

Impedimentos estructurales e institucionales para el desarrollo

FERNANDO H. CARDOSO

I

La mayoría de los textos escritos sobre el tema de impedimentos estructurales e institucionales para el desarrollo, hasta la fecha se han concentrado sobre la cuestión de la “resistencia al cambio” que “la forma tradicional de vida” ofrece cuando —debido a factores foráneos y exógenos— una comunidad se ve conducida al cambio social y al desarrollo económico. Además, a esta perspectiva denominada culturalista se le añade generalmente un enfoque “estructural” A saber: en la trama de relaciones sociales e instituciones en áreas menos desarrolladas surgen puntos de estrangulamiento que obstaculizan la maximización de efectos favorables que el crecimiento económico y el desarrollo económico bien pudieran haber estimulado. Surgen estos cuellos de botella debido a los intereses económicos y de poder de los grupos ligados a la situación antes del desarrollo. Sin duda, estos factores tienen un impacto negativo sobre el proceso de desarrollo.

A la luz de la experiencia (sobre todo de la última década), sin embargo, no se pueden ignorar las limitaciones de un enfoque como éste, aun aceptando (y éste no es precisamente nuestro punto de vista) la posibilidad de concebir teórica y prácticamente el proceso del desarrollo como una confrontación entre una situación de estancamiento relativo y tradicionalismo por una parte y otra —extraña a ésta— de dinamismo y modernización por otra parte. Estas limitaciones se derivan del reconocimiento, común hoy en día, de que el proceso de resistencia y adaptación al cambio es mucho más complejo de lo que este enfoque presupone. Para empezar, hay resistencias culturales a la transformación; pero actúan de manera diferente de acuerdo con el grado de exposición a presiones e incentivos para el cambio por parte de distintas poblaciones locales y naciona-

les. De hecho, solamente en caso de límite podría uno pensar en una oposición radical entre la cultura tradicional que está opuesta al cambio y otra que contiene el cambio como ingrediente básico para su supervivencia (como en el caso de civilizaciones industriales). Generalmente, considerando los efectos dinamistas de la revolución tecnológica sobre los medios masivos de comunicación, la situación opuesta es común a países subdesarrollados, y hay aspiración al cambio aun cuando las estructuras sociales y políticas y las bases nacionales tecnológicas no sean favorables a dichos cambios.

La investigación y los estudios, aun en poblaciones denominadas como “marginales”, indican una existencia general y persistente de aspiraciones al ascenso social, a la participación social y política y a la integración económica.

Evidentemente, cuando se alcanza el límite, como en el caso de situaciones culturales radicalmente opuestas —tales como la confrontación de poblaciones indígenas con las condiciones del mercado—, la reacción contra la explotación que normalmente existe en dichas áreas puede asumir formas regresivas de rechazo cultural. La experiencia en países como Perú y Bolivia indicó, sin embargo, que el exponer estas poblaciones a medios masivos y su explotación en el mercado rápidamente cambiaron sus aspiraciones, y si esto no ocurre más rápidamente, se debe al hecho de que la dinámica del desarrollo —es decir, la capitalización de sus economías— no basta para absorber razonablemente a aquellas poblaciones, cuando ni siquiera implica el mantenerlas explotadas y relativamente al margen.

Sin duda alguna, el desarrollo es un proceso más complicado que la mera integración de poblaciones en el mercado, y requiere de familiaridad con las técnicas sociales y culturales y el arraigamiento de hábitos que no siempre son fáciles de ser difundidos y aprendidos. Pero es necesario hacer excepciones y especificar, para poder validar la generalización de estas dificultades como obstáculos caracterizados para el desarrollo. Solamente en circunstancias extremas es cuando este obstáculo desempeña un papel verdaderamente importante en la serie de factores que constituyen el desarrollo.

Por otra parte, se ha visto —creo que sobre todo en relación a América Latina— que el desarrollo no es un proceso que, aun cuando inducido exteriormente, ocurra en términos de un *sector* que esté modernizado y después actúe sobre los otros componentes de la sociedad como un cuerpo foráneo que crece y paulatinamente reemplaza a los demás para imponerse sobre la región o el país. Por el contrario, aun en situaciones límites, como en el caso de la

economía del petróleo en Venezuela, los polos del desarrollo actúan en un medio denso, no en uno vacío: cuando se establece una nueva forma de producción, radicalmente distinta de cualquier forma previa, no solamente irradia sus efectos sobre otras formas de producción e interacción entre la gente, sino que está anclada estructuralmente a ellas: suponía un pacto, a nivel político, con el sistema nacional dominante que, al principio, deberá permanecer fijado a la “base tradicional”: reclutará mano de obra entre los trabajadores ya existentes y estimulará relaciones contractuales. Sin embargo, en la familia misma el proceso divide el sistema existente, puesto que algunos de sus miembros trabajarán para la “Compañía” mientras que otros no. No obstante, la “unidad familiar” persistirá como base para la producción de medios de vida. En otras palabras, el sector moderno existirá en un contexto más amplio en el cual puede incluso predominar; pero en cualquier caso: tendrá que entrar en una relación simbiótica.

Conforme el polo de desarrollo haya sido menos inducido exteriormente, más intrincadas serán estas relaciones simbióticas; pero, en cualquier caso, es significativa la oposición tradicional-moderna o industrial-agrícola que no parece estar compuesta de un declive estructural simple, y aun menos como dos mundos totalmente extraños. Dichas operaciones sí existen, pero están ligadas dentro de ciertos contextos estructurales.

Más importante que entender cuáles son los obstáculos estructurales e institucionales para el desarrollo en relación a la situación anterior que ha cambiado, es analizar los tipos de combinaciones determinadas que ocurren dentro de grupos, la fuente de producción, los intereses económicos, sociales y políticos irradiados a los polos de desarrollo y aquellos que existían previamente. La historia del desarrollo es, brevemente, la lucha y conciliación entre unos y otros, y no necesariamente la supresión inmediata del uno por el otro. Esto ocurre lentamente, en un proceso que con frecuencia conduce a la creación de nuevas formas de desarrollo.

En este sentido, al menos en el caso de América Latina, algunos trabajos han asimilado ciertas formas de combinaciones características que conducen a la formación de tipos diferenciados de relación entre grupos excluidos del proceso de desarrollo y que presentan convergencias institucionales y estructurales así como barreras igualmente distintas.

En esta ponencia incluiremos, en forma sintética, dos formas de desarrollo distintas que predominaron en la región y, en

seguida, bosquejaremos el tipo de obstáculo o problema derivado del desenvolvimiento de las mencionadas necesidades del desarrollo.

II

En términos del problema presentado ante nosotros, es decir, de las relaciones entre los grupos sociales y las situaciones que generan *obstáculos* potenciales para el desarrollo y los sectores modernizantes, podemos señalar que, al principio, había dos formas distintas de estructurar las sociedades y economías latinoamericanas.

Al principio, cronológicamente, se creó una situación de “desarrollo nacional” cuando ciertos grupos locales de productores se concentraron en la explotación de algunos productos de exportación (agrarios, ganaderos o minerales), llegaron a una definición de los límites del mercado interno que se les dio (las fronteras) y cambiaron o substituyeron, en el mercado internacional, a los grupos monopolísticos coloniales de las metrópolis, que estaban a cargo de comerciar con sus productos. Esto implicó una reorganización simultánea y doble del eje de orientación de estos grupos: políticamente, organizaron el Estado Nacional, con su propia burocracia y un grupo de defensa armada; económicamente, reafirmaron su capacidad de controlar los sistemas productivos internos y se vincularon a los sectores más dinámicos de la economía mundial, es decir, primero el inglés y después el norteamericano.

Como consecuencia, aun en un periodo típico de exportación agraria, los grupos locales de estos países (creo que de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y algunos otros países) que lograron mantener la hegemonía política internacional así como el control del sistema productivo, no se pueden entender como “tradicionales”, “precapitalistas”, grandes hacendados, etcétera. Naturalmente, había sectores de las clases dominantes locales para los cuales estas calificaciones y algunas más son adecuadas. Pero, en estos países, estos últimos no formaban parte del eje de sistemas económicos y políticos. Ciertamente, eran aliados del sector de exportación capitalista, pues tenían que mantener la integridad territorial de la nación y tenían que garantizar en una forma eficiente la propiedad y la disponibilidad del potencial humano, y encontraron en los sectores sociales más atrasados de las clases dominantes la ayuda que necesitaban.

Esta alianza funcional entre los dos sectores de las clases dominantes —el exportador moderno y el terrateniente tradicional—

resultó de la capacidad del último para mantener orden en la región interior, garantizando el ejercicio de la propiedad en países en los cuales la falta de mano de obra asalariada era considerable¹ debido a las condiciones peculiares de su gran extensión territorial, población escasa y tendencias hacia la ocupación espontánea del terreno. Mientras que el aparato del Estado no se consolidó para permitir la unificación de las fuerzas armadas y la organización jurídica del orden público y privado, los ejércitos de *caudillos* y las pandillas violentas al servicio de los grandes terratenientes eran partes básicas del funcionamiento del orden nacional, que apoyaba a los sectores agroexportadores modernos y capitalistas.

Por lo tanto, se advierte que:

a) Desde el periodo agroexportador del siglo XIX había una clase sobresaliente, económicamente activa y políticamente hegemónica;

b) El dinamismo económico de este grupo estaba basado, en parte, en su capacidad para unirse al mercado mundial a través de sus relaciones con bancos o empresas extranjeras sin perder el control sobre el sistema productivo local;

c) La hegemonía política interna que ellos ejercían dependía de lazos con los sectores “tradicionales” de las clases dominantes, estaba sostenida por terratenientes de baja productividad, gracias a los cuales era posible obtener eficiencia en la institucionalización del orden interno jurídico-político; y

d) Debido a todas estas características, las sociedades subdesarrolladas nacionales eran, simultáneamente, *dependientes* (con respecto al mercado internacional y sus grupos y países predominantes), *económicamente dinámicas* (en los sectores vinculados a la exportación) y políticamente “oligárquicas”

Esta última característica, sin embargo, se presentó en una forma compleja. La oligarquía significaba, de hecho, una alianza política —que garantizaba un control estricto del poder— entre los terratenientes tradicionales y la burguesía agrocomercial, con exclusión casi completa de todos los sectores restantes. Pero, puesto que el sistema dominante fue establecido entre socios con intereses económicos dispares así como con formas de vida dispares, ocasionalmente traía consigo formas “modernas” simultáneas de gobierno, es decir, inspiradas en los modelos de la democracia liberal

americana o europea (con “división de poderes”, “representación popular”, voto, Constitución, etcétera) y formas de autoridad menos legítimas en términos nacionales, pero con eficiencia tradicional: exclusión popular, violencia privada, dominio de la familia, etcétera.

La base económica de este tipo de sociedad era monocultural. Era una economía terrateniente, agroexportadora, organizada de acuerdo a los medios simples de producción: ocupación extensiva de la tierra, tecnología deficiente y abundancia de potencial humano. En términos más técnicos, la tierra y mano de obra eran factores de producción y se llevaba a cabo la capitalización mediante un tamaño creciente de tierra y utilización masiva del potencial humano. Éstos eran, simultáneamente, los factores condicionantes de este medio de producción.

En cuanto empezó a escasear la tierra para cultivo o ganadería o, de manera más clara, en cuanto la explotación minera impuso mayor concentración de capital bajo la forma de tecnología para explorar vetas menos ricas (tales como el cobre, por ejemplo) o, conversamente, en cuanto surgieron competidores en el mercado internacional con formas más complejas de producción o comercio, se hicieron evidentes las dificultades de las economías latinoamericanas nacionales. Gracias a esto, surgió otro tipo de organización social y política en ciertos países latinoamericanos.

De hecho, la competencia extranjera en la explotación minera local y, después, la explotación directa de productos minerales o agrarios por parte de grandes compañías internacionales, redefinieron la forma en la que algunas economías latinoamericanas marcaron su ritmo en los mercados internacionales. Por lo tanto, en Chile —por ejemplo— los grupos locales finalmente perdieron control de la producción minera cuando se volvió objeto de la explotación en el mercado internacional por parte de grandes unidades productivas internacionales. El mineral bajó de precio en el mercado y la tecnología deficiente condujo a una producción local bajo condiciones no competitivas. En Venezuela, desde el principio, en el siglo xx, se explotó el petróleo —como era de esperarse— de acuerdo a altas condiciones tecnológicas y bajo el control extranjero. En muchos países centroamericanos y en algunos países sudamericanos, aun la producción agrícola para exportación se organizó en términos de plantaciones.

Las consecuencias de estas nuevas formas de organización de producción eran de tal magnitud que se podía distinguir entre “economías de enclave” y otras en las que el control nacional del

sistema de producción persistía, a pesar de la dependencia externa o el comercio internacional.

De hecho, la combinación entre el control externo de producción y la tecnología más desarrollada y, por otra parte, el medio de participación de grupos locales en el poder y el uso de ventajas económicas compusieron una variación de la forma de producción indicada anteriormente. Las “economías de enclave” estaban situadas principalmente en aquellos países que no habían tenido éxito en la integración de sus economías nacionales en el mercado internacional, con la excepción obvia del caso chileno. Generalmente, en el siglo xx, las dos formas de organización de producción existieron, aunque la burguesía minera comercial de Chile, que había tenido éxito en el siglo xix, había visto la necesidad de orientarse —después de la formación de las regiones mineras de enclave— hacia la producción agraria y, por lo tanto, había mantenido su posición más bien en el mercado interno y no tanto en el externo. En Venezuela, el México de la prerrevolución, Bolivia, Perú y en algunos países centroamericanos —en distintos grados— las clases dominantes ya no jugaban el papel de líderes económicos de producción, lo que sus contrapartes en Argentina, Brasil, Uruguay y aun Colombia nunca habían perdido. Se transformaron paulatinamente en grupos sociales cuyo poder se derivaba de una alianza entre terratenientes con baja productividad y regiones de enclave representadas por compañías extranjeras. Su base económica tenía una importancia disminuida en la vida nacional. En términos generales, bajo estas circunstancias, su vitalidad como clase dominante —pero no como clase “líder”— dependía también cada vez más de la demostración de su capacidad para organizar el poder local y, por consiguiente, de ejercitar la violencia política contra las masas y garantizar la vitalidad de su pacto con grupos extranjeros que les daban monopolios y privilegios de explotación. El Estado, más bien que el erario, se convirtió en el factor de dominación de estos grupos. A través de él, el grupo dominante recababa los impuestos de las empresas extranjeras, otorgaba concesiones, garantizaba sus privilegios. Se creó una situación en la cual el monopolio del poder interno, sin control de producción, transformó los sectores dominantes en oligarquías tradicionales. Como contraparte, la instalación de sectores modernos de producción creó al mismo tiempo entre las clases populares un segmento moderno, “asalariado”, compuesto por mano de obra de minas y plantaciones, sus empleados y sirvientes.

Una vez más, por lo tanto, las sociedades subdesarrolladas vieron

el florecimiento de una dominación estricta. Sin embargo, el sector económicamente más dinámico de la población no eran los empresarios locales sino los trabajadores asalariados; el juego político estaba prácticamente al descubierto, en términos de imposición pura de la dominación de la cabeza del grupo familiar sobre el resto, cuando no se trataba de un *caudillo* militar quien —como árbitro déspota— sometía a los terratenientes no involucrados en la producción para exportación y a las masas, y estaba aliado directamente a la región de enclave extranjera.

Cuando comparamos el funcionamiento del sistema económico de estas dos formas de relación de los países subdesarrollados con el mercado mundial y con los centros políticamente hegemónicos, es evidente que aun cuando los dos fueran, en distintos grados, dependientes económica y políticamente, mantenían diferencias significativas:

a) Mientras que la capitalización para el desarrollo, en el primer caso, ocurrió mediante el uso de tierras y mano de obra disponibles bajo el control de los empresarios nacionales, en el segundo caso la inversión fluyó directa y masivamente desde fuera;

b) Por lo tanto, no solamente las decisiones para inversiones, sino que también el mismo ciclo de capital, obedecieron movimientos distintos; en la región de economías de enclave, se tomaron las decisiones en países desarrollados y los capitales iniciales también se formaron allí pasando bajo la forma de capital productivo a través de los países periféricos, produciendo mercancía que —una vez más— sería consumida en el mercado internacional, donde obtendrían utilidades; en el caso de sistemas productivos controlados nacionalmente, se generó capital en el interior de los sistemas económicos locales, se tomaron decisiones sobre inversiones en esta esfera y las utilidades, aunque obtenidas en el mercado internacional, regresaron (deducidas, naturalmente, en cuanto a la parte absorbida por el sistema internacional financiero y comercial) a las manos de los productores locales;

c) En las economías de enclave, la población local participaba de los beneficios económicos generados por la explotación solamente en la medida en que los salarios retenían parte del flujo de dinero (siempre y cuando la región de enclave no importara también comida, ropa, etcétera) o cuando el Estado cobraba impuestos; en las economías exportadoras nacionales, la misma acumulación ocurrió en las manos de la burguesía agroexportadora;

d) En ambos casos, naturalmente, en forma directa o indirecta (en este caso, debido a lo que convencionalmente se llama “deterioro de las condiciones de intercambio”) las economías locales pagaron su precio de dependencia al sistema internacional financiero y comercial.

III

Conforme se alejó el centro de orientación de estas economías del mercado internacional, para dar cabida también al mercado interno, simultáneamente surgieron obstáculos sociales. Estos obstáculos contra el proceso difirieron de acuerdo con los patrones de configuraciones de los factores en uno u otro de los casos indicados.

Tanto como es cierto que las dos guerras mundiales, las crisis económicas (notablemente la crisis de 1929), etcétera, favorecieron dicho cambio, no hay que olvidar que el proceso de industrialización y consolidación del mercado interno ya había empezado en algunos países de la región desde los últimos años del siglo XIX. El crecimiento del sistema de exportación y el aumento de la división social de la mano de obra en la economía rural y minera habían fomentado la urbanización y creado el germen de un mercado interno. Para permitir este mercado, también, había empezado la industria local, con una tasa de crecimiento lenta —pero persistente— vinculada al éxito de la economía agroexportadora. Además, habían surgido actividades industriales en conexión con las actividades rurales: equipos de congelamiento para el procesamiento de productos agrícolas, etcétera.

Este proceso mostró un desarrollo más consistente en aquellos países donde la economía agroexportadora había sido mantenida bajo control local. Había una clase empresarial que, en una forma u otra, había pasado por un proceso de diferenciación, constituyendo un sector urbano industrial. Este sector, como puede apreciarse, había empezado bajo la industria agraria y crecido en conexión estricta con ella, sin haber tenido que sostener —como muchos creyeron— un punto de vista contrario a los sectores agrarios en esta etapa inicial. En los países donde las regiones de enclave extranjeras predominaban, el proceso de formación empresarial era diferente y más difícil. En términos de tendencias: en este caso una revolución social y política completa era necesaria para hacer surgir una dinamización de la economía interna. En muchos casos, esta revolución fue profunda, aniquilando las bases rurales

que apoyaban el poder oligárquico que se había aliado a los intereses extranjeros —como en México—; en otros —sin la misma magnitud, sin embargo— la transformación social y política no fue menos profunda, como en Venezuela y en Bolivia, haciendo surgir condiciones para la acumulación autónoma de capitales y decisiones de inversiones que permitirían el principio de industrialización.

En todo caso, en las economías de enclave la dinamización del sistema productivo interno, en sus etapas iniciales, se debió menos a la acción directriz de una burguesía empresarial, que a la capacidad de los grupos ambiguamente denominados “clase media” para destruir el estado oligárquico y sustituirlo por un estado empresarial que pudiera volver a evaluar las condiciones de concesiones para explotación extranjera, favorecer la acumulación de impuestos y su inversión en sectores dinámicos vinculados al mercado interno.

A través de estas indicaciones simples, uno puede ver que los *obstáculos* para el desarrollo eran muy diferentes en un tipo de país y otro, y que la capacidad para eliminarlos se debía a distintos grupos sociales. Tampoco es difícil percibir que el modelo de desarrollo que se siguió era más “liberal” en el caso extremo de países que habían establecido una sólida burguesía agroexportadora y que habían podido —en el periodo dorado de exportaciones— absorber el potencial humano que se podía encontrar en las plantaciones de baja productividad (como en Argentina). Los patrones de desarrollo en países como México eran de un tipo más “intervencionista”: ahí, por el contrario, la acción empresarial estaba basada en una capa de “sirvientes civiles ilustrados” que hicieron un llamado a la reforma agraria como medio de retener el potencial humano en el país bajo condiciones menos miserables que en el pasado, pero a pesar de todo mantuvieron a una parte considerable de la población activa desconectada de los sectores económicos dinámicos. Y a menudo los países combinaron, simultánea o sucesivamente, patrones “liberales” e “intervencionistas”, para obtener mejores oportunidades de desarrollo.

Sin embargo, sería apresurado o aun equivocado pensar que una vez que se hubieran superado los obstáculos iniciales para la creación de un sector industrial —mediante cualquiera de las formas indicadas en esta ponencia o mediante cualquier otra—, se pudiera mantener el desarrollo económico mediante procesos o medidas parecidas a aquellas implicadas históricamente en países que hoy están desarrollados o sobredesarrollados; de la misma

manera, uno no puede, en vista de los hechos, mantener la idea de que los efectos de la industrialización puedan en el futuro hacer que los países subdesarrollados se asemejen a aquellos ya desarrollados.

Una vez más es necesario observar el estado actual de relaciones entre estas dos clases de países y el papel de los grupos sociales en acción.

Para empezar, hay que recalcar que está empezando un proceso con consecuencias hasta la fecha desconocidas: la industrialización de países pertenecientes a la “periferia económica” del sistema productivo internacional. Si esta industrialización fuera del tipo “autoinducido” y si tuviera como implicación simultánea la pérdida de la condición de “país periférico” junto con una autonomía creciente, sería posible extrapolar la experiencia histórica de los países altamente desarrollados para poder entender el proceso actual del desarrollo.

Sin embargo, la industrialización periférica —en países que Hirschmann llamó tardíos— ocurre dentro de los límites de existencia de otras economías industriales. En el caso de Inglaterra, por ejemplo, no solamente no había modelos anteriores de industrialización —por lo tanto, sería imposible llamar a Inglaterra estrictamente “subdesarrollada”—, sino que su economía creció conforme a la creación de un mercado internacional, al cual controló. Las naciones en vías de industrialización actualmente ya están subordinadas a este mercado internacional. Y esta subordinación tiene implicaciones muy claras: ya existen modelos de actividad económica, mientras que, por otra parte, la producción nacional —por lo menos en países capitalistas— se organiza dentro de mercados de mercancías y capital relativamente abiertos.

Esto significa que no es necesario se construyan las nuevas economías industriales con capital extranjero² para que haya una especie de *dependencia estructural* en el sistema de productividad nacional.

De hecho, especialmente en esta “primera década de desarrollo”, el patrón de crecimiento de la economía industrial latinoamericana acompañó modelos que implican lo que yo llamo “internacionalización del mercado interno” Con esta expresión no quiero hacer hincapié en el control externo existente de inversiones industriales (un proceso que, después de todo, el estado empresarial puede controlar, ya sea a través de la participación directa en inversiones

o a través de reglamentos del capital extranjero), ni quiero aludir a la posibilidad teórica que el control externo de decisiones sobre inversiones pueda conducir a un flujo hacia otros países del capital generado en un país subdesarrollado. La expresión “internacionalización del mercado interno” se refiere a un proceso estructural que cambia el desarrollo de los países periféricos, puesto que la industrialización de la periferia capitalista prácticamente se da a través de la integración de los sectores del mercado interno a un cuerpo de determinaciones supranacionales que forman la “sociedad industrial moderna” Esto está basado en grandes unidades de producción (monopolios), en el uso de tecnología altamente desarrollada, en un flujo de capital y mercancías relativamente abierto, en la formación de conglomerados supranacionales, en el aumento del sector terciario, etcétera. Juntas, estas características constituyen una forma de producción íntegra que en los países altamente desarrollados creció lenta pero progresivamente, provocando varias transformaciones internas tales como la redistribución de la población económicamente activa hacia nuevos sectores de producción, sin conducir a índices alarmantes de desempleo estructural, creando tramas complejas de relaciones entre distintas economías tales como el Mercomún, multiplicando canales internacionales de decisiones político-económicas, etcétera. En el caso de economías en vías de desarrollo, sin embargo, la incorporación de las economías nacionales al sistema internacional de producción moderna se lleva a cabo bajo otras condiciones y con distintas consecuencias.

Por lo tanto, en estos países vemos la creación de núcleos o islas de desarrollo que se integran a la forma internacional de producción; mientras que un ritmo y patrón de desarrollo correspondientes para la economía nacional como unidad es lo que falta.

Con la excepción de Cuba, de ciertos periodos y de algunas regiones de países basados en economías de enclave que pasaron por cambios estructurales profundos como condición previa para el desarrollo, el impulso para una economía industrial, en el caso de los países en vías de desarrollo latinoamericanos, se llevó a cabo sin contradicciones mayores, como ya señalamos. Esto se realizó mediante los intereses agrarios que existían previamente, donde una tendencia hacia el desarrollo espontáneo —aun sin la internacionalización del sector moderno— contenía ya una dinámica de crecimiento disparaje, aunque combinado, entre los distintos

sectores de la economía. La ausencia casi generalizada de “revoluciones agrarias”, que en Europa creó las precondiciones para el éxito de la industrialización, combinada con una dinámica insuficiente para el desarrollo hizo surgir “plusvalías de poblaciones económicamente activas”, así como marcadas diferencias entre la ciudad y el campo en cuanto a formas de producción, tipos y formas de vida. La nueva industrialización, guiada por el patrón de producción internacional, absorbe relativamente poca mano de obra, utiliza mucho capital bajo la capa de tecnología alta y, simultáneamente, ejerce un efecto atractivo sobre las poblaciones rurales que se intensifica en los medios masivos de comunicaciones.

Por lo tanto, los acondicionadores estructurales de este tipo de desarrollo conducen a un nuevo tipo de dependencia en la cual los modelos de desarrollo que guían las políticas de industrialización son inducidos por polos mundiales de modernización: la industria de los países en desarrollo debe producir bienes competitivos, puesto que el mercado interno se internacionalizó no solamente en el sentido económico, sino también social y culturalmente. Los consumidores demandan artículos de alta calidad.

Naturalmente, no se usará la tecnología “adelantada”, la más avanzada, en los países en vías de desarrollo, sino aquella que en las naciones industrializadas apenas se está substituyendo por una tecnología más adelantada. Pero aun esto es demasiado complejo para su producción local por parte de los países subdesarrollados y, además, ahorra mano de obra en un grado que no muestra relación alguna al crecimiento de la población y el costo del potencial humano local. Además, debido al financiamiento internacional, en países en vías de desarrollo frecuentemente el factor de producción relativamente más barato es el capital, puesto que la mano de obra calificada es escasa. Esta revolución tecnológica inducida, que se podría considerar como prematura si no fuera inevitable para países con economías de mercado relativamente abiertas, no opera solamente en el sector secundario, sino que también está empezando a afectar al sector terciario. Las consecuencias del uso de computadoras en la banca, el comercio y la burocracia hacen sentir sus efectos en el mercado de mano de obra.

Cabe subrayar que este proceso de “internacionalización del mercado” (integración de parte de la economía nacional de los países en vías de desarrollo a la forma internacional de producción),

aunque claramente alcanza el sector extranjero de las economías nacionales, no se limita a éste. La industria pesada en general y, ahora, el sector terciario más dinámico (comercio, medios de comunicación masivos, sistemas bancarios, educación, etcétera), aun estando bajo control estatal o control empresarial local, están usando estos modelos.

En esta forma, el sector moderno de sociedades en vías de desarrollo se está integrando a una civilización supranacional en un sentido muy profundo. Las observaciones de la homogeneización del comportamiento masivo de la sociedad son frecuentes. Lo que es específico, en cuanto a sus efectos sobre países relativamente atrasados, es que esta homogeneización ocurre solamente en aquellos segmentos vinculados a la forma internacional de producción que, en su sentido más amplio, implica no solamente un nuevo complejo de relaciones sociales, sino también una nueva forma de vida. Por lo tanto, a las antiguas y proclamadas desigualdades regionales y a las diferencias entre la ciudad y el campo, tenemos que añadir una nueva dentro de las mismas ciudades.

La distancia cultural, social y económica entre un perito en computadoras en una industria de telecomunicaciones y un sobrestante en una planta textil no es menor que aquélla entre este último y el supervisor de una granja. De igual significado entre el empresario industrial de una planta de aceite de coco en el noroeste de Brasil y el industrialista que produce sosa cáustica en el mismo país son: la brecha en mentalidad, el tipo de problemas a enfrentar y las relaciones con fuentes crediticias, sin mencionar la relación con el sistema de poder.

En breve, la nueva industrialización en los países periféricos provoca también una nueva dualidad o marginalidad: aun en el sector moderno urbano o el sector agrícola modernizado hay una división muy clara entre los que están *dentro* y los que están *fuera*. Naturalmente, el marginal típico (como es la moda denominarlo) es el subempleado urbano o el desempleado de origen rural que viven en barriadas y chozas. Pero no podemos olvidar que, precisamente, la creciente industrialización ejerce un efecto de atracción (aunque, naturalmente, la economía agraria expulsa parte de la población rural) y que la falta de absorción se debe, en medida creciente, a los patrones existentes de industrialización arriba mencionados. Debido a la continuidad de este proceso, las poblaciones marginales de las ciudades latinoamericanas —como algunos

estudios indican— se están convirtiendo en un compuesto no sólo de inmigrantes rurales-urbanos sino también de aquellas capas urbanas que no lograron su absorción en un sistema de empleo estable.

En otras palabras —sin exactamente las mismas implicaciones en cuanto a la forma de vivir— la nueva industrialización también hace a un lado en el sistema económico y en el sistema de decisiones a los grupos de la clase media y aun a grupos de propietarios y empresarios. En esta forma, dentro del sector urbano industrial se han creado dos segmentos distintos: uno, dinámico, moderno, internacionalizado; el otro, relativamente estancado, tecnológicamente más anticuado, más dependiente de medidas fiscales proteccionistas para su subsistencia.

Por lo tanto, la *industrialización misma* provoca esta dualidad que no tiene nada que ver con la antigua oposición tradicional-moderna o urbano-rural, tomada como dicotomía fundamental, que caracterizó a los países subdesarrollados. No nos referimos a un sector atrasado existente antes de una economía industrial, que debe ser gradualmente absorbido por el desarrollo, aunque lo resista; ni nos referimos tampoco a instituciones ligadas a la cultura tradicional que obstaculizan el surgimiento de actitudes favorables para el desarrollo. Es la forma misma en la que está surgiendo el desarrollo la que provoca esta dicotomía.

Sin duda, esas oposiciones y tendencias persisten; pero debemos añadirles nuevas, generadas por los patrones de desarrollo restantes. Éstos están basados en un crecimiento económico *excluyente* y son *restrictivos* política y socialmente. Excluyentes porque no ofrecen empleo y formas de participación social en la medida necesaria, y restrictivos en cuanto movilizan estratos grandes de la población (en forma distinta a lo que ocurrió en el periodo preindustrial), pero no tienen la capacidad de absorber expectativas de participación social y política a través de canales regulares.

Para esta ponencia, no tenemos que hacer uso de un análisis estadístico exhaustivo de tendencias de crecimiento de la población, de crecimiento de empleos industriales, del sector secundario o del terciario, del desempleo, de la tasa de urbanización, etcétera. Todos estos indicadores sobre América Latina son bien conocidos. Bastan unas cuantas cifras generales y agregadas para expresar la magnitud del problema:

Primero, mencionamos la distribución de la población económicamente activa en 1960, con proyección para 1980.³

<i>Sectores</i>	<i>1960</i>	<i>1968</i>
Primario	46.7%	35.3%
Secundario	18.2%	19.3%
Terciario	35.1%	45.4%

Subrayamos el hecho de que la tendencia a una absorción limitada del sector secundario no es nueva:

	<i>Argentina</i>			<i>Brasil</i>			<i>Chile</i>		
<i>Sectores</i>	<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>
Primario	32%	24%	22%	68%	61%	52%	37%	30%	25%
Secundario	20	23	21	12	13	13	21	19	17
Terciario	48	53	57	20	26	35	42	51	58

<i>Colombia</i>			<i>México</i>			<i>Perú</i>			<i>Venezuela</i>		
<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1925</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>
65%	57%	49%	70%	58%	53%	61%	59%	54%	63%	42%	32%
17	14	15	11	12	17	18	16	15	10	10	12
18	29	36	19	30	30	21	25	31	27	48	56

A primera vista uno se imaginaría que la tendencia hacia poco crecimiento o aun su ausencia en el sector secundario estaría equilibrada por el aumento en el sector terciario, un proceso característico de países altamente industrializados. Sin embargo, estudios detallados en los que se hace un análisis comparativo de la distribución ocupacional entre los sectores secundarios y terciarios —manteniendo igual la proporción de ocupación en el sector primario— de los países desarrollados actualmente⁴ muestran que, ahí, el crecimiento del sector terciario ha sido mucho más lento. De hecho, escondido detrás de un crecimiento poco común del sector terciario está el aumento de desempleo verdadero u oculto. Las estimaciones sobre el tema se detallan a continuación:

América Latina: Estimación de desempleo para 1960⁵ (por ciento de población económicamente activa).

<i>Sectores</i>	<i>Población económicamente activa</i>	<i>Desempleo en relación con pob. econ. activ. del sector</i>	<i>Proporción de cada sector a desempleo total</i>	
Agrario, ganadero, forestal, caza, pesca	47.0	32.6	15.3	59.5
Minería	1.8	19.0	0.3	1.2
Manufacturas	13.2	16.7	2.2	8.6
Construcción ⁶	3.9	6.4	0.2	0.8
Fuerza, gas, agua	3.9	2.0	0.1	0.4
Transporte, comunicación ⁷	5.7	—	—	—
Comercio y finanzas	6.9	19.0	1.3	5.1
Profesiones	17.5	36.0	6.3	24.5
Total	100.0		25.7	100.0

Debemos subrayar que el estancamiento del sector secundario, con una reducción del primario y un crecimiento marcado en el terciario, ocurre precisamente en aquellos países que presentan índices de verdadero crecimiento industrial. También cabe hacer hincapié en que la estabilidad del sector secundario, en términos de porcentajes, no se debe confundir con la ausencia de transformaciones importantes dentro del empleo industrial, ni se debe considerar como la falta de existencia de crecimiento absoluto o numérico. Por el contrario, conforme crece la cantidad global de la población económicamente activa, está acompañada por un aumento cuantitativo de la población ocupada en la industria. Los datos disponibles también muestran que ocurrió una transformación cuantitativa correspondiente en la estructura del empleo industrial: las artesanías disminuyeron mientras que las manufacturas aumentaron. Además, dentro de ocupaciones de manufacturas, se observó una concentración de mano de obra por unidad.

En resumen, en estos países el sistema industrial fue dinámico, la producción aumentó, su participación en el ingreso nacional creció y absorbió más trabajadores y expertos. Pero, relativamente, este dinamismo no implicó una incorporación creciente de la población económicamente activa, aunque era lo suficientemente fuerte como para subrayar la tendencia ya existente de atraer aún más población rural a las ciudades.

En esta forma, la tendencia previa de formación de pocas ciudades pero altamente concentradas fue reforzada por este patrón de cre-

cimiento. A menudo, la concentración ocurrió alrededor de una sola ciudad capital, causando distorsiones considerables en la ocupación del espacio urbano:

América Latina: áreas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes:

<i>Área metropolitana</i>	<i>año del censo</i>	<i>población (millones)</i>	<i>% de población total</i>
Buenos Aires, Argentina	1960	6.739	33.7
Río de Janeiro, Brasil	1960	4.692	6.6
San Pablo, Brasil	1960	4.369	6.2
México, D. F., México	1960	4.647	13.3
Santiago, Chile	1960	1.907	25.9
Lima, Perú	1961	1.592	16.1
Caracas, Venezuela	1961	1.336	17.8
Bogotá, Colombia	1964	1.697	9.7
Montevideo, Uruguay	1963	1.203	46.4

FUENTE: CEPAL, División de Asuntos Sociales, *La urbanización de América Latina; aspectos demográficos*. Septiembre, 1968 (mim).

La red urbana está limitada, pero la tasa de crecimiento de la población es más alta en las ciudades más grandes:

Distribución de la población urbana total por ciudades en algunos países latinoamericanos, de acuerdo a tamaño, número de ciudades con más de 20,000 habitantes, y porcentaje de la población urbana total que representan.

<i>Total de ciudades</i>	<i>país</i>	<i>año censo</i>	<i>población 20,000 —40,000</i>	<i>población 50,000 —99,000</i>	<i>población 100,000 —249,999</i>	<i>población 250,000 —999,999</i>	<i>población 1,000,000 y más</i>
3	Argentina	1960	42 11.8%	9 5.8%	7 8.6%	4 15.5%	1 58.3%
190	Brasil	1960	117 18.4%	42 14.8%	21 14.6%	8 20.1%	2 31.1%
47	Colombia	1964	22 10.9%	13 14.1%	8 20.1%	3 28.8%	1 26.1%
36	Chile	1960	23 19.9%	9 15.9%	2 7.0%	1 6.7%	1 50.5%
110	México	1960	69 20.4%	24 16.7%	12 17.3%	4 18.2%	1 27.4%
31	Perú	1961	21 20.4%	6 14.9%	3 13.8%	—	1 50.9%
36	Venezuela	1961	22 19.3%	9 19.3%	3 14.0%	1 11.9%	1 37.5%
14	Uruguay	1963	11 20.1%	2 6.9%	—	—	1 73.0%

FUENTE: CELADE, información dada al BID, *Progreso socio-económico...*, p. 375.

La tasa de urbanización y crecimiento relativo de las ciudades en los mismos países se detalla a continuación:

Tasas de crecimiento de poblaciones urbanas y urbanización en algunos países latinoamericanos.

<i>país</i>	<i>periodo intercensal</i>	<i>todas ciudades 20,000 ó + en último censo</i>	<i>ciudades 20,000 ó + ambos censos</i>	<i>ciudades mayores de 20,000 último periodo intercensal</i>	<i>tasa de urbanización</i>
Argentina	1947-60	2.8	2.7	4.3	1.0
Brasil	1950-60	5.5	5.2	7.8	2.2
Colombia	1951-64	6.3	6.3	6.5	3.0
Chile	1952-60	3.9	3.8	5.3	1.1
México	1950-60	4.4	4.3	6.0	1.3
Perú	1940-61	4.6	4.5	4.9	2.4
Venezuela	1950-61	6.1	5.9	6.9	2.3
Uruguay	1958-63	3.0	—	—	1.3

FUENTE: CELADE, información dada al BID, *Progreso socio-económico...*, p. 374.

Además de estas características, persiste la mala distribución de ingresos en la región *a pesar de la industrialización*, aunque más detalles no pertenecen aquí. El subempleo urbano, el desempleo y bajos niveles de vida de la población rural son indicadores evidentes de esa tendencia. Naturalmente, hubo algo de redistribución de ingresos, y un crecimiento absoluto del sector secundario con formación de capas medias no pudo haber existido sin cierta cantidad de redistribución de ingresos. La industrialización, así como la capitalización de la economía en general, no podría haber ocurrido de acuerdo a los patrones señalados en este trabajo sin una alta concentración de ingresos.

iv

Los datos e interpretaciones presentados aquí muestran la existencia de un obstáculo poco considerado para el desarrollo estructural: el patrón del crecimiento económico mismo.

Al igual que en una etapa anterior a la industrialización —como ya se indicó— había variantes en la forma de integración de las

economías exportadoras al mercado, que influyeron sobre los agentes sociales y las formas de desarrollo. La nueva configuración de estas sociedades —industriales, aunque dependientes— condujo a una reformulación de las condiciones necesarias para permitir una continuidad de desarrollo sin distorsiones como las que se mencionaron anteriormente.

Probablemente sería inocente pensar que fuere posible, en la década venidera, sugerir una regresión en el proceso de internacionalización de la forma de producción en los países latinoamericanos aquí considerados. De la misma manera, sería poco realista creer en la posibilidad de cerrar el mercado a la nueva tecnología y a las expectativas de consumo de las masas, como fue el caso durante las primeras etapas de industrialización de los países socialistas. Aun la elección de áreas de primacía de inversión y la elección de una tecnología no intensiva —políticas que serán propuestas sin duda— enfrentará obstáculos considerables.

Aun así, el problema del empleo tiene primacía sin duda alguna y tendrá que ser enfrentado de una forma u otra; asimismo, una discusión de la dinámica de la población será inevitable.

Aparentemente, y aquí la presentamos como sugerencia para discusión, una alternativa posible a la solución simplista de estos problemas mediante una simple política de “control de natalidad” sería una política de población que tomaría en cuenta programas para la estimulación de tendencias migratorias, sin olvidar, evidentemente, el aumento correspondiente en inversiones. Solamente se puede enfrentar un programa de migración como éste en correlación con una política para la ocupación del suelo y, quizás, a través de proyectos de “urbanización” Es absurdo pensar en políticas de “regreso al campo” y aun tratar de obstaculizar migraciones rurales-urbanas. Sería conservador socialmente y no factible políticamente, puesto que los medios masivos de comunicación estimulan aun a las poblaciones rurales a anticipar la forma de vida moderna industrial. Posiblemente, una política de extensión de la “forma de vida urbana” a las áreas rurales pudiera, por lo menos en parte, redirigir las tendencias actuales de corrientes de población.

Naturalmente, cualquier acción en este sentido implica una distribución de ingresos más adecuada y una especie de democratización de la propiedad de la tierra.

Sin embargo, no basta ver el problema desde este ángulo nada más.

Aunque pareciera una medida diversionista y anticuada el regresar al problema de la educación como punto focal para el desarrollo, los patrones actuales así como las tendencias de desarrollo imponen algo de reflexión en esta dirección. De hecho, la tendencia hacia una tecnicalidad creciente en la producción muestra que la absorción del potencial humano por el mercado de mano de obra impondrá grados crecientes de erudición.

En realidad, las políticas de educación enfocadas hacia la expansión del sistema educacional no conducen, por sí solas, a nuevas inversiones de producción. Sin embargo, la industrialización latino-americana está mostrando que el simple fortalecimiento del sector industrial moderno de las economías en desarrollo, tal como se está haciendo, no aumentará por sí solo la capacidad de absorción del mercado de mano de obra.

Es bien conocido que la erudición promueve un efecto dinámico sobre las sociedades que puede conducir a repercusiones políticas considerables. Nuestra situación actual muestra precisamente que, al igual que en el pasado en algunos países los "burócratas iluminados" dirigían el proceso de desarrollo y en otros esto se hacía por parte de los dinámicos empresarios particulares (aunque, en ambos casos, no en forma exclusiva), para el futuro tendremos que pensar en las posibilidades de movilización de otro tipo de agente social de cambio.

Actualmente, las características mostradas en este trabajo indican que las sociedades industriales fueron fomentadas por los polos de desarrollo que estructuraron grupos y clases de un mercado limitado basado en una forma de producción que implica una tecnología alta y una concentración de ingresos. Paralelas a estos polos, y debido a ellos, se movilizan amplias capas de la población sin medios de integración a los sectores dinámicos de la sociedad. De esta manera, se forma un patrón estructural que contiene sectores altamente integrados y estructurados, capaces de definir y defender sus intereses, y una periferia difusa, que está aumentando, pero que es amorfa social y políticamente.

No hay estructuras intermedias consistentes ni instituciones lo suficientemente fuertes como para inducir que las decisiones que afectan el desarrollo y a toda la población sean tomadas considerando los intereses de esta periferia. La generalización de la educación no resuelve problemas económicos de crecimiento; sin embargo, promueve la insatisfacción, crea nuevas expectativas y presenta a las poblaciones algunos de los medios de acción para permitir que presionen hacia una apertura de las vías de desarrollo.

Por lo tanto, dentro de este marco, propongo a esta mesa la discusión, por una parte, de las medidas de la política agraria combinadas con programas de políticas de población enfocadas hacia la meta de reforzar la urbanización pero disminuir la concentración; por otra parte, para evitar la transformación de estas políticas en panaceas conservadoras, sugiero que se discuta el medio de mantener y aumentar los proyectos actuales de la generalización de la educación, teniendo en cuenta que la educación conduce a una sed de aspiraciones que no se puede mitigar con el patrón actual de desarrollo.

¹ En algunos de estos países, notablemente en Brasil, la introducción de esclavitud negra, o el uso cubierto de esclavitud india en países andinos, al mismo tiempo ayudó a la institucionalización de la propiedad y resolvió el problema de mano de obra escasa.

² Aparentemente, las inversiones extranjeras en economías en vías de industrialización pueden dar la idea errónea de una nueva formación de enclaves; sin embargo, en estos últimos el mercado del consumidor es externo, mientras que en los países actualmente en vías de desarrollo que están sujetos a inversiones extranjeras, se consume internamente la mayor parte de la producción industrial.

³ Cf. "Desarrollo urbano en América Latina", *Progreso socio-económico en América Latina*. Octavo Informe Anual. Fondo Fiduciario de Progreso Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1968, p. 411. Se consideraron los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y países de América Central.

⁴ Véase: Cardoso, F. H., y Reyna, L. "Industrialization, Occupational Structure and Social Stratification in Latin America", ILPES, Santiago, 1966. Las cifras del cuadro anterior han sido tomadas de este estudio.

⁵ El desempleo aquí incluye a los trabajadores que: a) están abiertamente desempleados; b) involuntariamente trabajan menos horas que la norma; c) trabajan en unidades económicas con un nivel de productividad anormalmente bajo en relación con el nivel actual de desarrollo de cada país.

⁶ Las cifras representan solamente desempleo visible. Son tentativas, basadas en información escasa.

⁷ No se estimó el desempleo en este sector por falta de información. Fuente: *Progreso socio-económico en América Latina*. Octavo Informe... cuadro 9, p. 399.