Existe una amplia bibliografía al respecto.<sup>14</sup> Pero interesa discutir algunos aspectos relativos al llamado "agotamiento" de su dinamismo.

Hay cierto consenso de que alrededor de la mitad-fines de los años 50 aminora el paso de la "industrialización sustitutiva" y que se transita de una etapa "fácil" a otra "difícil".<sup>15</sup> Sin llegar a una sistematización final, se han destacado una variedad de factores explicativos, entre los que podrían mencionarse los siguientes:

- i) Bajo nivel de los coeficientes de importaciones-producto en relación al inicio de la etapa y en comparación con otros países;
- ii) Fragmentación de las estructuras de importación y consecuente desaparición de "fajas" o áreas de sustitución que estimularan o justificaran el reemplazo con industrias internas;
- iii) "Saturación" de los mercados para productos "tradicionales" después de haberse satisfecho las demandas latentes y "reprimidas" por las cortapisas a la importación;
- iv) Cambios en la disposición empresarial, que pudo ser favorable cuando se trataba de sustituir bienes finales de consumo corriente, pero que se enfría o se torna negativa cuando se mira al reemplazo de insumos y equipos que solían importarse con alguna forma de subsidio, con financiamiento externo más amplio y que generalmente eran de mejor calidad.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Véase especialmente CEPAL, Naciones Unidas, "El proceso de industrialización en América Latina".

<sup>15</sup> Sobre el asunto, véase el trabajo de María C. Tavares en *América Latina, ensayos de interpretación económica*, Editorial Universitaria, Chile.

<sup>16</sup> Véase, al respecto, el artículo de A. Hirschman, en *El Trimestre Económico*, núm. 140.

- v) Empeoramiento de las condiciones externas después del auge de la guerra de Corea, que se extiende hasta el fin de los 50, y que va acompañado, en varios países, de aceleración de las presiones inflacionarias, políticas de estabilización restrictivas y otros trastornos.

Dejando de lado los elementos de tipo coyuntural, cuya importancia no se desconoce, pero que parecen complementarios o derivados, habría razón para suponer que entre las causas primordiales del debilitamiento de la primera fase de sustitución figuran las circunstancias de la demanda interna expuestas en los tres primeros acápites (*i, ii, iii*). Entre ellas parecen evidentes y en buen grado inevitables las dos primeras: sin embargo, cabe examinar con mayor cuidado la tercera, o sea, la relativa a una hipotética "saturación" del mercado para las producciones "tradicionales" y sus complementos.

Nótese bien que en la discusión corriente sobre este aspecto y la consiguiente declinación de la elasticidad-ingreso de la demanda por bienes corrientes de consumo se confunden dos situaciones bien diferentes. Una, la de los países industrializados, donde el fenómeno tiene lugar a raíz del aumento de la renta media y de la difusión *generalizada* de ese tipo de bienes. Otra, la de economías como las nuestras, en que la llamada "saturación" sólo afecta a *una parte* de la población, generalmente minoritaria y que sólo con respecto a ella puede decirse que declina (relativa o absolutamente) la demanda por consumos básicos.

Por esta razón obvia es legítimo postular que era teórica y objetivamente posible haber continuado dilatando aquel mercado vía la incorporación de nuevos consumidores, dado que no era desmesurada la "brecha" entre los niveles de ingreso medio y el precio de los bienes corrientes —*situación que, adelantamos, no se repetirá en la etapa siguiente*—, y ésta es la razón de que se haga la observación anterior.

Tal cosa no ocurrió, indudablemente, y es importante preguntarse por qué. Una causa probable es que tras la relativa, pero no despreciable ampliación de la plataforma de sustentación de las manufacturas livianas que debe haber tenido lugar en el periodo inicial del proceso, los aumentos de ingresos tienden a concentrarse y acumularse en los grupos altos y medios favorecidos.<sup>17</sup> Otra razón no menos influyente es que las políticas redistributivas de cuño "populista" de la época, más que favorecer la "incorporación" de quienes todavía estaban "fuera", contribuyeron a la "redistribución entre asalariados", beneficiando, por cierto, a los más organizados, o se diluyeron en efectos "asistenciales"

<sup>17</sup> Véase, sobre esta materia, "Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina", Add. Conferencia de Caracas.

(u ornamentales) de escasa o nula repercusión sobre el problema de fondo.

De haber ocurrido las cosas de otra manera —y en el sentido de ampliar progresivamente la base del mercado—, se habrían mantenido estímulos y oportunidades manifiestas para la industrialización dedicada a bienes corrientes y para “profundizar” y extender las sustituciones hacia el campo de los insumos básicos y los bienes de capital.<sup>18</sup> Por cierto que esto no significa que la estructura productiva podía o debía “congelarse” para siempre dentro de esa orientación. Como es lógico, a medida que se hubiera elevado el ingreso y ampliado el consumo corriente de una mayoría, se habrían ido creando las condiciones para nuevos cambios en la estructura productiva, por ejemplo, en la dirección de los bienes duraderos más costosos. Pero este avance, nótese bien, no habría surgido como un hecho en cierto modo “superpuesto” desde fuera y para responder (y crear) a la demanda de una minoría de la población.

No obstante, también debe tenerse en cuenta que ese curso hipotético necesariamente habría enfrentado desequilibrios crecientes de la balanza de pagos, los cuales, por lo demás, ya eran considerables. En el hecho, y por la “contradicción básica” del modelo de sustitución “hacia adentro”, las restricciones del lado de la capacidad para importar constituyeron obstáculos evidentes, y decisivos en algunos casos y momentos, para entorpecer el curso del proceso. De haberse sostenido su dinamismo vía la dilatación del mercado interno no hay duda de que el desajuste se habría agravado, enfrentando al sistema con la disyuntiva de acortar el paso o diversificar-expandir las exportaciones. Desde este ángulo se vislumbra con toda claridad la significación del sector externo para el análisis de la cuestión.

Como se comprende, sería muy difícil reconstituir “lo que pasó” y hasta ocioso especular sobre “lo que pudo pasar” y a la postre no ocurrió. De todos modos, las observaciones anteriores son útiles para escaudriñar la naturaleza del llamado “agotamiento” de la industrialización “fácil” y, sobre todo, para comprender que sus problemas son bastante distintos de los que se discutirán en relación con la segunda fase y actual de crecimiento.

#### *La fase actual: sus características e implicaciones*

Así como podría decirse que alrededor de la mitad-fines de los años 50 tiene lugar la crisis de la “industrialización sustitutiva fácil”, así también sería dable sostener que en el próximo decenio emerge una

<sup>18</sup> Sobre estas oportunidades véase, de nuevo, el artículo de A. Hirschman antes citado, que sostiene que se han subestimado las posibilidades en esa dirección.

nueva situación, que en cierto grado se desprende de la fase anterior, pero que, asimismo, exhibirá rasgos bastante diferentes. Dos parecen ser sus características centrales, que se vinculan estrechamente.

Una de ellas es la reaparición de las inversiones extranjeras como factor importante, y en algunos aspectos decisivo. La otra es la creciente gravitación de un nuevo “sector dinámico”, de naturaleza muy particular.

Como se anotó, es íntima la relación entre ambos aspectos. En verdad, la emergencia de ese sector, dadas las condiciones de la balanza de pagos, debió realizarse por medio del aporte exterior y, más específicamente, de la inversión directa, dada la inexistencia o escasez de otras fuentes de recursos. Por otro lado, su naturaleza quedaba determinada por esa circunstancia, ya que las actividades desarrolladas fueron las que interesaban más o exclusivamente a empresas extranjeras.

Al “esquivarse” o aliviarse de esta manera el estrangulamiento exterior —y no por medio de la diversificación-expansión de las exportaciones—, habrían de tomar cuerpo tanto una creciente “extranjericación” de las unidades productivas como, a la larga, una situación de progresivo endeudamiento exterior.

Para sistematizar el análisis vamos a emplear las mismas categorías o puntos de referencia empleados en los otros casos o fases.

En primer lugar, es evidente que el impulso motor sigue estando en la demanda interna. Si bien es cierto que en algunos países se registran avances en materia de exportaciones manufactureras, el peso relativo de las mismas continúa siendo muy pequeño. Desde este ángulo, la fase actual también es “hacia adentro”.

En seguida, es igualmente claro que ha habido otro desplazamiento en cuanto a la naturaleza del sector-eje, que ya no es el de las industrias “tradicionales”. Ahora ese lugar lo han pasado a ocupar las actividades directa e indirectamente vinculadas a la producción de los bienes de consumo duradero y, en particular, los llamados “pesados”, de un relativamente alto precio unitario: automóviles, refrigeradores, televisores, equipos de calefacción y refrigeración hogareña, etcétera.<sup>19</sup>

A estas alturas (y por lo que habrá que discutir más adelante), es oportuno reiterar que se está trabajando con un esquema muy simplificado. Esto es, al identificar un sector-eje de ninguna manera se olvida

<sup>19</sup> Parece útil esclarecer que el enfoque a base de un “sector-eje” para el funcionamiento del sistema no es equivalente, aunque sí está relacionado, con la concepción ya divulgada del “sector moderno” o los estratos de productividad. Como se comprende, el área de este último es mucho más amplia y abarca a todas las unidades en las que ha penetrado y se ha arraigado el progreso técnico. Claro está que desde el punto de vista del funcionamiento del sistema global, el sector-eje que se identifica en esta parte es el “corazón” del mismo y del “sector moderno”.

que hay otras fuentes de impulso o demanda, como la inversión pública (dirigida a satisfacer las necesidades nacionales de diverso tipo), las exportaciones (más o menos influyentes según la realidad específica de cada país), las demandas por consumos corrientes o por viviendas (de considerable significación en países como Chile).

Sin embargo, ese esclarecimiento de ninguna manera contradice o invalida la afirmación-tesis de que el sector de consumos "pesados" ha pasado a ser el "nervio" central o motor en el funcionamiento actual o prospectivo del sistema. Aquí, otra vez, debe tenerse en cuenta que la representación estadística de las actividades incluidas hace muy poca justicia a su peso efectivo. En escala mucho mayor que en el caso de las industrias "ligeras", las nuevas producciones tienen amplia irradiación y complejos nexos con otros sectores.

Para ilustrar esta realidad basta pensar, por ejemplo, en la red de servicios de distintas clases que crea "hacia adelante" la industria automotriz o su efecto sobre las inversiones en infraestructura urbana o en carreteras.

Esa mutación implica algunas diferencias o contrastes de manifiesta importancia con respecto a la primera y auténtica fase de "industrialización sustitutiva".

Por una parte, que los nuevos bienes que constituyen el componente más dinámico de la demanda no son de uso y alcance relativamente generales o comunes, como ocurría en la etapa precedente (a despecho de las restricciones antes anotadas sobre la amplitud del mercado para las manufacturas "tradicionales"). Por el contrario, los que ahora dominan el cuadro, por razones obvias, son necesariamente de "destino selectivo", esto es, sólo están al alcance de quienes tienen niveles de ingreso o capacidad de compra relativamente mucho más altos.

Por otro lado, es indudable que los nuevos bienes no tienen la base o contrapartida de una demanda preexistente y satisfecha en el pasado con importaciones, como ocurría en mayor o menor grado con las manufacturas "ligeras". Los ahora principales, sea por las restricciones de la capacidad de pagos, sea porque son estrictamente "nuevos" (los televisores, por ejemplo) apenas o no figuraban en las pautas de importación. En otras palabras, ni había demanda preexistente materializada por los mismos ni tampoco puede hablarse de que, al producirlos internamente, se haya llevado a cabo una "sustitución de importaciones" en el sentido estricto y anterior del término. Podría decirse, en cambio, que esos consumos "pesados" son hijos legítimos de una "demanda anticipada" y del efecto demostración. Por eso mismo, más que respuesta a una demanda preexistente, ellos son "creadores" de su propia demanda.

De lo ya dicho se infiere fácilmente cuál sería la relación (y disociación) estructural básica del nuevo sistema, dada por dos elementos.

De un lado, el nivel de ingreso medio y la que podría llamarse estructura "natural" o "normal" de la demanda correspondiente a esa realidad primordial.<sup>20</sup> Del otro, la emergencia y desarrollo en la estructura productiva de un sector destinado a difundir bienes que son característicos de economías con ingresos medios tres o cuatro veces superiores a los países latinoamericanos más industrializados. La "gran contradicción" del modelo estribaría, pues, en que se estaría pugnando por reproducir la estructura de oferta de la llamada "sociedad opulenta de consumo" —hecha posible por una base amplia y diversificada de producción y por niveles de renta entre 2 000 y 4 000 dólares por persona—, en países que obviamente no cuentan con lo primero y que, por eso mismo, sólo tienen ingresos medios que fluctúan entre 500 y menos de 1 000 dólares por habitante.

Esta disociación plantea una cuestión decisiva —que será motivo de una discusión posterior—, cual es si la orientación de la parte más vital de la estructura productiva en la dirección señalada es compatible con el atandimiento de las necesidades o consumos de la gran mayoría y con otros objetivos del desarrollo, como la aceleración de su marcha y el aumento de su radio de autonomía.

Por otro lado, conviene recordar que aquella contradicción capital coexiste con la que se había identificado en la primera fase de desarrollo "hacia adentro", esto es, que la diversificación de la estructura productiva se reduce en lo principal a las actividades que trabajan para el mercado interno, sin afectar o envolver al sector exportador. Otros elementos, que se verán más adelante, hacen más explosivas las repercusiones de esa incongruencia sobre las balanzas de pagos.

Podría resumirse lo anotado hasta el momento de la siguiente manera, aunque la nueva situación emergente podría considerarse una prolongación o segunda fase del crecimiento "hacia adentro", dada la significación de la demanda interna, otros aspectos la diferencian sensiblemente y ponen de manifiesto ciertas "discontinuidades" en el desarrollo del modelo. El asunto puede esclarecerse si se examina una serie de relaciones básicas del sistema económico-social para aquilatar las particularidades del esquema presente.

#### a) *Repercusiones sobre el sector externo*

Sin necesidad de volver a insistir sobre la contradicción entre los nuevos cambios en la estructura productiva y la conservación de la

<sup>20</sup> Huelga señalar que la mayor o menor concentración en el reparto del ingreso afecta esa correspondencia. Lo que importa es que las nuevas relaciones tienden a agudizar extraordinariamente la "desviación" de la estructura productiva respecto al ingreso medio.

"vieja" base exportadora, cabe referirse a otras facetas no menos significativas de la situación emergente.

Una bien manifiesta es que la circunstancia nombrada va de la mano con una presión redoblada sobre la capacidad para importar. Ella se expresa en diversos planos. En el más general están los eventuales efectos del incremento de ingreso atribuible al sector-eje sobre la demanda por importaciones. A esta repercusión general se agrega el hecho de que tanto la instalación como la operación de las unidades productivas del mismo tienen, seguramente, un componente importado bastante mayor que el que caracteriza a las "industrias tradicionales". Por otro lado, esta realidad se agudiza por la extendida propiedad extranjera, sea de las unidades productivas, sea de la tecnología, y el consiguiente servicio por concepto de utilidades, patentes y otras regalías.<sup>21</sup>

La creciente "extranjerización" del área más dinámica de la estructura productiva, aparte de las implicaciones anotadas (y otras de carácter social, psicológico y político que han sido consideradas en diversos trabajos), constituye otro de los contrastes principales con la fase típica de "industrialización sustitutiva", que se hizo con una mínima participación de capital y empresas foráneas.

Ya se ha anotado la importancia que tiene la cuestión para el desarrollo de una "clase empresarial", autóctona.<sup>22</sup> Y poca duda cabe de que parece un poco ilusa la suposición de que los "ejecutivos" nacionales podrían desarrollarse como "fuerza de reemplazo" después de un periodo de aprendizaje y asociación con inversionistas extranjeros.<sup>23</sup>

Pero éste no es el último de los efectos significativos. Como se ha hecho ver suficientemente, aquella "extranjerización" incluye uno de los caminos reales en el proceso de dependencia tecnológica. Aquí, también, son patentes las diferencias con la situación de la etapa anterior, inclusive en el sentido, todavía vigente, de que era relativamente más simple crear o reproducir (sin necesidad de entregar el control de la

<sup>21</sup> Algunos interesantes datos sobre el crecimiento de la inversión directa norteamericana y particularmente la realizada en las industrias aparece en el documento "Problemas y perspectivas del desarrollo económico y social" (CIES, mayo de 1969).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el discurso del doctor Raúl Prebisch en la Conferencia de la CEPAL, Lima, 1969.

<sup>23</sup> Muy elocuente a este respecto es lo ocurrido con la asociación entre el principal grupo industrial de España, el de Eduardo Barreiros, y la Chrysler Corp. Saludada al comienzo por el señor Barreiros como "el mejor y más estimulante negocio de su vida", al final de la experiencia mereció el siguiente comentario del diario ABC: "La más prestigiosa firma de la industria automotora de España ha terminado siendo una factoría más de una organización capitalista internacional, para la cual cuentan poco los intereses españoles." Véase nota en la revista *Time*, julio 13 de 1969.

producción) tecnologías y fabricar equipos y maquinarias para muchas industrias "tradicionales" que para las nuevas y más complejas.

Para terminar debemos referirnos a otro elemento, quizá menos considerado que los anteriores aunque no menos significativo. Es el siguiente: dadas las restricciones de la capacidad de pagos, por un lado, y la propiedad o títulos extranjeros sobre la producción más dinámica (y generalmente, rentable), es indudable que una parte importante de los pagos al exterior no puede materializarse. Simplemente, no habría divisas para ello, cualesquiera fueran las condiciones legales o institucionales. En estas circunstancias, como es obvio, no existe otra alternativa en el presente que la reinversión de esa fracción en las mismas u otras actividades internas. En breve, dado el desequilibrio estructural entre compromisos "potenciales" y posibilidad de darles curso, sólo queda abierta la posibilidad de ampliar el área de "extranjerización". Con esto, y si no se alteran los términos del problema (por ejemplo vía una sustancial expansión de la capacidad de pago sobre el exterior, lo que aumentaría la sangría de recursos nacionales), éste irá reproduciéndose en escala cada vez más alta. Desde luego, como bien se sabe, la propiedad o las diversas formas de supeditación al capital extranjero ya se extiende en el presente a un área muchísimo más amplia y diversificada que la del sector "dinámico", alcanzando a una buena parte de las industrias "tradicionales" (textiles, vestuarios, bebidas, etcétera) y a servicios de todo tipo.

Por otro lado, en la medida que ocurre tal cosa, también es meridiano que disminuye la necesidad de que las empresas foráneas incorporen recursos desde fuera, esto es, ella será satisfecha en elevada proporción por las utilidades reinvertibles o no remitidas al exterior,<sup>24</sup> las cuales se convierten en "capital extranjero", con los mismos derechos que si se tratara de recursos efectivamente originarios del exterior.

En resumen, y en lo que respecta a las relaciones que establece la nueva situación entre el país y el extranjero, puede decirse que ellas derivan en presiones singularmente fuertes sobre la balanza de pagos y grados crecientes de "extranjerización" y de dependencia tecnológica y de enajenación de los "centros de decisión". Hasta cierto punto, este cuadro implica una mutación y agravamiento "cualitativos" de la "contradicción exterior" subyacente en el esquema de "industrialización sustitutiva" *stricto sensu*.

Vale la pena agregar de pasada que las otras formas de inversión

<sup>24</sup> Indicio convincente de esta probabilidad ofrecen los antecedentes del estudio precitado del CIES. En el periodo 1955-1959, las nuevas inversiones directas representaron 2 246 millones de dólares y las utilidades reinvertidas 880 millones. En el periodo 1960-1964, las primeras sólo alcanzaron a 461 millones, en tanto que las ganancias reinvertidas sumaron 1 130 millones. Véase estudio citado, cuadro III-11.

extranjera (créditos oficiales o "autónomos") sólo podrían aliviar esas relaciones en la medida que directa o indirectamente hicieran una contribución a la base de exportación. De otra manera —como en general ha ocurrido— llegan a ser otro elemento en el endeudamiento creciente y en los reclamos sobre los ingresos de divisas. No es necesario insistir sobre este aspecto por demás documentado.

b) *Incidencia sobre aspectos de la relación consumo-ahorros-inversión*

Aparte de lo apuntado antes sobre la contradicción entre el nuevo patrón de consumo y el nivel medio de ingreso se perfilan otros aspectos de importancia en esa relación.

Una de ellas tiene que ver con el creciente "costo social" que representan las nuevas formas de gasto "conspicuo", que son considerablemente reclamadoras de recursos humanos y de capital en extremo calificados y, por lo mismo, escasos.<sup>25</sup> A este respecto es útil recordar que los consumos típicos de los grupos "tradicionales" de altas rentas eran, en cambio, relativamente baratos en términos de "costos de oportunidad" ya que, en lo principal, se traducían en numerosa servidumbre, buenas comidas y bebidas, lujosas residencias, etcétera, gastos todos que demandaban factores más o menos abundantes y sin muchos empleos alternativos.

Por otro lado, la nueva situación tiene repercusiones evidentes sobre la acumulación y destino de los ahorros, efectivos y potenciales, así como sobre las disponibilidades de crédito. No se trata solamente de la redoblada presión, ahora "internalizada" del llamado "efecto demostración", sino también de la tremenda succión de excedentes financieros tanto de las personas como de las empresas que ejercen las nuevas actividades. En estas circunstancias el "financiamiento del consumo" (o de los "nuevos" consumos) pasa a tener una participación dominante, aunque en la imagen corriente se continúa hablando de acumulación y movilización de "ahorros" que, supuestamente, estarían canalizándose hacia alguna forma de creación de capital. A este respecto, un estudio reciente de la CEPAL ha dejado de manifiesto cómo recientes y antiguos mecanismos del llamado "mercado de capitales" han tenido considerable éxito en la atracción de excedentes, incluso de grupos sociales de bajas rentas. Sin embargo, también se verifica que la "parte del león"

<sup>25</sup> A pesar de lo conocido, no está de más reiterar algo patente sobre el consumo "conspicuo". Como se sabe, el concepto no está relacionado antes que todo con la naturaleza o función intrínseca de los bienes, sino con el hecho de que se trata de formas de gastos circunscritos, principal o absolutamente, a una reducida minoría, que será tanto más pequeña cuanto más bajo sea el nivel de ingreso medio. Se vuelve sobre este punto más adelante.

de esos recursos es destinada en efecto al "financiamiento del consumo" duradero, que raras veces está al alcance de los contribuyentes más modestos de los mismos.<sup>26</sup> Para dar una idea del asunto puede tenerse a la vista el resultado de una encuesta realizada por la Escuela de Economía de la Universidad Católica de Chile, que reveló que el monto de los créditos para automóviles, a fines de 1968, era mayor que el extendido para vivienda DFL 2, que son las estimuladas y subsidiadas por el Estado y constituyen el grueso de la construcción de viviendas para los grupos de medios y altos ingresos.

Los dos elementos anteriores tienen nexos muy visibles con el problema de la inversión. En primer lugar, está el ya sugerido en el párrafo anterior: que sólo una parte, quizá decreciente, del "potencial de ahorro" del país se transforma en capital reproductivo. Esto, dicho sea de paso, también está estrechamente relacionado con el habitual "sobre-dimensionamiento" de las industrias de consumos "pesados", que lleva a la situación paradójica de que el sector empresarial con mayores posibilidades y "potencial de inversión", puede estar corrientemente más interesado en emplear sus "excedentes" en la ampliación de su mercado (vía créditos a intermediarios y consumidores, publicidad, etcétera) que en las de sus instalaciones.

El otro aspecto no es menos significativo. Si se parte de la suposición de que el nuevo sector-eje absorbe una fracción creciente de los recursos financieros y que, por otro lado, sus actividades con mucho más "capital-intensivo" que las de las industrias "tradicionales", es razonable deducir que estarán operando dos influencias negativas sobre la dinámica del desarrollo. Una, la que aparta fracciones del "ahorro *ex ante*" o potencial de la formación de capital fijo; otra, la que canaliza un margen cada vez más importante de la inversión real hacia fines con una relativamente alta relación capital-producto. Téngase en cuenta en este último respecto no sólo a las inversiones directamente vinculadas al nuevo sector-eje, sino también las entroncadas, que van desde obras de infraestructura urbana o vial hasta una extensa y costosa red de servicios complementarios (estaciones de servicio, agencias de ventas, talleres de reparaciones, etcétera). Este complejo de influencias, como se dijo, tendería en último término a deprimir la tasa de expansión del sistema, a menos, claro está, que otras fuerzas, que se recordarán más adelante, compensen en mayor o menor grado su gravitación.

Para correr esta parte conviene relacionar los problemas de ahorro-inversión con la presencia de un sector de propiedad extranjera de las características antes señaladas.

A menudo se tiene (o se tuvo) la idea de que la inversión directa

<sup>26</sup> Véase el documento de CEPAL, "Movilización de recursos internos", Lima, 1969.

foránea aliviaría las necesidades de inversión real y de recursos financieros vía la transferencia de recursos del exterior.

Desde el ángulo real —y dejando de lado muchos aspectos controvertidos, como la modernidad de las instalaciones, los estímulos, más o menos excesivos, la deseabilidad social de los emprendimientos, etcétera—, parece claro que esas inversiones hicieron posible la traslación de equipos y materiales para establecer las nuevas producciones, con precisión en una etapa en que casi todos los países encaraban restricciones de la capacidad para importar. Sin embargo, es igualmente meridiano que, pasada esa fase, el “complejo extranjero” comienza a nutrirse básicamente de recursos internos. Ya se vio antes la importancia creciente de las utilidades reinvertidas, a lo que habría que agregar la escasa representación de los fondos provenientes del exterior en el conjunto de las fuentes de las empresas extranjeras. En el estudio del CIES puede verificarse, por ejemplo, que de un total de fuentes empleadas por las sociedades norteamericanas en los años 1963 y 1964, que llegaban a 1 909 y 2 241 millones de dólares, respectivamente, los recursos provenientes de los Estados Unidos alcanzaban a 206 y 20 (veinte) millones en los mismos años. De este modo, como se comprende, las empresas foráneas constituyen un gran usuario y un competidor muy bien colocado de medios financieros internos.

### c) Nexos con la distribución del ingreso

También son meridianas las proyecciones eventuales del nuevo esquema sobre la distribución del ingreso. En esta materia, otra vez, es apropiado tomar como referencia la situación en el modelo original de “industrialización sustitutiva”.

Como se hizo ver con anterioridad, la naturaleza de los bienes incluidos (manufacturas ligeras) en cierto modo exigió una base más dilatada de mercado interno que la que había caracterizado al crecimiento primario-exportador. Era ésta una condición para facilitar el establecimiento de las industrias sustitutivas y constituye, sin duda, la plataforma objetiva de las diversas políticas y expedientes característicos de los años 30 y 40 en varios países. Por otro lado, cabe agregar, son bastante visibles las traducciones político-sociales de esa realidad, esto es, las diversas coaliciones mesocrático-populistas de ese tiempo.

La realidad posterior o actual modifica sensiblemente ese cuadro, ya que la contradicción central entre el tipo de producción-eje y el nivel de ingresos medio induce a una concentración de la renta, no a su dispersión social. Los nuevos bienes duraderos “pesados” sólo están y “fatalmente” al alcance de una relativa minoría.

Para fundamentar el aserto basta tener en cuenta algunos antecede-

ntes sobre niveles y repartición de ingreso correspondientes a Chile. Se trata de una estimación para 1965, que se ha vertido a precios de 1969.

Cuadro 3. Distribución del ingreso en Chile, 1965  
(A precios de 1969)

	Ingreso mensual promedio (E <sup>9</sup> )	Número personas (miles)	Porcentaje personas	Porcentaje ingreso
Grupo inferior	400.00	1 621	51.6	14.0
Grupo medio	1 500.00	1 122	35.7	36.9
Grupo superior	5 800.00	399	12.7	49.1
Totales y promedios	1 500.00	3 142	100.0	100.0

FUENTE: ODEPLAN, cifras redondeadas y reajustadas en términos de ingreso personal medio de 500 dólares (o 1 500 dólares aproximadamente por persona activa).

NOTA: El sueldo vital para Santiago ascendió en 1969 a E<sup>9</sup> 477.50.

Fácil es convenir que el “grupo inferior”, con rentas medias mensuales que sólo llegan a los 440 escudos,<sup>27</sup> a despecho de representar casi el 52 % de los consumidores, no tiene ningún acceso a las manufacturas “pesadas” y uno muy escaso a las “tradicionales” más baratas. El “grupo medio” tiene un ingreso equivalente a poco más de tres sueldos vitales, o sea, alrededor de cuatro veces superior al primer estrato. Sin embargo, es obvio que con unos 1 500 escudos por mes tiene, asimismo, posibilidades muy restringidas de entrar al mercado de duraderos “pesados”. Claro está que una parte de ese grupo tiene rentas mucho más altas, que si lo ponen en condiciones de participar en esos gastos. Suponiendo que un 10 % de este estrato tuviera ingresos por encima de 3 000 escudos, se llegaría a la conclusión de que el mercado para bienes y servicios “caros” no debe subir del 17 % de la población activa.

Para tener otra visión más precisa de la situación del “grupo medio”, que es primordial para el análisis, bastaría anotar que sólo un 16.4 % de los empleados particulares y un 12.7 % de los públicos ganaba más de tres sueldos vitales, o sea, alrededor de 1 400 escudos.<sup>28</sup>

Vemos así bajo un prisma muy transparente cuál es la “plataforma de mercado” efectivo para los bienes de consumo “pesado”. Su estrechez manifiesta puede ser aliviada por diversos expedientes. Uno de ellos es

<sup>27</sup> A mediados de 1969, el tipo de dólar bancario era alrededor de 12 escudos.

<sup>28</sup> Datos para el año 1965 en el caso de los empleados particulares; y para 1964 en el de los públicos.

la canalización de recursos financieros a objeto de "inflar" vía más y más facilidades de pago el radio de compradores. Pero el principal es recurrir a ese y otros medios con objeto de concentrar el ingreso y el poder adquisitivo en los grupos de rentas más altas, de manera que éstos puedan facilitar la expansión de las producciones incluidas. Por ese camino, en estos países, se ha llegado en pocos años a la imagen y (circunscrita) realidad de la "familia de dos automóviles", que en los Estados Unidos y Europa tomó muchos decenios de activo desarrollo para divulgarse.

De todos modos, es obvio que todos los expedientes no bastan para sobrepasar la "contradicción básica" tan subrayada, esto es, no puede haber "consumo de masas" al estilo de las economías industrializadas allí donde la "gran masa" no rebasa los niveles de subsistencia.<sup>29</sup>

#### d) *Otras relaciones significativas*

De manera muy esquemática pasamos a señalar otras relaciones significativas en el funcionamiento del nuevo sector-eje.

i) *Con respecto al empleo.* En general, las producciones de duraderos "pesados" no parecen distinguirse por su mezquindad en cuanto a la provisión de ocupaciones, ya que es relativamente amplia su irradiación "hacia atrás" y en especial "hacia adelante". En esta materia lo que resulta principal son las funciones de producción del conjunto del "sector moderno" y su repercusión a menudo negativa sobre otras actividades de menor productividad y más absorbentes fuerzas de trabajo a las que pueden desplazar.

ii) *Con respecto a la distribución regional o espacial.* Aquí sí puede decirse que las nuevas producciones activan el proceso de concentración espacial, en lo que influye la importancia que tienen para ellas las economías externas y de aglomeración.

iii) *Con respecto a las finanzas públicas y el Estado.* Habitualmente, el nuevo sector-eje queda fuera de la órbita del Estado y así, en cierto grado, se debilita la tutela pública sobre el sistema global. Por otro lado, si bien las nuevas producciones ofrecen, en principio, oportunidades auspiciosas para la sustracción fiscal de parte de sus excedentes, no es menos cierto que las intenciones tributarias enfrentarán la mul-

<sup>29</sup> Naturalmente, no debe olvidarse que la realidad señalada estará condicionada, aparte de otros factores, tanto por la dimensión absoluta del "mercado conspicuo" (que importa tener en cuenta en casos como los del Brasil o México) como por el nivel de ingreso medio y su distribución más o menos equitativa (para lo cual puede recordarse el caso de la Argentina) o el sistema de precios relativos (como en Venezuela, donde los bienes manufacturados son comparativamente más baratos). Más adelante se vuelve sobre ese aspecto.

tiplicidad de fuertes intereses comprometidos y, sobre todo, la objeción de que no se debe debilitar el área más dinámica de la economía.<sup>30</sup>

Desde otro ángulo, es fácil advertir que las tendencias a la concentración social del ingreso y los recursos que implica la nueva situación, obligarán al Estado a actuar como "agente compensador" para aquellos grupos relativa o absolutamente marginados por medio de distintos tipos de gastos en servicios sociales o transferencias. Por naturaleza, esa inclinación dependerá del peso político y la representación de los afectados, pero hay razón para pensar que en todo caso habrá presión sobre los desembolsos públicos, que no necesariamente encontrará una contrapartida del lado de las recaudaciones por lo dicho más arriba. En suma, es razonable imaginar alguna agravación del desequilibrio fiscal "secular".

iv) *Con respecto a la agricultura.* Por la significación creciente que ha adquirido el problema agropecuario en el desarrollo regional es útil anotar algunas repercusiones eventuales de la nueva realidad.

Por una parte, es razonable suponer que disminuyen los estímulos para la producción de insumos agrícolas, que pudieran tener representación en la primera fase de industrialización. Por la otra, es probable que las tendencias a la concentración del ingreso y a destinar una mayor parte del gasto nacional a los nuevos bienes, también coadyuven a retardar la demanda efectiva por producciones agropecuarias (salvo en lo que respecta a bienes de muy alta elasticidad-ingreso de demanda).

Finalmente, parece evidente que los requerimientos financieros y reales de las nuevas producciones constituyen un factor importante para relegar a segundo plano las necesidades y posibilidades de inversión en el área agrícola.

#### *Viabilidad, limitaciones y alternativas del esquema actual*

Del examen de las características e implicaciones de la "nueva fase", podrían extraerse deducciones muy pesimistas respecto a su viabilidad y perspectivas.

Sin embargo, para una visión más realista, es indispensable introducir otros aspectos en la discusión.

Desde luego deben considerarse algunos testimonios de la realidad. Entre ellos está el hecho de que si bien las tasas de desarrollo de los

<sup>30</sup> A este respecto, y aparte de muchos ejemplos, puede citarse la opinión de un destacado economista mexicano en la conferencia sobre política fiscal para el desarrollo de la América Latina (diciembre de 1962), en el sentido de que afectar al consumo de productos suntuarios de manufactura doméstica "podría tener consecuencias adversas sobre el empleo y la actividad industrial". Véase informe de la Conferencia, p. 130.

países implicados han sido modestas y, por lo general, inferiores a las de comienzos de la década o fines de la anterior, no es menos cierto que ello a menudo ha ido de la mano con un comportamiento mucho más satisfactorio del llamado sector "dinámico" que, precisamente, pareciera estar en tela de juicio a la luz de las observaciones precedentes. Todo esto sin considerar la obvia excepción de México.

Claro está que no faltan argumentos objetivos para desconfiar de las perspectivas futuras si las actuales condiciones básicas se mantienen. En este respecto, varios estudios han puesto en evidencia las considerables dificultades que habrían de encontrarse por el lado de la formación de ahorro-inversión y del financiamiento externo si se quisieran acelerar las tasas actuales de expansión o, incluso, mantener las recientes.<sup>31</sup> De todos modos siempre quedan abiertas las posibilidades (o las esperanzas) de que nuevos elementos alivien o permitan superar tales limitaciones.

En relación más estrecha con el examen de las páginas anteriores también debe traerse aquí a colación un aspecto más principal: que el sistema económico, evidentemente, no está regido en grado exclusivo por la demanda de los nuevos bienes de consumo y sus actividades complementarias. Como se hizo la reserva y se sabe por lo demás, hay otras e importantes fuerzas de impulsión, que son el gasto público, la demanda por exportaciones y el gasto privado, en especial el realizado en bienes y servicios corrientes o de uso personal.

Desde este ángulo parece claro que en algunos países, como Chile o México, la demanda exterior ha sido un factor de mucha significación para activar o sostener el paso del desarrollo en los años 60. Por otro lado, en prácticamente todos se han registrado aumentos apreciables en el nivel del gasto público.

Sin embargo, al margen de cualquier debate sobre las oportunidades o expectativas de que otros elementos contrapesen las restricciones que se perfilan en cuanto al dinamismo de la demanda por los bienes y servicios "opulentos" —y que sería imposible dilucidar objetivamente— queda en pie una interrogación que, a juicio de muchos, es la fundamental: dados el actual modo de funcionamiento y sus relaciones,

¿Existe alguna posibilidad razonable de que estos países, en su actual nivel de desarrollo, al mismo tiempo reproduzcan las formas de consumo de las naciones centrales [para una obligada minoría], satisfagan las necesidades básicas de la gran mayoría y, por último, establezcan las bases para un desarrollo autosustentado y [relativamente] autónomo?

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, "Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo en América Latina", Lima, 1969.

Las observaciones de las páginas anteriores inducen a contestar negativamente la pregunta. Lo que sí parece desprenderse es que hay contradicciones patentes entre esos fines y que la elección actual del primer objetivo lleva irremediamente, en mayor o menor grado, a la negación de los otros dos. En otras palabras, si se persigue una reproducción de la "sociedad opulenta de consumo" (o de una restringida caricatura de la misma), es obvio que vendrán (o han venido) por añadidura la "marginación" de la gran masa (*a niveles variables de no participación o privación materiales*, según sean las situaciones nacionales) y una dependencia creciente del exterior vía enajenación de activos, endeudamiento y otras derivaciones transparentes.

Lo asentado, conviene dejarlo en claro, no implica que el sistema sea inviable o esté obligadamente condenado en cada país a "pararse" o destruirse en un momento. Aquí cabe cualquier suposición, incluso la de quienes pueden apuntar a más de un régimen ingrato y contradictorio por muchos respectos, pero que han exhibido una larga durabilidad... En cambio, parece legítimo suponer que, en las condiciones actuales y aparentes de la América Latina, un esquema del tipo esbozado envuelve tensiones e insatisfacción sociales en aumento, aparte de oportunidades bien limitadas de sostener un ritmo de expansión dentro de los marcos establecidos.

#### ¿"Borrón y cuenta nueva" o qué?

Verificar o ensayar hipótesis es una cosa; esbozar alternativas con algún arraigo en la tierra, es otra muy distinta.

Para comenzar una incursión en el tema sería útil insistir sobre una cuestión ya reiterada pero primordial. Como se ha querido poner en evidencia, *la naturaleza de los problemas planteados ha tornado insuficiente la sola formulación genérica de algunos "requisitos" para el desarrollo*, como el incremento de los coeficientes de ahorro-inversión, el perfeccionamiento de los mecanismos financieros, el aumento de la contribución exterior, los progresos tributarios, e incluso la redistribución del ingreso. En algunos casos, la propia "lógica" del modelo los hace difícilmente alcanzables o hasta irreconciliables con él, tal es el caso, por ejemplo, del incremento de ahorro-efectivo o la repartición más equitativa. En otros, el avance en esos campos podría redundar apenas en un mejor funcionamiento del tipo de desarrollo examinado y que algunos, como I. Sachs, bautizaron como "maligno".<sup>32</sup>

El segundo aspecto a tener en cuenta es la situación muy particular

<sup>32</sup> Véase su documento presentado al Seminario sobre Políticas para la Implementación de Planes de Desarrollo, Santiago, marzo de 1968.

de algunas economías latinoamericanas en lo que se refiere al modelo o nueva fase examinada.

En esta materia es indispensable cotejar diversas experiencias o casos.<sup>33</sup> Una y conocida es la de los países centrales, en que la sociedad de consumo de masas es la culminación de un largo proceso, en el que van de la mano la "homogeneización" del sistema productivo y la paulatina "incorporación" de los grupos sociales a los módulos "modernos" de consumo. En general, el problema de los "marginados" es el problema de distintos "casos especiales" y, sin duda, de una minoría.<sup>34</sup>

Distinto es el proceso en las economías socialistas. Por diversas razones que no es el momento de repasar, su desarrollo se concentra en el establecimiento de una "infraestructura moderna", entendida ésta en un sentido amplio; en un crecimiento a paso lento de la disponibilidad de bienes y servicios corrientes; en un incremento rápido y hasta alto nivel de los servicios colectivos, en especial educación y salud; y, *last but not least* (sobre todo en la experiencia soviética), de la creación de un aparato adelantado de defensa. Este proceso tiene lugar, especialmente hasta el segundo conflicto mundial, en condiciones de marcado aislamiento, esto es, con mínima exposición al "efecto demostración". Tras varios decenios de construcción y en algunos casos de guerra, viene a lograr prioridad el incremento y el acceso a los nuevos consumos, siendo notorio que no hay mayor diferencia entre la etapa de los "livianos" y la de los "pesados", todavía en fase incipiente.

Una experiencia original es la de Cuba. Allí, en el pasado, una modalidad extremada de economía primario-exportadora y dependiente permitió cierta extensión de los bienes manufacturados, pero, en lo principal, a base de importaciones. Ocurrida la revolución, no sólo emigra una parte de los principales usuarios de los bienes más calificados, sino que el "modo de vida" ligado a esos módulos de consumo se estigmatiza en el nuevo cuadro político-social.

Como se comprende, son muy diferentes las circunstancias en economías como las más evolucionadas de la América Latina. Los contrastes con respecto a las industrializadas y a las socialistas son demasiado evidentes como para requerir mayor abundamiento. Y en lo que se relaciona con la cubana, aparte del decisivo encuadramiento sociopolítico, está el hecho capital de que las producciones industriales correspondientes a la nueva fase se encuentran, en gran medida, *dentro* del país. El "efecto-demostración" está, pues, "internalizado" y con aliados de diverso tipo y naturaleza para respaldar su operación. Si antes, hipotéti-

<sup>33</sup> Aspectos de este asunto están tratados en "América Latina, Ensayos...", *op. cit.*, artículo del autor.

<sup>34</sup> Nótese que la "línea de la pobreza" en los Estados Unidos son los 3 000 dólares por año.

camente, restricciones a la importación podían mellar o rechazar ese efecto, ahora toda acción o resistencia se torna sustancialmente más difícil.

Los contrastes y particularidades anotadas demuestran inequívocamente que sería bastante utópico imaginar como alternativa al modelo actual una especie de vuelta atrás, la liquidación o, incluso, la "congelación" relativa de las actividades del nuevo sector-eje.

El problema tiene que enfocarse desde otro ángulo, como se intentó hacer de un modo preliminar en un documento de la CEPAL.<sup>35</sup> Y para el efecto es útil pensar tanto en el conjunto del sector "moderno" como en sus porciones más vitales: las industrias de duraderos "pesados", de bienes de capital y las intermediarias.

Por lo pronto, el hecho de que esas actividades existan en estos países significa que ellos disponen de un potencial de ahorro y de inversión más amplio y diversificado que otros, en que la formación de capital depende básicamente de las importaciones (y del sector exportador, por lo tanto) y del ahorro de los excedentes sustraíbles de unidades de relativamente baja productividad.

Dada esa base, lo que debe postularse es la "reconversión" de ese sector, de modo que su potencial, en lugar de servir primordialmente a los intereses y reclamos del consumo "opulento" se dedique a transmitir y difundir el progreso técnico al resto de la economía; a "levantar" las poblaciones, áreas y sectores rezagados. Sobran las ilustraciones simples, pero elocuentes del asunto: el acero puede servir para construir rascacielos de oficinas y departamentos o para fabricar herramientas o maquinaria agrícola; la industria automotriz puede entregar autos costosos y una multiplicidad de modelos o camiones, autobuses o tipos drásticamente estandarizados; el cemento puede emplearse en grandes mansiones o en obras de regadío o caminos, etcétera. No se trata, insistamos, de un dilema tajante entre "esto o lo otro", sino que es una modificación sustancial de las proporciones asignadas a los distintos fines.

O mirado desde otro ángulo, lo esencial de una alternativa residiría en la traslación rotunda de acento desde un crecimiento precariamente asentado en los cuadros antes descritos hacia otro cuyo pivote y objetivos centrales sean la *extensión* del progreso técnico, la *ampliación* del mercado interno, la *homogeneización* del sistema —fines íntimamente ligados— y, por último, *el logro de un mayor grado de autonomía y capacidad de autosustentación* del proceso respecto a influencias o determinaciones exteriores.

Dentro de ese mismo contexto —y aludiendo a otro equívoco corriente— es meridiano que el planteamiento anterior ni es contrario a la

<sup>35</sup> Véase "Movilización de recursos...", *op. cit.*

“importación tecnológica” ni postula, como se ha dicho, una “pausa tecnológica”. El *quid* del problema yace de nuevo en los criterios para asignar los recursos limitados de que se dispone para, en primer lugar, la absorción de tecnologías vía importación de equipos e instalaciones. Aunque elemental, pocas veces se tiene en cuenta ese aspecto del silabario económico. Los recursos que se gastan en una intensa y continuada modernización y diversificación de, digamos, la producción textil, de cosméticos o bebidas, son los mismos que podrían o deberían encaminarse a industrias claves, como las de exportación, por ejemplo. Puede ser muy beneficiosa “en sí” la mecanización intensiva del sector financiero o del sistema contable del Estado, pero ahí se están empleando las mismas divisas que podrían contribuir al establecimiento o expansión de industrias intermediarias básicas o de productos químicos para la agricultura.

¿Cuál es la viabilidad de “virajes” de esta naturaleza del sistema económico existente?

No es aventurado sostener que, en un plazo prudente, no hay obstáculos económico-materiales insuperables para una reconversión sobre las líneas trazadas. No reside ahí la barrera. Ella, en cambio, parece asentarse en dos factores o exigencias de mucho mayor envergadura. Una es que tal transformación implicaría necesariamente una mutación sustancial del patrón de demanda y, por ende, de la distribución del ingreso, tanto desde un ángulo social o funcional como entre el sector público y privado.

El otro escollo también es formidable, ya que se arraiga en la “concreción” de expectativas —no importa cuán ilusas sean las mayorías— y, por lo tanto, en la resistencia de quienes están adentro del actual esquema o tienen esperanzas de “entrar” en el mismo.

Se transita, así, a una discusión en otros planos, que no se abordarán ahora, pero que se intenta discutir en esfuerzo posterior. De todos modos, el esclarecimiento de la sustancia económica de la realidad presente, como de alguna de sus principales derivaciones sociales y externas de ninguna manera es tarea baladí o superflua. Lejos de eso: parece ser una condición necesaria para estimular y abordar el examen de las implicaciones y alternativas sociopolíticas.