

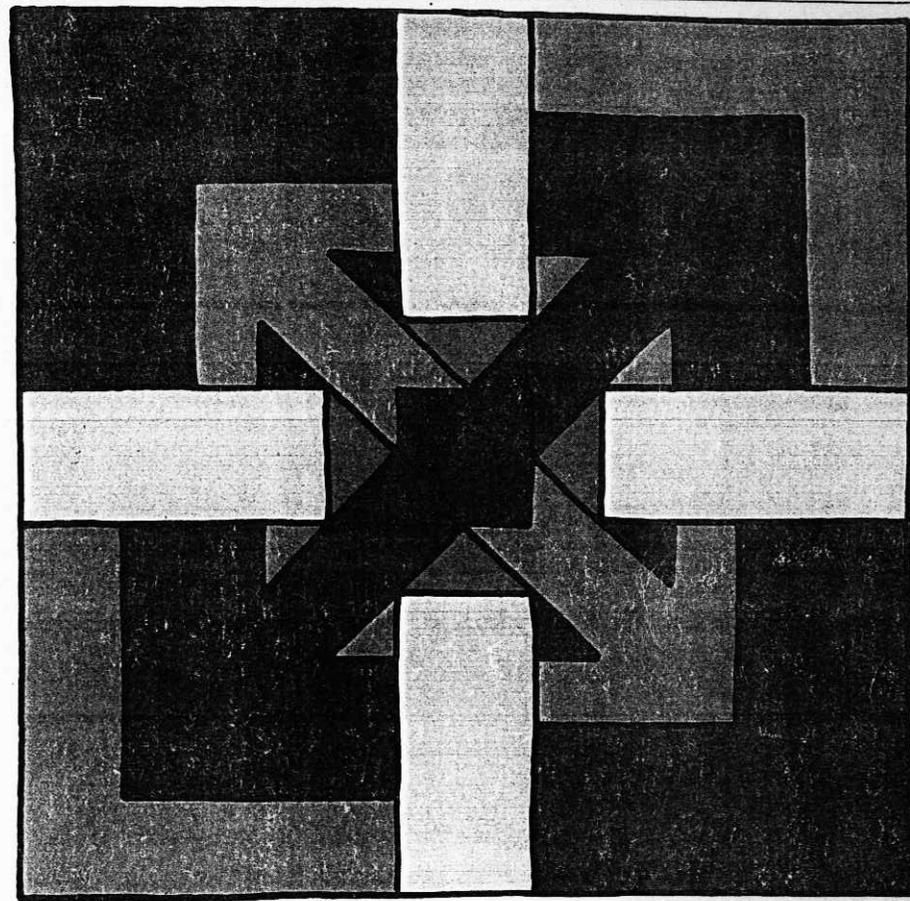
Las políticas de desarrollo económico impulsadas en Latinoamérica durante las últimas décadas no han dado los resultados esperados. El estrangulamiento externo, los desequilibrios inflacionarios, el atraso agrícola, la existencia de vastos grupos sociales desempleados y marginados y la tendencia al estancamiento siguen presentes en la mayoría de nuestros países. Han surgido además recientemente nuevas formas de dependencia que parecen contribuir a agravar los fenómenos señalados y configuran perspectivas desalentadoras de endeudamiento externo, marginación y desempleo crecientes.

Estos fenómenos y tendencias se atribuyen a menudo a políticas de desarrollo poco vigorosas y persistentes y carentes de una cooperación internacional adecuada. En este libro se considera más bien que dichas características constituyen consecuencias inherentes al proceso socioeconómico propio de un sistema subdesarrollado y dependiente. En cuanto a la precariedad de los resultados de la política económica, se deriva de que por lo general ésta procura adaptar el sistema para hacerlo tolerable, antes que provocar una transformación de sus estructuras básicas.

Para caracterizar tal sistema, se hace un examen crítico de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, concluyéndose que el subdesarrollo no es un "momento" ni una "etapa" en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico global de desarrollo del capitalismo. Es decir, desarrollo y subdesarrollo son estructuras parciales pero interdependientes que conforman un sistema único, en el cual la estructura desarrollada (centro) es dominante y la subdesarrollada (periferia) dependiente.

Definida esta perspectiva, se analizan históricamente los efectos de la Revolución industrial en América Latina y de la especialización internacional de la producción que aparejó. Corroborada así en términos generales dicha hipótesis básica se identifican los requerimientos metodológicos para analizar dicho fenómeno. El método propuesto —que se define como estructural, histórico y totalizante— conduce al estudio crítico de las teorías del desarrollo contenidas en las principales corrientes del pensamiento económico: clásico, marxista, neoclásico y keynesiano. Sobre estas bases el libro ensaya en su última parte una interpretación global del subdesarrollo en América Latina. Para ello se distinguen los diversos tipos de economías y sociedades que emergieron como consecuencia de sucesivos modos de condicionamiento externo y de las reacciones que éstos desecandearon internamente.

Oswaldo Sunkel, Pedro Paz



Oswaldo Sunkel y Pedro Paz

El subdesarrollo latinoamericano
y la teoría del desarrollo

El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo

23a. edición

siglo
veintiuno
editores

ISBN 968-23-1686-3

330.98
SUNs



siglo
veintiuno
editores

Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

ceso de desarrollo de los países latinoamericanos, partiendo de una caracterización de su estructura productiva, de la estructura social y de poder derivada de aquélla; de la influencia de la estructura social y de poder sobre la política económica y social, y de los cambios en las estructuras productivas y de poder derivados de las transformaciones que ocurren en los países centrales y en las vinculaciones entre esos países y los periféricos.

SEGUNDA PARTE

EL MARCO HISTÓRICO DEL PROCESO
DE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

1. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

La división del mundo entre un pequeño grupo de países que abarca una reducida parte de la población mundial, y donde prevalece un elevado nivel de vida, y la mayoría de los países que abarca a la enorme mayoría de la población mundial y donde imperan condiciones de vida muy precarias, es un fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad.

Hacia 1750, hace apenas dos siglos, la población del mundo vivía aún, y en su abrumadora mayoría, en condiciones materiales de existencia no caracterizadas por diferencias fundamentales entre las diversas regiones del mundo. Es sabido que, con la formación de los modernos imperios mercantiles a partir del siglo xvi y el consiguiente auge del comercio colonial, en ciertas regiones de Europa se estuvo operando un importante proceso de acumulación de capitales.¹ También es cierto que hacia mediados del siglo xviii, en vísperas de la era del maquinismo, ya existían en Inglaterra y Escocia verdaderas economías de mercado. No obstante, con la excepción de la nobleza, el alto clero y algunos funcionarios y comerciantes de unas cuantas ciudades y regiones enriquecidas por el auge mercantil, el resto de la población europea y del mundo en general seguía dependiendo de actividades agrícolas y vivía a niveles cercanos a los de subsistencia. Esto queda reflejado en los elevados índices de mortalidad y de natalidad y en el escaso crecimiento demográfico que registra el período: se estima que entre 1650 y 1750 la población mundial crecía al 0.3 por ciento anual.² La actividad manufacturera, por su parte, se limitaba a la producción artesanal de textiles, y en escala reducida a la de productos metálicos. El transporte se realizaba esencialmente por agua (vías marítima y fluvial) pues no existían formas económicas de transporte terrestre para bienes de gran volumen y peso. Prácticamente toda la actividad manufacturera y minera se localizaba junto a los ríos, y canales puesto que el agua constituía la principal fuente de energía y transporte. La educación y la cultura estaban restringidas a minorías muy reducidas, que eran también las únicas que disfrutaban del consumo de bienes de lujo, podían viajar y por ende tener un conocimiento algo más amplio que la noción restringida y local que del mundo poseía la mayoría. Aun cuando no sea posible precisar los niveles de vida predominantes en las distintas regiones y ciudades en la época, los hechos históricos antes mencionados, conocidos y bien documentados, expresan situaciones que en modo alguno podían generar niveles de vida elevados para las grandes masas de la población mundial.³

¹ Henri Pirenne, *Historia económica y social de la Edad Media*, trad. de Salvador Echarría y Martí Soler-Vinyes, México, FCE, 1952, pp. 183-184.

² Naciones Unidas, *The Determinants and Consequences of Population Trends*, Nueva York, 1963.

³ Para ampliar lo expresado, y con particular referencia a Francia, sobre todo en función de la relación entre precios y salarios véase Régine Pernoud, *Histoire de la Bourgeoisie en France*, Editions du Seuil, París, 1960, p. 377.

Cien años más tarde, hacia 1850, se advierte un cambio significativo. El ritmo de crecimiento de la población mundial, se había elevado a 0.9 por ciento durante el período 1800-1850, especialmente como consecuencia del aumento del ritmo demográfico de los países europeos en pleno proceso de Revolución Industrial. Por otra parte, algunos países habían incrementado sus niveles medios de vida en forma notable, en tanto que otros conservaban los de épocas anteriores. Estados Unidos, por ejemplo, habría alcanzado un ingreso por habitante (en dólares de 1952-54) de alrededor de 200 dólares en el año 1832; el Reino Unido habría llegado a esa cifra en 1837; Francia en 1852; Alemania en 1886; e Italia en 1909. En líneas generales podría decirse que los países que hoy día se denominan industrializados o desarrollados habrían alcanzado una renta media por habitante entre 150 y 170 dólares en 1850, mientras que para la misma época los actuales países subdesarrollados habrían tenido una renta media por habitante de alrededor de 100 dólares.⁴

Alrededor de mediados de la presente década esa diferencia de un 50 por ciento se acentuó dramáticamente, a tal extremo que el ingreso por habitante de los países más desarrollados oscila ahora alrededor de los 1500 dólares (dólares de 1952-54), en tanto que el ingreso medio *per capita* de los países subdesarrollados estaría más bien en torno a los 200 o 300 dólares por habitante; en otras palabras, una relación promedio de 1 a 1.5 se ha transformado, en el transcurso del último siglo, en una relación de 1 a 5 o más.⁵

Durante los últimos dos siglos debió producirse algún fenómeno de extraordinaria trascendencia para que unos pocos países alcancen elevados y crecientes niveles medios de vida, en tanto que los restantes mantienen niveles muy precarios; evidentemente ese fenómeno fue la Revolución Industrial, cuyas primeras manifestaciones, de acuerdo con la mayoría de los autores, aparecen a mediados del siglo XVIII. La Revolución Industrial fue fundamentalmente una revolución productiva, es decir, una transformación en la capacidad de producción y de acumulación de la humanidad. No se trata simplemente del desarrollo de la actividad fabril; es un acontecimiento mucho más amplio, es una auténtica revolución social, que se manifiesta en transformaciones profundas de la estructura institucional, cultural, política y social. En lo económico se expresa fundamentalmente por la creación y utilización de nuevos tipos de bienes de capital, la aplicación de nuevas fuentes de energía inanimada a las tareas productivas y, en general, por el desarrollo y la aplicación de técnicas y principios científicos al proceso productivo. En último término se trata de transformaciones sociales y tecnológicas que generan un sustancial aumento de la productividad; esto, a su vez, posibilita la captación de un excedente cada vez mayor, dando lugar a un proceso acelerado de acumulación.

La Revolución Industrial no es, sin embargo, un proceso que pueda explicarse y comprenderse sólo en términos de países aislados, como Inglaterra, o de regiones aisladas, como Europa noroccidental. En realidad, se desenvuelve dentro de un sistema económico y político mundial que vincula aque-

⁴ S. Kuznets, *Six Lectures on Economic Growth*, Glencoe, Free Press, 1959, p. 27.
⁵ Véase, por ejemplo, las estimaciones de J. L. Zimmerman, *op. cit.*, 1966.

los países y regiones entre sí y con sus respectivas áreas coloniales y países dependientes; dichas vinculaciones contribuyeron de manera importante al proceso mismo de la Revolución Industrial a través de la generación y extracción de un excedente, la apertura de mercados y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de las áreas periféricas. Contribuyeron, por otra parte, a adaptar estructural e institucionalmente las economías y sociedades de las áreas periféricas a las necesidades del proceso de la Revolución Industrial en los centros.

Por consiguiente, el distanciamiento creciente entre países desarrollados y subdesarrollados producido durante los últimos dos siglos no es, como implícitamente lo suponen las teorías convencionales del desarrollo, el resultado del hecho de que la Revolución Industrial sólo haya ocurrido en los primeros y no en los segundos. Por el contrario, el análisis histórico de conjunto revela que la Revolución Industrial abarcó simultáneamente a ambos grupos de países, transformando radicalmente sus estructuras y creando, en los centros, sistemas socioeconómicos capaces de generar y autosustentar un crecimiento dinámico, y sistemas dependientes en la periferia. Se comprende entonces que las estructuras de ambos tipos de sistemas están funcionalmente vinculadas y por lo tanto se explican unas a otras en sus interrelaciones y en su evolución. El análisis de la Revolución Industrial por consiguiente permitirá estudiar las formas concretas que adquirieron dichas interrelaciones así como su evolución durante el proceso.

El fenómeno de la Revolución Industrial pasa por diversas fases que importa destacar. Si bien es obvio que sus orígenes se remontan a períodos anteriores a la mitad del siglo XVIII, no es menos cierto que la centuria que va de esa época hasta mediados del XIX es el período durante el cual la Revolución Industrial comienza a manifestarse en forma clara, decisiva y abierta en algunos países y, principalmente, en Inglaterra. Es significativo analizar este período porque durante el mismo se producen precisamente algunas de las grandes transformaciones en el orden social, jurídico e institucional que posibilitan el avance de la Revolución Industrial, como así también la transformación agrícola que preparara el terreno para dicho proceso.

En el período que sigue, desde mediados del siglo pasado hasta el presente, la Revolución Industrial da sus frutos más visibles y espectaculares en Europa noroccidental y Estados Unidos de Norteamérica; y tiene enorme significado para los países subdesarrollados de hoy por cuanto la enorme expansión de la economía industrial moderna en los países originarios de la Revolución Industrial va creando, desde entonces, una economía internacional cada vez más integrada donde comienzan a participar en forma creciente los países que actualmente se consideran subdesarrollados.

En efecto, esa expansión de la economía capitalista significa asociar los países de la periferia al proceso de desarrollo y de industrialización, no sólo creando importantes corrientes comerciales sino también a través de considerables aportes tecnológicos y de factores productivos a los países de la periferia. A medida que éstos crean o desarrollan actividades productivas de exportación de gran importancia, que alteran su estructura productiva, conforman las características de su comercio exterior, influyen sobre la estructura

social y política, y determinan, hasta cierto punto, las políticas económicas y sociales; en esa medida el proceso de desarrollo de los países industrializados y el proceso de subdesarrollo de los países de la periferia constituyen elementos de un mismo proceso global. Dicha asociación entre centro y periferia conformaría de esta manera un mismo proceso con resultados diversos: por una parte, un grupo de países desarrollados, y por la otra, un grupo de países subdesarrollados.

Se comprenderá, en consecuencia, la trascendencia que tiene el análisis histórico concebido no sólo como un estudio individual de cada economía subdesarrollada, sino como el estudio de dichas economías dentro del contexto de la evolución de la economía internacional. Dicho análisis debería estar en la base de una teoría del subdesarrollo que, a su vez, constituye la fundamentación de la política de desarrollo de estos países. Este análisis de tipo histórico debe ser precisamente el punto de partida para realizar una apreciación crítica de la teoría económica y de las teorías del desarrollo que hemos heredado y constituye el apoyo generalmente aceptado de la interpretación y de la política de desarrollo. Dichas teorías derivan principalmente de la experiencia recogida de los procesos que siguieron a la Revolución Industrial en los países donde ésta se originó, Inglaterra en lo esencial, así como de la fase posterior de crecimiento acelerado que esos países experimentaron durante el último siglo. En la medida en que el subdesarrollo de los países de la periferia se caracteriza por estructuras, instituciones y modos de funcionamiento diferentes, esas teorías aparecen claramente desajustadas; así, por ejemplo, es insostenible el enfoque que supone que el proceso de desarrollo es unilineal y continuo, y que en él se va pasando de etapas tradicionales o primitivas a fases cada vez más modernas y avanzadas. Lejos de tratarse de un proceso semejante, consiste más bien de un fenómeno simultáneo de propagación y evolución de la economía capitalista moderna que conduce, por condiciones y factores que es preciso estudiar, a resultados enteramente distintos en uno u otro medio.

El desarrollo tampoco puede concebirse en estos países como un proceso que afecta una economía cerrada, es decir, como un fenómeno estrictamente nacional. Por el contrario, las relaciones económicas internacionales constituyen probablemente el elemento capital para explicar de qué manera se conforman las economías periféricas, así como sus posibilidades y aptitudes para transformarse en sistemas industriales dinámicos y modernos. Por consiguiente, desde este punto de vista, el análisis del proceso histórico del desarrollo constituye un elemento fundamental de referencia para el examen de la teoría del desarrollo.

2. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN MARCHA: 1750-1850

La extraordinaria expansión que, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, experimentan las economías industriales, tiene sus antecedentes más inmediatos en el período de gestación y triunfo de la Revolución Industrial; lapso que, por comodidad y para simplificar, podría fijarse en los cien años que corren entre mediados del siglo XVIII y mediados del XIX. No se trata, desde

luego, de hacer aquí un estudio profundo y exhaustivo del fenómeno de la Revolución Industrial; sobre este período y sobre este fenómeno hay una abundante y excelente bibliografía.⁶ Interesa destacar, sobre todo, algunos de los fenómenos básicos que caracterizaron a la Revolución Industrial, y principalmente los cambios de orden institucional, social y político, así como las transformaciones técnicas en diversas actividades productivas, que impulsaron al extraordinario auge y desarrollo del sistema de producción fabril, como exponente más caracterizado del proceso de evolución de la economía moderna.

Uno de los elementos esenciales en la gestación de las condiciones que posibilitaron la Revolución Industrial es la acumulación de recursos financieros originada por la apertura de nuevas áreas al comercio internacional y la política mercantilista inglesa de épocas anteriores. El enriquecimiento y fortalecimiento de los grandes comerciantes y empresas mercantiles, principalmente debido al tráfico colonial, significó la incorporación de un nuevo tipo de empresa y de importantes recursos de capital tanto en la actividad manufacturera como en la agropecuaria. Ya sea por razones de prestigio social, por la ruptura de las trabas que encontraba la naciente burguesía mercantil después de las revoluciones sociales y políticas de comienzos del siglo XVIII, o bien por las ventajosas oportunidades lucrativas en la actividad agropecuaria a raíz del auge de las exportaciones textiles, hacia mediados de la misma centuria se produce una renovación en la clase propietaria inglesa como consecuencia de las adquisiciones de tierra realizadas por familias de comerciantes enriquecidos. Estos nuevos propietarios, así como muchos de los antiguos terratenientes, estimulados por condiciones económicas favorables, introdujeron sustanciales innovaciones en materia de cultivos y actividades tradicionales, y renovaron la técnica de la explotación rural. Todos estos cambios tuvieron además importantes repercusiones sobre la organización social.

El incremento de la demanda de productos textiles exigió la expansión de las áreas de pastoreo disponibles para así aumentar el número de ganado ovino. Desapareció de este modo el tradicional sistema de cultivo medieval de las tres fajas paralelas de cultivo: una con granos, otra con hortalizas y productos alimenticios, y la tercera en barbecho; también se pierden las tierras comunales destinadas al pastoreo del ganado de la aldea. La destrucción de este sistema tradicional permitió una ampliación considerable del área disponible y significó también el desplazamiento de la población rural que ya no encontraba posibilidad de sustento en la nueva organización del trabajo agrícola.

Estos cambios institucionales y sociales en la agricultura estuvieron acompañados de importantes innovaciones técnicas en la ganadería y en la agricul-

⁶ Puede consultarse entre muchos otros: H. E. Friedlaender y J. Oser, *Historia económica de la Europa moderna*, trad. de Florentino M. Torner, México, FCE, 1957, parte I; Frederick L. Nussbaum, *A History of the Economic Institutions of Modern Europe*, Nueva York, F. S. Crofts and Co., 1937; G. Renard y G. Weulersse, *Historia económica de la Europa moderna*, Buenos Aires, Editorial Argos, 1949; H. E. Barnes, *Historia de la economía del mundo occidental*, México, UTEHA, 1955; Paul Mantoux, *La Revolución Industrial en el siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1962; H. L. Beales, *The Industrial Revolution, 1750-1850: An Introductory Essay*, Nueva York, A. M. Kelly, 1958.

tura; se introducen en la primera procedimientos científicos de cría, selección, higiene, sanidad y alimentación más racional del ganado; en cuanto a la agricultura, se incorporan nuevos sistemas de rotación basados sobre la incorporación de algunos nuevos cultivos, principalmente tubérculos, que permiten intensificar la producción agrícola.

Todas estas transformaciones estimulan un fuerte movimiento migratorio de la mano de obra rural, la incorporación de nuevas tierras, la utilización más intensiva de las ya cultivadas y el desarrollo de otras formas de cultivo y nuevos productos.⁷ Como consecuencia de todos estos fenómenos, la productividad de la agricultura inglesa se elevó sustancialmente entre mediados del siglo xvii y fines del xviii.⁸

El estímulo para la expansión de la ganadería procedió principalmente del proceso que amplió la producción de textiles de lana tanto para el mercado interno como, y muy especialmente, para el mercado exterior. Esto hizo que el capitalista comerciante, surgido durante la fase mercantilista previa, introdujera modificaciones sustanciales en la actividad manufacturera de naturaleza artesanal y doméstica, en gran medida rural, que prevalecía. El capitalista comerciante reorganiza el trabajo individual o familiar en talleres (*work-shops*), donde reúne un grupo importante de artesanos a quienes suministra materia prima, energía mecánica y un lugar de trabajo, encargándose él, por su parte, de canalizar la producción hacia los mercados internos y externos.⁹

Durante una primera fase, este desarrollo manufacturero adquiere las características de un proceso disperso pues son los ríos y canales los que proveen energía y transporte, en tanto que la materia prima y la mano de obra provienen principalmente de las áreas rurales aledañas. Las innovaciones técnicas más significativas para el desarrollo de la manufactura sólo comienzan a introducirse en una segunda fase; se trata de las máquinas que remplazan y uniforman la actividad humana, como por ejemplo los telares mecánicos, y el desarrollo y perfeccionamiento de la máquina de vapor. Esta última innovación significa independizar el abastecimiento de energía de la vecindad del agua y, posteriormente, el desarrollo del transporte ferroviario. Estos cambios estimulan la concentración urbana y permiten la transformación del artesano en obrero y del capitalista comerciante en empresario capitalista.

El desarrollo del transporte ferroviario, la aplicación de la máquina de vapor y del metal al transporte marítimo significan un estímulo considerable para la minería del carbón y la industria metalúrgica, promoviendo diversas innovaciones entre las cuales sobresalen particularmente los altos hornos y la producción de acero. El uso de los metales y de la máquina de vapor ocasiona una transformación fundamental en la organización industrial que impulsa el desarrollo de la gran empresa manufacturera moderna, y da lugar también a una verdadera revolución en los transportes.

El transporte terrestre y marítimo estaba limitado, hasta comienzos del

⁷ Véase Friedlaender y Oser, *op. cit.*, parte I, caps. II y III.

⁸ Zimmerman, *op. cit.*, p. 188.

⁹ Sobre la transformación de las formas del trabajo, véase los capítulos pertinentes de G. Renard y G. Weulensse, *op. cit.*, y Friedlaender y Oser, *op. cit.*, capítulos IV y V.

siglo XIX, a bienes de alto valor por unidad de peso y volumen. El velero metálico constituye una primera y muy significativa innovación pues permite aumentar decididamente la capacidad neta de carga del barco de madera, cuya quilla estaba limitada por el tamaño de los árboles. Aunque en ciertos países se había desarrollado un importante sistema de transporte interno gracias a la construcción de una amplia red de canales, la máquina de vapor revoluciona fundamentalmente el transporte terrestre ya que su aplicación al ferrocarril permitió por vez primera el transporte relativamente barato y rápido por tierra.¹⁰ La innovación de la máquina de vapor de combustión interna, que permite desarrollar mayor energía y ahorrar considerablemente combustible, significa un nuevo cambio de enorme trascendencia en la navegación marítima. Gracias a esta revolución en los transportes se hace posible trasladar, entre regiones distantes, bienes de gran peso y volumen, como alimentos y materias primas; de este modo surge la posibilidad de ampliar la generación de excedentes en regiones apropiadas para producir determinados bienes y comerciar, en gran escala, entre regiones y naciones cercanas y distantes. Este hecho permitirá transformar la Revolución Industrial inglesa, que posteriormente se repite como fenómeno nacional en otros países europeos y también en Estados Unidos, en un proceso de expansión hacia otras áreas y hacia la creación de un sistema económico internacional integrado.

Desde el punto de vista puramente económico y tecnológico, algunos de los fenómenos básicos de la Revolución Industrial reposan sobre la aplicación que se da en las actividades económicas a materiales duraderos, específicamente los metales, esto significa, por ejemplo, que es posible construir bienes de producción que puedan conservarse durante un período prolongado produciendo nuevos bienes, lo que implica una considerable rebaja en la tasa de depreciación de los medios de producción por el aumento de su vida útil. Esto equivale, en realidad, a que dada una inversión bruta total constante, parte creciente de la misma queda disponible como inversión neta para aumentar la capacidad productiva. Por otro lado, estos bienes de capital no tienen uso alternativo como artículos de consumo, como ocurre con las semillas y el ganado. Esto introduce una cierta especificidad en la producción y aprovechamiento de los bienes que produce el sistema económico y facilita así los procesos de acumulación e innovación tecnológica; el uso de los metales significó, además, como ya se ha señalado, reducciones considerables en el costo de transporte, tanto marítimo como terrestre. Por último, el gran aumento del uso de la energía inanimada, en especial la proporcionada por la máquina de vapor, permitió una mayor flexibilidad para localizar la producción manufacturera, con lo cual el esfuerzo humano hasta entonces en buena parte destinado a producir energía, podía dedicarse casi por entero a la producción de bienes y servicios.

Desde el punto de vista de la estructura productiva, la Revolución Industrial aceleró la profunda transformación ya manifestada en la actividad agro-

¹⁰ Sobre el desarrollo del transporte, consúltese Friedlaender y Oser, *op. cit.*, capítulo VIII; Barnes, *op. cit.*, capítulo XI, y W. Ashworth, *Breve historia de la economía internacional 1870-1950*, trad. de Manuel Sánchez Sarto y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1958, capítulo II, apartado III.

pecuaria, principalmente por la introducción de nuevas técnicas, nuevos bienes de capital y nuevas formas organizativas que permitieron intensificar el uso del suelo e incorporar al cultivo nuevos recursos naturales.

La Revolución Industrial implicó también una transformación de la estructura de la sociedad; así, por ejemplo, provocó una reorganización del agro, destruyendo, en forma creciente, la servidumbre y la organización social basada sobre la aldea campesina, estimulando una fuerte emigración rural hacia los centros urbanos.¹¹ La transformación de la actividad artesanal en manufacturera primero, y en fabril luego, también ocasionó cambios profundos; éstos significaron, en último término, la creación, por una parte, de un proletariado urbano remunerado con salarios y sin acceso a la propiedad personal de los medios de producción y, por la otra, de un empresario capitalista propietario de los factores productivos cuya función era precisamente organizar la actividad de la empresa.

La Revolución Industrial significó, por esto mismo, el fortalecimiento y ampliación de una nueva clase social que se venía perfilando desde periodos anteriores sobre la base de la actividad comercial y financiera; esta clase pasa a tener influencia considerable sobre la creación de las condiciones institucionales y jurídicas necesarias para su continua expansión y fortalecimiento. Las condiciones que requiere el florecimiento de la clase capitalista inglesa son precisamente la disolución de las relaciones sociales existentes en el campo y en los gremios artesanales de las ciudades, así como la creación de condiciones que permitan comerciar libremente y sin interferencias con otras naciones, ya que en el comercio exterior residía una de las principales fuentes de expansión de los mercados para sus productos manufacturados.

La Revolución francesa de 1789 es el fenómeno histórico que refleja en forma más acabada las aspiraciones y exigencias de la nueva burguesía en proceso de consolidación; esta Revolución y la Industrial que se desarrollaba en forma casi simultánea en Inglaterra constituyen las dos caras, una, con rasgos más acusadamente políticos, y la otra con elementos más económicos, de un mismo proceso: la consolidación del régimen capitalista moderno.¹²

3. AUQUE DEL CENTRO: 1850 A 1913

La Revolución Industrial es, en última instancia, el comienzo de una nueva era en la historia de la humanidad, caracterizada por su mayor capacidad para acumular, en forma indefinida, población y producción. Las transformaciones de orden económico, político, social y cultural ocurridas en el período antes reseñado, alcanzan su culminación desde mediados del siglo XIX, principalmente en Inglaterra, pero también en Francia, Alemania, los Países Bajos y Bélgica, e incluso Estados Unidos. El período que va aproximadamente desde 1850 hasta la primera guerra mundial, se caracteriza por un crecimiento notable de la población y de la economía de esos países, que se traduce en un apreciable mejoramiento de las condiciones de vida.

¹¹ Friedlaender y Oser, *op. cit.*, p. 223 y gráfica 9.

¹² E. J. Hobsbawm, *The age of revolution, 1789-1848*, Nueva York, Mentor, 1964.

La aceleración del incremento demográfico en los últimos dos siglos debe apreciarse en su perspectiva histórica y geográfica; al respecto importa señalar que en toda la historia de la humanidad, y hasta mediados del siglo XVIII, la población mundial no había logrado superar la cifra de alrededor de 700 millones de personas. A partir de esa época, que coincide con los albores de la Revolución Industrial, la población mundial comienza a acelerar su crecimiento y ya no vuelven a observarse, como en ciertos periodos anteriores de la historia, disminuciones absolutas del volumen de la población mundial como consecuencia de las grandes hambrunas y plagas que afectaban seriamente el crecimiento de la población. La revolución en los medios productivos y en el transporte, que permitió desplazar alimentos de las áreas excedentarias a las deficitarias, así como descubrimientos científicos en el campo de la medicina, higiene, etc., permitieron una reducción de la tasa de mortalidad que produjo un incremento sostenido de la población del mundo. Sin embargo, es preciso destacar que la fuerte aceleración en el crecimiento poblacional durante el siglo XIX se observa precisamente en las áreas donde se origina y difunde la Revolución Industrial, es decir, Europa así como también América del Norte, América Latina y Oceanía. Sólo en esta centuria la aceleración del ritmo demográfico está determinada principalmente por la expansión de la población en las áreas subdesarrolladas; entretanto dicho ritmo de crecimiento se atenúa en los países desarrollados como consecuencia del descenso de la tasa de natalidad.¹³

El rápido incremento de la población en los países europeos estuvo acompañado por aumentos muy sustanciales en los niveles medios de ingreso por habitante; así, por ejemplo, en Francia el ingreso real por hombre ocupado creció en un 50 % entre 1850 y 1900, en tanto que durante el mismo período se registraba en Alemania uno del orden del 120 al 130 por ciento; en el caso de Gran Bretaña dicho incremento, entre 1870 y 1910, es de un 45 %. Nótese que dichos incrementos en el ingreso real por habitante en todos los casos van acompañados de considerables reducciones en la jornada de trabajo, lo que equivale a un incremento todavía mayor del ingreso real.¹⁴

Por otro lado, la Revolución Industrial se manifestó también por un acentuamiento considerable de la producción; en especial a través de los fuertes aumentos que se registran en sectores tales como la producción de carbón, acero y otros vinculados a la producción metalúrgica en los diversos países de Europa y Estados Unidos. (Véanse cuadros 1 y 2.) Y todo esto estuvo muy vinculado a otro fenómeno de gran envergadura: la revolución en los transportes.

Como ya se indicó, una de las consecuencias fundamentales de la Revolución Industrial en el siglo XIX fue la extraordinaria transformación que provocó en el sistema de transporte, tanto terrestre como marítimo; para el primero, las cifras del cuadro 3 expresan la enorme importancia que adquirió el desarrollo ferroviario en la segunda mitad del siglo XIX, por su parte, el

¹³ Naciones Unidas, *op. cit.*

¹⁴ W. Ashwort, *op. cit.*, p. 39.

CUADRO 1

CARBÓN: PRODUCCIÓN MUNDIAL Y PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES, 1860-1960

(Promedios anuales en millones de toneladas métricas)

Año	Estados Unidos	Gran Bretaña	Francia	Alemania	Total mundial
1860-64	16.7	84.9	9.8	15.4	132
1868-69	33	107	14	34	209
1870-74	44	123	15	42	251
1875-79	54	136	17	50	290
1880-84	85	159	20	66	374
1885-89	117	168	22	78	442
1890-94	156	183	26	94	533
1895-99	192	205	31	121	643
1900-04	286	230	33	157	827
1905-09	393	260	36	203	1 048
1910-14	474	274	40	247	1 232
1915-19	545	247	24	244	1 269
1920-24	521	240	34	249	1 280
1925-29	548	227	52	316	1 488
1930-34	388	223	50	265	1 251
1935-39	408	233	47	351	1 488
1940-44	555	209	10	444	1 821
1945-49	553	201	46	233	1 560

FUENTE: W. S. Woytinsky y E. S. Woytinsky, *World Population and Production, Trends and Outlook*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1953, p. 868. Para 1860-64 los datos provienen de William Ashworth, *Breve historia de la economía internacional, 1850-1950*, trad. de Manuel Sánchez Sarto y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1958, p. 36.

CUADRO 2

ACERO: PRODUCCIÓN MUNDIAL Y PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES, 1870-1950

(En millones de toneladas métricas)

Año	Total mundial ^a	Estados Unidos	Reino Unido	Francia	Alemania
1870	0.7	b	0.2	b	0.2
1875	1.9	0.4	0.7	0.2	0.3
1880	4.4	1.3	1.3	0.4	0.7
1885	6.3	1.7	1.9	0.5	1.2
1890	12.4	4.3	3.6	0.7	2.2
1895	16.9	6.2	3.3	0.9	4.0
1900	28.3	10.4	5.0	1.6	6.6
1905	45.2	20.3	5.9	2.3	10.1
1910	60.5	26.5	6.5	3.4	13.7
1913	76.5	31.8	7.8	4.7	18.9
1918	78.6	45.2	9.7	1.8	15.0
1923	78.5	45.7	8.6	5.3	6.3
1928	110.5	52.4	8.7	9.5	14.5
1929	120.5	57.3	9.8	9.7	16.2
1930	95.0	41.4	7.4	9.4	11.5
1931	69.5	26.4	5.3	7.8	8.3
1932	50.7	13.9	5.3	5.6	5.7
1933	68.0	23.6	7.1	6.6	7.6
1935	99.3	34.6	10.0	6.3	16.4
1940	142.0	60.8	13.4	4.4	19.0
1945	112.5	72.3	12.0	1.7	0.3
1950	87.6	16.6	8.7	8.7	12.1

^a Excluida China y desde 1945 Manchuria.

^b Menos de 100 000 toneladas.

FUENTE: W. S. Woytinsky y E. S. Woytinsky, *World Population and Production, Trends and Outlook*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1953, *op. cit.*, p. 118.

CUADRO 3

DESARROLLO FERROVIARIO EN ALGUNOS PAÍSES, 1840-1900

(Millas de vías abiertas al tránsito)

Año	Estados Unidos	Reino Unido	Francia ^a	Alemania
1840	2 820	838	360	341
1850	9 020	6 620	1 890	3 640
1860	30 630	10 430	5 880	6 980
1870	53 400	15 540	9 770	11 730
1880	84 393	17 935	14 500	20 690
1890	161 397	20 073	22 700	26 750
1900	194 262	21 855	25 000	32 330

^a Excluyendo los ferrocarriles eléctricos de servicio local.FUENTE: G. D. H. Cole, *Introducción a la historia económica, 1750-1950*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

transporte marítimo también experimentó transformaciones fundamentales, como la introducción de la hélice metálica en 1836, el cruce del Atlántico por los primeros barcos de vapor en 1838, la generalización del uso de barcos metálicos a partir de 1839 y, posteriormente, la utilización de barcos dotados de sistemas de refrigeración especialmente para el transporte de carne, a partir de 1874.¹⁵ El elemento tal vez más significativo en esta serie de innovaciones es el empleo de los barcos de vapor, pues cada uno de ellos podía llevar, como promedio, tres veces la carga de un barco de vela de igual desplazamiento, y a una mayor velocidad. El cuadro 4 indica el crecimiento en la capacidad mundial de transporte marítimo y de las flotas mercantes de las principales potencias marítimas, así como el proceso de remplazo de la navegación a vela por el barco metálico de vapor.

El considerable incremento demográfico de los países centrales, así como el rapidísimo proceso de urbanización que en ellos se registraba, conjuntamente con la elevación de los niveles medios de vida de esa población, y con el crecimiento de la producción industrial, asociado todo ello con trascendentales cambios tecnológicos en el transporte terrestre y marítimo, posibilitaron el desarrollo y aprovechamiento de nuevos recursos productivos en otras regiones del mundo. En efecto, el crecimiento de la población y de la economía europeas significaron un aumento considerable de la demanda de alimentos y de materias primas. Los recursos agrícolas de la economía europea presentaban limitaciones importantes porque, entre otras cosas, el desarrollo industrial y la urbanización restaban recursos humanos al agro, y la agricultura se orientaba en parte importante a la producción de materias primas para la expansión industrial. Las inversiones también se dirigían predominantemente hacia el desarrollo industrial y urbano, de manera tal que el abastecimiento de alimentos y materias

¹⁵ Friedlaender y Oser, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

primas agrícolas tendía a quedar rezagado frente a la colosal expansión de la demanda de esos productos. Los cambios radicales en los medios de transporte marítimo y terrestre posibilitan entonces superar las limitaciones a la producción de alimentos y materias primas en los países europeos incorporando nue-

CUADRO 4

TONELAJE DE LOS BARCOS DE 100 O MÁS TONELADAS POR PRINCIPALES PAÍSES, 1886, 1914, 1920

(En miles de toneladas brutas)

País	1886		1914		1920	
	Barcos de vapor y motor	Veleros	Barcos de vapor y motor	Veleros	Barcos de vapor y motor	Veleros
Gran Bretaña e Irlanda	6 162	3 249	18 892	365	18 111	220
Estados Unidos	496	1 587	4 430	1 038	14 574	1 475
Japón	78	32	1 708	...	2 996	...
Italia	195	705	1 430	238	2 118	124
Francia	738	519	1 922	397	2 963	282
Alemania	604	806	5 135	325	419	253

FUENTE: *Enciclopedia británica*, Chicago, Benton, 1962, vol. xx, p. 548.

vos recursos naturales en otras regiones del mundo. El desarrollo de nuevas áreas en el resto del mundo ocasiona un traslado masivo de recursos productivos, tanto de capital como humanos, de la economía europea hacia las zonas donde existen recursos naturales favorables que interesa explotar.

Sobre la aportación de recursos de capital, es interesante señalar, en primer lugar, el extraordinario volumen que alcanza la inversión extranjera, especialmente británica, en el resto del mundo. Durante el período 1865 a 1914, el Reino Unido invierte un 4 por ciento de su ingreso nacional fuera de la metrópoli; proporción que se eleva durante las primeras dos décadas del presente siglo al 7 por ciento.¹⁶ Esta cifra representa probablemente entre una tercera parte y la mitad del total de la inversión bruta inglesa de esa época. Para formarse una idea de la extraordinaria magnitud de este volumen de inversiones podría comparársela con las inversiones directas, préstamos y créditos que realizan actualmente los países industriales. Dicha cifra es inferior al 1 por ciento del ingreso nacional de estos países, sólo Francia llega al 1 por ciento. Si Estados Unidos, por ejemplo, que actualmente constituye el principal centro económico mundial, destinara el 4 por ciento de su ingreso nacional a la

¹⁶ G. M. Meier y R. E. Baldwin, *Desarrollo económico: teoría, historia y política*, trad. de Javier Irastorza, Editorial Aguilar, Madrid, 1964. Friedlaender y Oser, *op. cit.*, p. 374 dicen que: "El volumen de la inversión exterior inglesa subió de un promedio de unos 8 500 000 dólares en 1875-79 a unos 900 000 000 de dólares en 1910-13. En vísperas de la primera guerra mundial la inversión exterior anual ascendía aproximadamente a la mitad del ahorro nacional. La inversión exterior total ascendía a unos veinte mil millones de dólares, o sea, la cuarta parte de la riqueza nacional".

ayuda extranjera, ello representaría una suma anual de cerca de 30 mil millones de dólares, cifra que excede en 50 por ciento los 20 mil millones de dólares de ayuda externa e inversiones externas que se contemplaron como meta decenal del programa de la Alianza para el Progreso.

La estructura de la inversión extranjera también tiene características significativas; se observa, por ejemplo, que el capital extranjero de propiedad británica, en 1914, estaba constituido en un 30 por ciento por préstamos a gobiernos, 40 por ciento por bonos de empresas ferroviarias y de servicios públicos y sólo alrededor de un 25 por ciento en inversiones privadas directas.¹⁷ Esto significa que una proporción muy considerable de toda esa gigantesca masa de inversiones extranjeras realizada por Gran Bretaña en las áreas donde comenzaban a desarrollarse nuevas actividades de exportación, se orientó hacia obras de infraestructura y de capital social básico.

También es de gran importancia agregar que más de las dos terceras partes de estas inversiones extranjeras se dirigieron fundamentalmente hacia Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Argentina. Como puede apreciarse el capital extranjero no fue hacia áreas donde había mano de obra barata y abundante, sino, por el contrario, a regiones caracterizadas por una bajísima densidad de población, pero donde existían los recursos agrícolas para el cultivo de productos de clima templado que requerían la alimentación de la población y el desarrollo industrial europeo. Como es obvio, el desarrollo donde la mano de obra era extraordinariamente escasa, exigió también una considerable migración internacional de recursos humanos, es decir, un aporte complementario a la inversión realizada.¹⁸

La magnitud de las migraciones del período que estamos examinando es impresionante no sólo desde el punto de vista de las cifras absolutas sino también si las comparamos tanto con la población de los países de origen como con la de aquellos que recibieron ese aporte. Entre 1820 y 1930, 62 millones de personas emigraron de Europa hacia las áreas de ultramar que comenzaban su proceso de expansión.¹⁹ En algunos países la emigración alcanzó, en ciertos períodos, a superar el 1 por ciento de la población total; esto significó una baja considerable del ritmo de crecimiento demográfico de esos países y, en algunos casos, incluso una reducción absoluta del número de habitantes. Así, en Irlanda, durante ciertos períodos, la emigración alcanzó niveles máximos de alrededor del 3 por ciento de la población, tasa que superaba la del crecimiento demográfico natural. Desde el punto de vista de los países receptores, puede observarse que en 1914 una tercera parte de la población argentina y alrededor del 15 por ciento de la de Estados Unidos estaba constituida por inmigrantes. Y como ya se ha señalado la masa de la migración europea se

¹⁷ Ragnar Nurkse, "The Problem of International Investment Today in the Light of Nineteenth-century experience", en *The Economic Journal*, Londres, diciembre, 1954, pp. 744-758.

¹⁸ R. Nurkse, *op. cit.*

¹⁹ Entre 1861 y 1920, período durante el cual se intensifica el proceso migratorio, su número se elevó a 46 millones. Debe señalarse, sin embargo, que estas cifras son brutas, es decir, no se dedujeron en ellas los emigrantes que posteriormente regresaron a sus países de origen; por consiguiente la cifra neta es considerablemente menor que la indicada. B. Thomas, *Migración internacional y desarrollo económico*, París, UNESCO, 1961.

CUADRO 5

PRINCIPALES PAÍSES DE EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN: EMIGRANTES E INMIGRANTES (1861-1920) Y POBLACIÓN TOTAL (1860 Y 1920)
(En miles de personas)

País o zona de emigración	Emigrantes 1861-1920 a	Población 1860	Población total 1920 b	País o zona de inmigración	Inmigrantes 1861-1920 c	Población 1860	Población total 1920 b
Islas británicas	7 047.5	29 100.0	42 800.0	Estados Unidos	28 593.0	31 400.0	105 700.0
Alemania	2 254.5	38 100.0	60 800.0	Canadá	5 138.0	3 100.0	8 800.0
Italia	8 382.5	25 000.0	38 000.0	Argentina	4 879.0	1 400.0	8 500.0
España y Portugal	4 985.0	15 600.0 d	21 300.0 d	Brasil	3 481.0	...	30 600.0
				Australia	1 823.0	1 200.0	5 400.0
				Nueva Zelanda	1 394.0	100.0	1 200.0

FUENTES: Datos sobre emigrantes: Naciones Unidas, *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*, Nueva York, 1953, p. 106.

Datos sobre inmigrantes: William Ashworth, *A short history of the international economy, 1850-1950*, Londres, Longmans, 1952, p. 177.

Datos sobre población: C. D. H. Cole, *Introducción a la historia económica*, México, FCE, 1963, pp. 220 ss.

a Emigración a ultramar procedente de Europa.

b Cifras aproximadas.

c Se incluye migración entre países americanos. Los datos de Australia han sido ajustados para suprimir la migración interna.

d Población de España solamente.

concentró también en los países hacia donde se dirigió la inversión extranjera. (El cuadro 5 ilustra estas consideraciones.)

La expansión industrial en Inglaterra y otros países europeos significó no sólo la transformación rural y la decadencia de ciertas áreas, sino también la incorporación del resto de las economías europeas y algunas zonas periféricas del continente al nuevo comercio internacional, provocando así también transformaciones profundas en su organización rural, con el consiguiente desplazamiento humano. Trátase, en definitiva, de un traslado de población de los países europeos con una densidad relativamente mayor de población a las regiones relativamente "vacías" del mundo, sobre todo aquellos con reducida densidad demográfica, clima templado y amplios recursos agrícolas. De este proceso migratorio lo esencial fue la redistribución de los pobladores rurales de Europa hacia regiones donde la productividad por hombre era muy superior; esto permitió abastecer en forma más económica las demandas derivadas del proceso de crecimiento demográfico y del aumento de los ingresos en Europa. En síntesis: Europa traslada hacia áreas de mayor productividad, y de productividad creciente, el excedente poblacional originado por su industrialización y transformación rural.

Para la Europa capitalista el proceso tuvo los siguientes efectos positivos: 1) permitió alejar de las metrópolis una masa que había quedado sin colocación dentro de la nueva estructura del empleo, como consecuencia de la redistribución de la población activa provocada por una nueva estructura productiva incapaz de absorber un porcentaje muy elevado de habitantes en condiciones de trabajar; 2) en varias regiones de América Latina, esa inmigración se transformó en la mano de obra de una actividad productiva destinada al mercado europeo, y bajo el control directo de las potencias europeas; 3) esas masas de inmigrantes siguieron siendo consumidores, con una acrecentada capacidad adquisitiva, de numerosos productos de sus países de origen; 4) buena parte de esa masa, con una capacidad de ahorro aumentada, enviaba remesas periódicas a sus familiares; 5) un porcentaje significativo de los inmigrantes regresaron a sus países de origen trasladando consigo los ahorros de varios lustros.

Las innovaciones tecnológicas, las transformaciones en la agricultura y la presión del crecimiento poblacional constituyeron las principales fuentes impulsadoras de la emigración. Otra influencia significativa es el notable abaratamiento de los transportes marítimos y terrestres; el valor de un pasaje desde Inglaterra a Estados Unidos, en 1825, era de 20 libras esterlinas; en 1863 ese valor había bajado a 5 libras en barco de vapor, y a 3 en barco de vela.²⁰ Puede añadirse, por último, que los acontecimientos políticos y religiosos registrados a mediados del siglo pasado en diversos países europeos, también estimularon en forma importante la emigración.

En este proceso migratorio no sólo operaron factores de expulsión por parte de los países europeos, sino también factores de atracción por los de ultramar. Los primeros parecen prevalecer hasta alrededor de 1880, y así lo prueba el hecho de que el grueso de esa emigración consista en mano de obra

²⁰ W. Ashworth, *op. cit.*

no calificada de origen rural; aproximadamente a partir de esa fecha comienzan a prevalecer otros factores, como la aceleración del proceso de crecimiento en los países de inmigración y con ello el crecimiento de sus ciudades, servicios y actividades agrícolas e industriales, que constituyan interesantes oportunidades de trabajo para personas con alguna calificación técnica o profesional.²¹ Por otra parte, los niveles de vida de los países "vacíos" eran bastante superiores a los de los propios países de origen del flujo migratorio; según Zimmerman, el ingreso por habitante en 1860 (en dólares de 1953) se estimó en 430 para Estados Unidos, 280 para Canadá y 450 para Australia; en Inglaterra, Alemania e Italia dicha cifra era de 260, 160 y 115 respectivamente. Por último, un elemento importante es el hecho de que se trataba, en general, de países y de sociedades que se estaban formando y expandiendo con mucho dinamismo; esto abría a los inmigrantes posibilidades de ascenso no sólo en lo económico sino también en lo social, relativamente más fáciles y rápidas que las prevalecientes en las antiguas sociedades europeas. Con todo, sólo pocos lograron ingresar a la clase dirigente preexistente.

4. CENTRO Y PERIFERIA

Como consecuencia de la extraordinaria transferencia de recursos productivos de los países en plena Revolución Industrial hacia la periferia, se observa a fines del siglo XIX un período de auge del comercio internacional sin precedentes en la historia de la humanidad por su volumen, por su diversidad y su amplitud geográfica.

Según ciertos cálculos, el valor de las exportaciones mundiales, hacia 1820, se aproximaba a los 550 o 600 millones de dólares; menos de cincuenta años después, alrededor de 1867-68, el valor total de las exportaciones mundiales oscilaba en torno a los 5 mil millones de dólares, cifra que a su vez prácticamente se había duplicado al finalizar el siglo; en 1913 llegaba ya a cerca de 20 mil millones de dólares.²²

La expansión del comercio mundial responde a un patrón bien definido de relaciones entre países; trátase fundamentalmente de un flujo de exportaciones de alimentos y materias primas desde las áreas periféricas hacia los países originarios de la Revolución Industrial, y de un flujo de exportaciones de productos manufacturados y de capital de los países industrializados de Europa hacia regiones que se incorporaban a la economía internacional.

El auge de las exportaciones de los países de la periferia no se debe sólo al aumento en la línea de exportación o en el producto en que se especializaban tradicionalmente, sino que es también consecuencia del surgimiento gradual de nuevos productos en el comercio internacional. Hay en realidad una verdadera secuencia en la incorporación de nuevos productos, y ello se debe fundamentalmente a la diversificación de la demanda en los países industriales como así también a innovaciones técnicas e institucionales. Todo ello se

²¹ B. Thomas, *Migración internacional y desarrollo económico*, UNESCO, París, 1961.

²² W. S. Woytinsky y E. S. Woytinsky, *World commerce and governments, Trends and Outlook*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1955, p. 39.

traduce a su vez en la ampliación de la gama y tipos de manufacturas que se producen en los países céntricos y en el transporte de bienes que ofrecían serias dificultades de conservación para su traslado a largas distancias: carne, trigo, bananos, etcétera.

Al ingreso de diversos productos a la economía mundial corresponde la aparición de distintos países en el panorama del comercio internacional y de las inversiones extranjeras. Por lo que se refiere a América Latina, durante una primera fase, el auge de las exportaciones de lana, de carnes y posteriormente de granos, refleja el desarrollo de estas actividades en Argentina y Uruguay principalmente y, en cierta medida, en Paraguay y México; debido al desarrollo agrícola europeo y de estas nuevas zonas, se ampliaron las exportaciones de guano en Perú y luego de salitre en Chile. Con posterioridad, y a raíz del aumento en los niveles de vida del consumidor europeo y norteamericano, se acentúa la expansión de algunos productos tropicales tradicionales, tales como el café, el azúcar, el cacao, etc., y más adelante del banano, en los países del Caribe y de Centroamérica, así como en Brasil, Colombia y Ecuador. Después, hacia fines del siglo pasado y comienzos del presente, la diversificación industrial y la producción manufacturera masiva en el centro estimulan ciertas actividades mineras, tanto de metales ferrosos como no ferrosos, y también la producción petrolera.

La gran expansión del comercio internacional, aunque interrumpida por la primera guerra mundial, culmina hacia fines de la década del 20, en vísperas de la gran depresión mundial. Pero ya desde 1914 comienzan a modificarse las condiciones estructurales típicas dentro de las cuales se había desenvuelto el crecimiento de la economía internacional durante el siglo XIX y comienzos del siguiente. Las condiciones en que se desarrolla el proceso económico de los países centrales, a partir de 1913, quedan profundamente afectadas por la primera guerra mundial, por la gran crisis de 1930 y por la segunda guerra mundial. Trátase, por consiguiente, de un período muy especial en el desarrollo del capitalismo en los países industriales, con importantes efectos sobre el comercio internacional, sobre el mercado internacional de factores productivos y sobre el sistema financiero internacional. Conviene, por lo tanto, examinar con detenimiento las consecuencias de esos acontecimientos para el desarrollo de los países de la periferia, pero ese análisis se efectuará más adelante. Si interesa señalar por ahora el efecto que tuvo sobre los países periféricos el período de extraordinario auge del centro, entre 1850 y 1913, y analizar en qué forma ese proceso origina transformaciones fundamentales tanto en la estructura económica como en la social y política.

Antes de encarar este análisis, conviene examinar por qué razones atribuye este enfoque tanta importancia a la repercusión que el comercio exterior y las inversiones extranjeras tienen sobre la economía periférica. El examen de la Revolución Industrial señaló las transformaciones de tipo tecnológico y de orden institucional, social, político y cultural que permitieron incorporar a la producción nuevos recursos productivos, elevar sustancialmente la productividad y los rendimientos de esos recursos y generar así excedentes que posibilitaran financiar una expansión creciente de la capacidad productiva. La Revo-

lución Industrial, entendida como los cambios de diverso orden que permiten el montaje de este mecanismo de acumulación de recursos y de elevación en su productividad, se reproduce en forma similar, aunque evidentemente dentro de contextos y circunstancias diversos, en algunos países que acompañaron, aunque algo rezagados, el proceso de la Revolución Industrial inglesa; así Francia y Bélgica, posteriormente Alemania y Estados Unidos, y más recientemente Japón y Unión Soviética. En todos estos casos, la actividad agrícola es una de las fuentes principales de generación del excedente que permite la expansión de la capacidad productiva en el sector industrial; ello permitió, por transformaciones técnicas e institucionales muy profundas, abastecer con alimentos y materias primas, así como suministrar la mano de obra que exigía el desarrollo industrial en las ciudades. Aportó también, por lo menos en parte, los recursos financieros que se transfirieron al Estado o al sector empresarial para impulsar dicho desarrollo.

En los países periféricos, la penetración de la Revolución Industrial a través de un sector especializado de exportación, conforma un crecimiento de naturaleza diferente; en estos casos, sobre la base preexistente de economías con niveles de organización y de productividad muy bajos, se desarrolla alguna nueva actividad económica mediante el aporte externo de moderna tecnología, alta concentración de capital y eficiente organización. Trátase siempre de una actividad que descansa sobre la explotación de ciertos recursos naturales con que ha sido favorecida determinada nación. Como consecuencia se eleva sustancialmente el ingreso geográfico del país, pero esa elevación del ingreso adquiere una forma muy concentrada: beneficia principalmente al capital extranjero y a ciertos grupos sociales internos, a determinadas regiones del país y sólo a algunas ramas de la actividad económica; el sector exportador, generador de masas importantes de ingresos muy concentrados, constituye por ello el único que dispone de los excedentes que, potencialmente, pueden utilizarse para la expansión de la capacidad productiva.

La considerable masa de ingresos que crean estos sectores exportadores puede apreciarse si se recuerda la magnitud de las exportaciones que países como Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y otros han venido realizando durante prolongados períodos. Por otra parte esos ingresos constituyeron una masa de recursos potenciales que, si se hubieran invertido en el desarrollo de otras actividades productivas en estos mismos países, podrían haber transformado considerablemente la faz de los mismos.

El análisis anterior sugiere dos preguntas fundamentales: ¿Por qué razones el excedente económico generado en el sector exportador no se destinó, en mayor proporción, a beneficiar otras áreas geográficas del país, otros grupos sociales y otras actividades económicas?, y ¿hasta qué punto las características estructurales que todavía conservan muchas de nuestras economías tienen su origen en el tipo de desarrollo exportador a través del cual estos países comenzaron su proceso de expansión económica?

Las secciones que siguen están fundamentalmente dedicadas al examen de los elementos condicionantes externos de la magnitud, dinamismo y naturaleza de la actividad exportadora. Los factores determinantes internos de la capacidad de diversificación del excedente generado en el sector exportador, y la

persistencia de las características estructurales del comercio exterior constituyen el principal objetivo de la parte iv.

5. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA PERIFERIA: 1850-1913

El efecto que tuvo el desarrollo de sectores exportadores de relativa magnitud y de gran dinamismo sobre las economías de la región puede analizarse desde diversos puntos de vista. Así, por ejemplo, el desarrollo del sector exportador tuvo importantes efectos sobre la organización espacial o regional de la actividad económica; el producto, y los recursos naturales que lo originan, explican cuáles son las áreas o zonas de un determinado país que cobran intensa vida a raíz del desarrollo de una nueva actividad económica de gran trascendencia. El cultivo de productos como el café, por ejemplo, implica el desarrollo de determinadas áreas en regiones de clima tropical, y en zonas que deben estar a alturas superiores a los 1 500 metros aproximadamente. El cultivo del banano, en cambio, aunque también exige un clima tropical, requiere zonas muy húmedas y calurosas, de modo que este cultivo, por lo general, se difunde en las zonas costeras de los países tropicales. Las actividades extensivas, como la ganadería y los cereales, permiten por su lado la incorporación de regiones de clima templado y de gran extensión. Por contraste, el desarrollo minero se caracteriza, en líneas generales, por su forma altamente concentrada y situada a veces en lugares relativamente inaccesibles, ya que los depósitos de minerales suelen localizarse en regiones cordilleranas o en accidentes geográficos semejantes. Se aprecia de esta manera que el producto de exportación, cualquiera que sea éste, condiciona en gran parte la magnitud y características de las áreas de un país donde se localiza la nueva actividad económica.

Ese efecto regional, que se manifiesta en la valorización de determinadas áreas, regiones o localidades, tiene igualmente considerable influencia sobre el tipo, magnitud y orientación del capital social básico en que se invierten buena parte de los recursos externos para crear las condiciones de crecimiento del sector exportador. Si el área que debe incorporarse a la actividad exportadora es muy extensa, ello dará lugar a la creación de una vasta red de transportes y comunicaciones que podrá abarcar una parte sustancial del territorio nacional, pero que tenderá siempre a presentar la forma de un sistema de drenaje de la producción de diversas regiones hacia un puerto, sin establecer comunicaciones internas entre dichas regiones; si se tratase de una actividad minera, la infraestructura para esa actividad exportadora sólo consistirá, probablemente, en una vía férrea que comunique la mina con el puerto.

En todo caso, tratase de un desarrollo de la infraestructura orientado principalmente hacia el exterior, y cuya función es llevar los productos de una determinada región o localidad del país hacia el puerto que permite comunicar la actividad productora con los centros consumidores de ultramar. Esto genera también una característica muy peculiar en los sistemas de transporte que estos países han heredado de su período de expansión exportadora: trasladar carga prácticamente en un solo sentido, desde el área productora al puerto de exportación. La magnitud de la carga transportada hacia el interior

es de escasa importancia pues la población tiende, en estos países, a concentrarse en los puertos de exportación o en las ciudades capitales. Por consiguiente, desde el interior se extraen grandes volúmenes para la exportación, pero los volúmenes de importación quedan fundamentalmente en los puertos o ciudades capitales. De aquí que buena parte de los servicios de transporte ferroviario en América Latina se caractericen, dada su constitución estructural, por un bajo grado de utilización de la capacidad instalada.

Otra de las notas características de este tipo de desarrollo exportador fue la creación o ampliación de actividades urbanas, que estimularon un proceso de urbanización muy acelerado antes que en estos países se produjera realmente un desarrollo industrial. En efecto, muchas actividades de tipo comercial, financiero y de servicios, tendieron a instalarse en los centros de comunicación con el mundo exterior, o sea, en las ciudades-puertos, y en las capitales. Por otra parte, el desarrollo de nuevas actividades de exportación terminó, directa o indirectamente, la reorganización de la agricultura mientras la nueva corriente de manufacturas importadas significaba la decadencia de artesanías regionales e industrias incipientes. Se generó así un proceso de migración, algunas veces desde el interior y otras desde el exterior, que tuvo como consecuencia un desarrollo urbano de considerable magnitud.

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la actividad productiva, el desarrollo de la economía, basado sobre el modelo exportador, también tiene una gran significación. Explica por qué en nuestros países la actividad exportadora primaria, ya sea agrícola o minera, representa una parte sustancial del ingreso generado en la economía. La expansión del sector exportador exige y condiciona además una amplia red de transportes y comunicaciones, un sistema financiero y bancario relativamente desarrollado y actividades comerciales ligadas a la exportación e importación.

En la medida que la estructura de esta economía permitía obtener del resto del mundo bienes manufacturados que se financiaban con los recursos obtenidos del sector básico de exportación, este fenómeno determinaba que el sector industrial de estas economías tuviese escasas dimensiones y perspectivas. El hecho de que un país se especialice en la exportación de unos determinados productos básicos revela que es altamente competitivo y tiene una elevada productividad sólo en ese sector. Por consiguiente, los bienes de consumo manufacturados requeridos para satisfacer las necesidades de los sectores de altos ingresos se obtienen en forma preponderante en el exterior. De esta manera, los países exportadores de materias primas pudieron obtener sus bienes manufacturados de consumo y de capital de economías relativamente eficientes en la producción de esos bienes, adquiriéndolos con el poder de compra creado en su sector exportador. Esto motivó una política librecambista que facilitó un creciente intercambio internacional; pero a su vez, significó que toda actividad manufacturera competía, en realidad, con el nivel de productividad del sector especializado de exportación. Es obvio que en estas condiciones, y salvo circunstancias especiales, la manufactura nacional difícilmente podía desarrollarse; con todo, la actividad industrial llegó a tener relativa importancia en algunos casos: cuando la expansión del sector exportador creó mercados de tamaño significativo; cuando las concentraciones urba-

nas adquirieron dimensiones considerables; cuando la actividad exportadora originó grupos sociales importantes de ingresos elevados y medianos; cuando se trataba de productos sobre los cuales tenía una elevada incidencia el costo de transporte, lo que representaba una protección natural; y también, en circunstancias especiales, como en casos de guerras y crisis mundiales.²³

También es importante hacer algunas observaciones respecto al efecto del sector exportador sobre el nivel y la estructura de la ocupación. Acerca de la estabilidad del nivel de ocupación, cabe señalar dos situaciones: en un caso, por ejemplo en la minería, la actividad exportadora mantiene niveles de empleo estables durante el año; en otro, el de los cultivos perennes tropicales, se producen grandes fluctuaciones estacionales del empleo en determinados períodos. El cultivo de productos como azúcar, cacao, banano y café introducen en la economía importantes fluctuaciones estacionales de los niveles de empleo y crean, simultáneamente, una considerable masa de subempleados y desempleados.

Otra fuente de inestabilidad es la provocada por las frecuentes y violentas variaciones que experimentan los mercados mundiales de productos básicos. Las interrelaciones estructurales entre el sector exportador y las actividades productivas más importantes y modernas del sistema económico establecen así una estrecha relación entre la inestabilidad de la actividad exportadora y el resto de la economía. Trátase aquí no sólo de la incidencia directa sobre los sectores productivos que abastecen a la actividad exportadora, sino también del efecto sobre el sistema financiero, cambiario y fiscal. Y esto es tanto más grave cuanto que en muchos casos las actividades exportadoras importantes se reducen a sólo una o dos.

Otro aspecto de gran significación es la propiedad de los recursos naturales, de los recursos productivos, que debe entenderse desde dos puntos de vista: la apropiación de esos recursos productivos entre propietarios nacionales y extranjeros y la distribución de la propiedad entre nacionales.

Sobre el primer punto, recuérdese que la incorporación de los recursos naturales de América Latina para abastecer el mercado mundial atrae un flujo considerable de financiamiento externo, que se transforma en parte en propiedad extranjera en las economías latinoamericanas. Como se ha visto en párrafos anteriores, durante el período analizado el grueso de las inversiones extranjeras consistía en préstamos a los gobiernos, o en financiamientos que se volcaban fundamentalmente sobre obras de infraestructura y en servicios urbanos, en tanto que la inversión privada directa extranjera representó una proporción relativamente reducida del total de capital que afluía a estos países. De esta manera, se observa que los sectores exportadores que se desarrollaron durante el siglo pasado, presentan por lo general como rasgo característico la propiedad nacional de los recursos productivos de la actividad exportadora; es el caso del café, de la ganadería, del trigo, del cacao, en parte del azúcar, etc. Aquí, la inversión extranjera se limita, por lo general, a la propiedad de algunos servicios de infraestructura tales como el transporte y

²³ En la parte IV, capítulo II, sección 3, párrafo f, se analiza en detalle la "capacidad diversificante" del sector exportador.

las comunicaciones, así como del sistema bancario y de comercialización. Sólo desde fines del siglo pasado, en actividades como las del banano y posteriormente de las extractivas, predomina la inversión privada directa extranjera. En estos casos parecería que hubo exigencias de tipo tecnológico y organizativo que determinan la configuración del proceso productivo. A comienzos del presente siglo el desarrollo del capitalismo en el Centro va cambiando de carácter; en virtud de diversos factores, entre los cuales se subraya la inestabilidad que sufrió la economía capitalista moderna hacia fines del siglo pasado y durante las primeras décadas del presente, las empresas más dinámicas tendieron a aglutinarse y a concentrarse en grandes unidades integradas en forma vertical, es decir, desde la producción de sus materias primas hasta prácticamente la venta de productos finales en el mercado. Conforme ese proceso de reorganización registrado en las economías maduras se proyecta sobre el plano internacional, da lugar a la formación de empresas subsidiarias o filiales en los países subdesarrollados que incluyen la fase de la producción.

En segundo lugar conviene examinar la distribución de la propiedad entre nacionales. El desarrollo de actividades productivas de exportación tuvo una influencia decisiva sobre la conformación de la estructura de la propiedad y particularmente de la tenencia de la tierra. El aumento del valor de este recurso natural en función de su potencial para abastecer una creciente demanda internacional, hizo que en numerosos casos se realizara entonces la apropiación privada de grandes extensiones territoriales en América Latina. En algunos casos, tratábase de áreas de dominio estatal o público todavía no incorporadas al proceso productivo; en otros casos, de tierras en poder de comunidades indígenas o de agricultores de subsistencia. En estos últimos, el proceso de apropiación permitía el mantenimiento de parte de dichos campesinos como fuerza de trabajo en las nuevas propiedades, y la expulsión del resto.

Las regiones de muy escasa densidad de población posibilitaron flujos migratorios importantes, proceso que se tradujo en inmigración europea —como en Argentina, Uruguay, el sur de Brasil y de Chile— y en el traslado de población desde regiones tropicales para trabajar en las plantaciones, así por ejemplo en Perú, Brasil, y diversos países centroamericanos y del Caribe.

En zonas previamente pobladas, el desarrollo de cultivos que requieren mano de obra intensiva y caracterizados por fuertes fluctuaciones estacionales permite una importante reagrupación de la propiedad y de la población. En estos casos, era preciso crear una estructura de población y de propiedad que permitiera, por una parte, desarrollar las labores permanentes de los cultivos de exportación, y por la otra, mantener un importante volumen de mano de obra disponible para los períodos de zafra o cosecha; una de las formas como se solucionó este problema consistió en la creación del complejo latifundio-minifundio, que permitió integrar funcionalmente la actividad exportadora moderna con la actividad de subsistencia de la mano de obra necesaria para los períodos de recolección. En estos casos es, por consiguiente, el propio proceso de modernización y desarrollo del sector exportador el que origina formas de organización rural como la señalada, y otras como las "economías de hacienda" o de "plantación".

Las modificaciones estructurales generadas por la expansión de la actividad exportadora a la que se aludió ya en los párrafos anteriores, tuvieron un efecto importante sobre la distribución del ingreso. En las economías donde existía una oferta abundante de mano de obra y, por lo tanto, una tasa baja y constante de salarios reales, prácticamente todo el ingreso adicional generado en los sectores exportadores, y en las actividades a ellos relacionadas, significó un aumento de ingresos para sus propietarios. Cuando la mano de obra era escasa, como por ejemplo en las explotaciones agropecuarias extensivas de Argentina y Uruguay, los niveles de salarios se elevaron, pero de todas maneras el grueso del ingreso generado quedó en manos de los propietarios de los recursos productivos. En ambos casos, cuando los propietarios eran inversionistas extranjeros, una parte sustancial de los recursos generados revirtieron al exterior.

A medida que los enormes ingresos generados por la actividad exportadora tendieron a acumularse fundamentalmente en poder de sus propietarios y otros sectores directamente relacionados con ella, se produjo un aumento considerable en las desigualdades de ingresos que ya existían.

Estas se debieron principalmente al aumento en los ingresos de determinados grupos minoritarios de la población antes que a la contracción o reducción de los niveles de ingreso de otros sectores; sin embargo, este último fenómeno pudo haberse dado cuando el desarrollo de nuevas explotaciones agrícolas implicaba la expulsión de población rural hacia áreas marginales, cuando la nueva corriente de importaciones de manufacturas provocaba la decadencia de la artesanía, etc.

El examen general de los efectos que el desarrollo de las actividades productivas de exportación tuvo sobre la estructura económica de nuestros países no puede pormenorizarse aquí puesto que en cada caso, o en cada país, coinciden circunstancias y factores históricos específicos que singularizan el proceso. El enfoque adoptado revela, sin embargo, la significación que tiene desde el punto de vista de los cambios y transformaciones en la estructura productiva, el surgimiento y/o desarrollo de los sectores exportadores. Pero los resultados específicos producidos en cada caso, dependen de un conjunto de factores que habría que examinar en profundidad y detalle para establecer la dinámica de esa transformación.

Se trataría, por lo tanto, de analizar con más detenimiento factores tales como la disponibilidad de recursos naturales, tanto en lo que se refiere a su abundancia relativa como al tipo e índole de los mismos; las características del producto que se convierte en el principal bien de exportación; la tecnología empleada en el sector exportador y la demanda de insumos que suscita. En la misma forma, sería preciso investigar los cambios en la tecnología y formas de organización que introduce en la economía su apertura hacia el exterior, e igualmente las peculiaridades de la evolución, dinamismo y variabilidad de la demanda externa. Por otra parte, un conjunto de importantes factores explicativos se encuentran en las características de la estructura social, del sistema político y de las formas de apropiación de los recursos naturales anteriores al desarrollo del sector exportador. Finalmente, desde el punto de vista del dinamismo de este sistema, habría que investigar

cómo se utilizaron los ingresos generados en el sector exportador, ya sea para destinarlos al consumo, a la inversión en el propio sector exportador, en otros sectores del sistema económico nacional o incluso en las economías centrales. La caracterización del proceso de desarrollo en función del conjunto de factores señalados, y de otros que en determinadas circunstancias conviniera agregar, podría permitir una explicación concreta del proceso ocurrido en cada una de las economías latinoamericanas.²⁴

Las transformaciones que experimenta la estructura productiva de estos países durante el período considerado, puestas de manifiesto por modificaciones profundas de la estructura de la propiedad, la distribución del ingreso, la repartición regional o espacial de la producción, las características del empleo y del subempleo y la importancia relativa de las distintas ramas de la actividad económica, tienen, por supuesto, una incidencia directa sobre la respectiva estructura social. A medida que surgen nuevas actividades productivas cambian otras y desaparecen algunas, se produce una transformación en la estructura social que se manifiesta en la creación o fortalecimiento de determinados grupos o clases (nacionales y extranjeros), y en la desaparición o debilitamiento de otros.

Por ejemplo, el desarrollo de importantes rubros de exportación agrícola posibilita el fortalecimiento de sectores de propietarios rurales, fortalecimiento que tiene su origen en la valoración de las tierras que esos grupos poseen, adquieren o controlan y se expresa por la formación de un aparato estatal relativamente poderoso que facilite la disponibilidad y asegure la propiedad o control de los recursos naturales necesarios para la exportación. El afianzamiento de la clase terrateniente y su asociación con un Estado mejor organizado y más poderoso, puede apoyarse también sobre la vinculación con los intereses extranjeros; esta vinculación, a su vez, facilita a los sectores terratenientes recursos financieros y participación en los mercados externos. De esta manera se crean también condiciones para que el Estado tenga acceso a los mercados internacionales de capital, lo que contribuye a crear una infraestructura económica y una administración pública destinadas en gran medida a asegurar las condiciones económicas, políticas, institucionales y jurídicas necesarias para la expansión de la actividad productiva en general, y de la exportadora en especial.

Relacionado en forma directa o indirecta con la actividad exportadora, en algunos países el auge de la demanda de productos agrícolas y las políticas de inmigración y colonización, permitieron la formación de sectores limitados de clase media rural. Cuando el crecimiento de las exportaciones ocurre en regiones de elevada densidad demográfica, la incorporación de tierras a los cultivos de exportación crea nuevas capas rurales vinculadas al sector exportador, tales como los inquilinos, medieros, minifundistas, peones y trabajadores sin tierra. Cuando la densidad de población era escasa, en cambio, se hizo necesario contratar mano de obra en el exterior, a la que era necesario remunerar en dinero; de esta manera, el desarrollo de la actividad exportadora

²⁴ El ensayo de interpretación del desarrollo latinoamericano que se realiza en la parte IV constituye, precisamente, un esfuerzo por proyectar el análisis en los sentidos indicados.

creó sectores asalariados rurales; asimismo, la inmigración generó un sector de arrendatarios, quienes con los asalariados posibilitaron la formación de un mercado monetario en el campo.

Por otra parte, el crecimiento de las actividades de los servicios urbanos relacionadas directamente con la actividad exportadora, y la expansión de los servicios personales derivada del crecimiento de las grandes ciudades, originaron una clase media urbana.

El análisis concreto del perfil que adquiere la estructura social, como consecuencia del impacto de la actividad exportadora, depende de los factores particulares que influyen en cada caso. En otras palabras, el examen concreto de las modificaciones que ocurren en la estructura productiva, comparado con la situación específica preexistente, permite captar las transformaciones en cada caso producidas.

Para asegurar la eficacia del modelo de crecimiento hacia afuera debió ser necesario organizar la sociedad de manera tal que este tipo de desarrollo fuera posible; esto es, a dicho proceso tuvo que corresponder una política económica y social favorable al libre acceso a los recursos productivos y a la libertad de las transacciones internacionales, tanto en lo que se refiere al comercio de productos como al mercado de factores (capital y recursos humanos). Vale decir, la creación de una estructura institucional y jurídica que permitiera el desarrollo de las actividades económicas dentro de un marco capitalista liberal.

Ese marco estructural de instituciones jurídicas se venía conformando en América Latina desde antes del gran auge de las actividades de exportación, como consecuencia de la influencia del pensamiento vinculado a la Revolución francesa y la independencia de Norteamérica y de los contactos de las nuevas naciones independientes con el capitalismo internacional en expansión. En efecto, desde los albores del siglo XIX comienzan a adoptarse en muchos países latinoamericanos los modernos conceptos constitucionales y jurídicos de libertad de contrato, de propiedad privada, de abstención de intervención estatal en la actividad económica, etc., que caracterizan el pensamiento y la filosofía liberal así como a los países del centro en la época.²⁵ No obstante, en la práctica el Estado es un agente activo de primer plano en todo este proceso de reestructuración y de ingreso masivo a la economía internacional; entre otras cosas, mediante su política territorial (conquista, donación y venta a bajísimo precio de gran parte de las tierras que se destinarán a la producción para exportar; despojo de las tierras de comunidades indígenas; consolidación y donación de predios); su política fiscal, su política crediticia (ambas transforman el Estado en un importante financiador del crecimiento económico nacional y de los exportadores); y, poco después, en algunos países de América Latina más que en otros, su política de mano de obra (inmigración, quebrantamiento de las comunidades campesinas para crear un mercado de mano de obra barata, represión del movimiento obrero, etc.). América Latina sentó, de esta manera, las bases del orden institucional necesario para su plena integración a la economía capitalista central que se encontraba en su fase de expansión y auge.

Una dualidad caracteriza, por lo tanto, la organización social resultante.

El orden liberal capitalista moderno se establece y opera satisfactoriamente en las relaciones entre los países de la periferia y los centrales, así como en las relaciones entre las actividades modernas dentro del propio sistema. Pero dichas relaciones no se establecen necesariamente entre estas últimas y su complemento dentro del sistema productivo tradicional preexistente; y esto ocurre tanto en las áreas rurales como en determinadas actividades urbanas, tales como las de tipo artesanal. En efecto, en las relaciones con el exterior se alentaba una política de libre acceso a los mercados de capital y de trabajo de todo el mundo capitalista; para el comercio exterior de productos se trataba de asegurar plena libertad tanto de exportación como de importación, es decir, se limitaba el proteccionismo al mínimo. En cambio, las relaciones de trabajo y de organización de la producción dentro de la economía nacional se caracterizaban con frecuencia por formas de asociación no definidas por el libre contrato y el pago en dinero, sino por instituciones tales como el inquilinaje, la medianería, la servidumbre y otras, heredadas del período colonial. Esta forma de organización dual de la sociedad aseguraba, por una parte, la posibilidad de plena participación en la economía internacional, y por otra, extraer el máximo excedente de la actividad productiva interna.

6. CRISIS EN EL CENTRO: 1913-1950

El extraordinario período de auge y expansión de las economías centrales a partir de 1850, y la progresiva formación de una economía internacional integrada a través de la cual los países de la periferia se fueron incorporando al desarrollo del capitalismo moderno, quedaron interrumpidos por los fenómenos que comienzan a manifestarse en la época de la primera guerra mundial. Estos factores se relacionan con un proceso que comienza a observarse ya desde fines del siglo pasado, y que es consecuencia, principalmente, de la reducción de la importancia relativa que tenía Gran Bretaña como centro económico mundial.

Hacia fines de siglo las tasas de crecimiento industrial de Estados Unidos y de Alemania venían duplicando la de Inglaterra, de manera tal que mientras en 1870 Inglaterra representaba alrededor de la tercera parte del valor de la manufactura mundial, esa proporción se redujo, en 1913, al 14 por ciento, en tanto que la participación de la industria norteamericana crecía en el mismo lapso del 23 al 36 por ciento, y la de la alemana del 13 al 16 por ciento. A medida que disminuía la posición rectora de Inglaterra entre los países industriales, también comenzó a declinar su participación en el comercio mundial; mientras hacia mediados del siglo pasado Gran Bretaña representaba alrededor de una tercera parte de dicho comercio y Estados Unidos sólo el 8 por ciento, en vísperas de la primera guerra la proporción de Gran Bretaña disminuyó al 17 por ciento y la de Estados Unidos aumentó al 15 por ciento. Por otra parte, la participación de Inglaterra en el comercio internacional de manufacturas también declinó sensiblemente, desde alrededor de un 40 por ciento del total mundial en 1870, a 27 por ciento en 1913.²⁵

²⁵ Ashworth, *op. cit.*

También la población de ambos países refleja la creciente importancia de la economía norteamericana; mientras en 1850 la población de Inglaterra era de 27.5 millones de habitantes y la de Estados Unidos de 23 millones, hacia 1900 la población norteamericana era de 76 millones, mientras que la de Inglaterra llegaba a 42.

La declinación de la importancia de Gran Bretaña en el comercio internacional débese en parte a la diversificación del comercio de manufacturas, derivado del surgimiento de nuevas actividades y productos industriales. Inglaterra había concentrado gran parte de su producción industrial y de su comercio de manufacturas en una serie de líneas tradicionales. Estas tendían a perder peso relativo dentro del cuadro de la producción y del comercio mundiales de manufacturas en virtud de la nueva y creciente trascendencia de las industrias metalúrgica, eléctrica y química que se expandían sobre todo en Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, una creciente proporción del tráfico internacional de Gran Bretaña comenzó a abandonar el patrón tradicional de intercambio de productos manufacturados por productos básicos y materias primas de la periferia, para transformarse en un intercambio de productos manufacturados entre los países industrializados.

Estas tendencias, que ya se venían perfilando desde décadas anteriores a la primera guerra mundial, se acentuaron considerablemente durante las tres posteriores. La primera guerra, los desajustes financieros provocados por las reparaciones de guerra en los años iniciales de la década de 1920, el estancamiento de la economía europea, la gran crisis mundial de 1930 y, posteriormente, la segunda guerra mundial, provocaron cambios estructurales profundos en la organización económica internacional que se venía forjando desde mediados del siglo XIX. La gran crisis mundial de 1930 destruyó la base del sistema monetario internacional, el patrón oro, que permitía el libre funcionamiento de un mercado mundial de capitales y favorecía el flujo del comercio mundial. La necesidad de proteger las economías nacionales frente a la amenaza de la propagación del desempleo y la crisis llevó a muchos gobiernos a adoptar políticas proteccionistas; el control de los tipos de cambio, de los movimientos internacionales de capital y de recursos humanos, y la iniciación de un período de políticas de empleo y anticíclicas que perseguían objetivos nacionales, son todos factores que operaron dificultando seriamente el funcionamiento del tipo de economía internacional que había prevalecido hasta la primera guerra mundial.²⁶

Estos factores, y más particularmente las dos guerras mundiales, acentuaron aún más la tendencia que disminuía la importancia de Inglaterra y aumentaba la influencia de Estados Unidos en la economía internacional. Así, la participación de la economía norteamericana, incluyendo Canadá, en el comercio mundial total (exportaciones más importaciones), que alcanzó un 14 por ciento en 1913, aumentó al 19 por ciento en 1926; en 1937 ese porcentaje se redujo a 15.5 por ciento, pero como consecuencia de la segunda guerra mundial volvió a crecer sustancialmente para estabilizarse entre el 22 y el 32

²⁶ Para una exposición más pormenorizada del proceso de crisis en el Centro, véase "El pensamiento keynesiano" (parte III, capítulo V) y de sus repercusiones en la periferia véase "La crisis del liberalismo 1914-1950" (parte IV, capítulo II, sección 3).

por ciento a partir de 1948. La preponderancia que adquiriría Estados Unidos en el comercio mundial la refleja la orientación del comercio exterior de América Latina; una proporción creciente del intercambio de estos países se hace con Estados Unidos, mientras decae la importancia del comercio con Europa; otro tanto ocurre con las inversiones extranjeras, donde pasaron a predominar las norteamericanas.

El desplazamiento del centro de gravedad del sistema económico mundial desde Gran Bretaña hacia Estados Unidos tiene una enorme significación para explicar el funcionamiento de las economías periféricas durante las últimas décadas; en efecto, en contraste con la economía británica, que se complementaba con la de los países periféricos, la norteamericana constituye más bien una economía competitiva para éstos. Ello se hace evidente no sólo en la importancia, cuantitativa y cualitativa, que el comercio exterior adquiere en ambas, sino también en la contribución que cada una presta a la liquidez requerida para su eficiente funcionamiento. En relación con el primer factor, cabe hacer notar que en el lapso 1870-1909 las importaciones de Gran Bretaña alcanzaban al 26 por ciento de su ingreso nacional, en tanto que sus exportaciones sólo alcanzaban al 20 por ciento; en Estados Unidos durante el período 1944-1953, el coeficiente de importaciones sólo alcanza al 4 por ciento de su ingreso nacional, en contraste con un 6 por ciento en el coeficiente de exportación.²⁷ Esta diferencia fundamental en la naturaleza del comercio exterior de ambas economías tiene su origen, entre otras cosas, en su distinta dotación de recursos naturales; ésta, como es bien sabido, es extraordinariamente amplia, diversificada y abundante en Estados Unidos en contraste con la situación inglesa. Mientras una tercera parte de las exportaciones norteamericanas son productos básicos sin transformación, éstos constituían sólo un 12 por ciento, en 1936, de las exportaciones inglesas. Por otra parte, la importación de alimentos constituía en 1937 un 75 por ciento del consumo total de estos productos en Gran Bretaña, y en Estados Unidos sólo alcanzaba el 5 por ciento. La diferencia de recursos agrícolas también se advierte en el hecho de que entre una cuarta y una tercera parte de las exportaciones norteamericanas consiste precisamente en productos agrícolas. En definitiva interesa señalar que, si bien Estados Unidos es uno de los países más avanzados, industrializados y desarrollados del mundo, también es uno de los principales, si no el principal, exportador mundial de materias primas y productos básicos.²⁸

Antes de examinar el efecto que sobre el comercio exterior de los países periféricos tiene el predominio de la economía norteamericana como principal mercado mundial de materias primas y productos básicos, conviene señalar que también la economía europea y la propia economía inglesa, antes tan integradas y abiertas al comercio internacional, sufren modificaciones de importancia. Como consecuencia de las guerras y de las dificultades en la balanza de pagos por que atraviesan, sobre todo después de la segunda guerra mundial, en dichas economías se efectúa una política de sustitución de importaciones agrícolas basada sobre una rápida modernización de la agricultura

²⁷ Simon Kuznets, "Quantitative aspects of the economic growth of nations", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, julio de 1960.

²⁸ Woytinsky y Woytinsky, *op. cit.*, pp. 119-121.

Europea; durante los últimos años se obtienen incrementos extraordinarios en la productividad que les permite abastecerse en medida creciente con sus propios recursos. Por otra parte, esta política apunta también a intensificar las importaciones de productos básicos, materias primas y alimentos, desde las áreas coloniales o las antiguas colonias adoptando diversas modalidades de acuerdos preferenciales. Finalmente, y en años más recientes, las economías europeas comienzan a estructurar una unidad económica, el Mercado Común Europeo, que aumenta las barreras al comercio con el resto del mundo, excepto con sus ex áreas coloniales.

El desplazamiento del centro económico mundial hacia Estados Unidos y el cambio de carácter de las economías europeas, introduce modificaciones fundamentales en las relaciones comerciales y en los flujos de capital y recursos humanos entre los países centrales y la periferia. Al extraordinario dinamismo que caracterizaba, antes de la primera guerra mundial, al comercio exterior de productos básicos, sigue una etapa de crecimiento relativamente lento y de fluctuaciones violentas en los mercados de dichos productos; su gran inestabilidad durante estas últimas décadas refleja las circunstancias tan especiales por que atraviesan las economías centrales durante este período.

El crecimiento relativamente reducido de la demanda externa de productos básicos de la periferia débese a causas variadas y complejas; para el caso de la de productos alimenticios, tiene gran influencia no sólo el hecho que América Latina enfrenta la competencia de nuevas áreas coloniales, sino también la de las propias economías europeas así como las exportaciones de productos alimenticios norteamericanos. Por otra parte, en la medida que el ingreso por habitante de los países consumidores de productos llega a niveles bastante elevados, la elasticidad-ingreso de la demanda de esos bienes se reduce considerablemente y su crecimiento obedece casi exclusivamente al de la población que, como es bien sabido, también es muy lento en los países industrializados.

En punto a la demanda de productos minerales, el desarrollo de las economías industriales parece haberse concentrado en forma creciente durante los últimos decenios en la aplicación masiva de la tecnología moderna; en efecto, el carácter competitivo de la economía capitalista actual ha desplazado la competencia en función de los precios hacia la conquista del mercado por la innovación tecnológica. Ello ha provocado cambios fundamentales en el dinamismo de la demanda de materias primas dado su aprovechamiento cada vez más eficiente, de modo tal que por unidad de producto final se requiere una cantidad proporcionalmente menor de insumos; aún más, en algunos casos los materiales sintéticos pueden sustituir totalmente las materias primas de origen natural.²⁹ Por otra parte, como fuente de abastecimiento adquieren creciente importancia los depósitos de material usado, o chatarra, que se van acumulando en los países industriales como consecuencia del desuso a que son reducidos los bienes duraderos marginados por el proceso económico.

El escaso dinamismo que caracteriza, como consecuencia de los fenómenos antes reseñados, las exportaciones de las economías subdesarrolladas (salvo

²⁹ GATT, *Trends in International Trade*, Ginebra, 1958.

el caso del petróleo) y la fuerte inestabilidad de su comercio exterior, se refleja en el lento desarrollo de nuevos sectores productivos de exportación y en la escasa ampliación de los existentes.

7. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA PERIFERIA: 1913-1950

Las modificaciones que experimentaron las relaciones centro-periferia en las últimas décadas, tuvieron efectos significativos sobre la estructura productiva en América Latina. Durante los períodos de crisis, los sectores exportadores se contraen y generan desempleo; cuando se trata de sectores agrícolas, el desempleo no representa un factor de presión social tan considerable como cuando se paralizan, por ejemplo, actividades mineras, salvo que exista una gran presión de la población rural sobre la tierra. De todos modos la contracción afecta sensiblemente los niveles de ingreso de los diversos grupos sociales vinculados al sector exportador; y algunos de ellos suelen disponer de considerable influencia y poder de presión sobre el aparato estatal. La caída del ingreso y/o del empleo, en el caso minero, provoca la intervención del Estado con el propósito de sostener el nivel de ingresos y actividad de los sectores exportadores, generalmente mediante la adquisición por parte del gobierno de productos de exportación no colocados. Como esta política de mantenimiento de niveles de ingreso y de empleo coincide a su vez con una reducción en la disponibilidad de divisas para importar productos manufacturados, se adoptan una serie de medidas de restricción de las importaciones que por su parte producen un cambio importante en la relación de precios entre los bienes nacionales y las manufacturas importadas. Esto rompe el equilibrio existente que limitaba las posibilidades de la producción nacional de manufacturas para competir con las importaciones.

Una situación similar se presentó también durante las dos guerras mundiales; las importaciones quedaron severamente limitadas por dedicarse la industria de los países desarrollados a la producción bélica y también por falta de capacidad de transporte que permitiera abastecer normalmente de productos manufacturados a los países de la periferia. Al mismo tiempo, aumentaron en forma considerable las exportaciones de estos países, y aun cuando los precios de exportación quedaron sometidos a control externo, permitió un importante incremento en el ingreso interno. Y, como en el caso anterior, esta combinación de circunstancias favoreció un aumento del precio relativo de las manufacturas importadas y, por lo tanto, significó un estímulo para la producción nacional.³⁰

El desarrollo de la industria nacional sólo era posible si durante la etapa anterior se hubiesen creado algunas actividades industriales que sirviesen de base para un aumento de la producción manufacturera. Diose esta situación en los países de mayor tamaño y en aquellos donde la actividad exportadora generó una masa considerable de ingresos y tuvo una influencia directa sobre la creación de ciertas actividades manufactureras subsidiarias.

El fenómeno de la industrialización comienza a acelerarse en América

³⁰ Véase una explicación más detallada en la parte IV, capítulo II.

Latina a partir de la primera guerra mundial, recibe renovado impulso luego de la crisis de 1930, y se refuerza como consecuencia del segundo conflicto bélico. Con posterioridad a la segunda guerra mundial se transforma ya en una política deliberada prácticamente en todos los países de América Latina.

Por lo que se refiere a la repercusión regional o espacial del desarrollo industrial, éste tiende en general a seguir las pautas de distribución derivadas de la estructura preexistente, es decir, desde el momento que este proceso se circunscribió, por lo menos durante sus primeras fases, a la industria ligera, tiende a concentrarse en torno de las ciudades principales surgidas en periodos anteriores, ya que constituyen no sólo los mercados más importantes, sino que proveen también la infraestructura en materia de transporte, comunicaciones, energía, mercados de trabajo y financieros, organización comercial y el acceso al poder político necesarios para la expansión de la actividad manufacturera.

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la actividad productiva, el desarrollo industrial significa una transformación importante: tiende a diversificar el sistema económico por el desarrollo del propio sector manufacturero, por la exigencia de insumos agrícolas y por la necesidad de ampliar y reorientar la infraestructura; también el sector estatal debe crecer en forma sustancial y desarrollar nuevas funciones.

Desde el punto de vista del empleo, la actividad industrial, no obstante su dinamismo, no es, como se esperaba, un significativo generador de ocupaciones. Por el contrario, una tecnología que tiende, en forma creciente, a utilizar formas de mecanización y de innovación altamente intensivas en capital, hace que las sucesivas ampliaciones, e incluso el remplazo de la capacidad productiva instalada, coincidan con una utilización proporcionalmente decreciente de mano de obra.⁸¹

En cuanto a la estructura de la propiedad, el aprovechamiento de la moderna tecnología exige que se instalen unidades productivas que excedan la dimensión del mercado nacional, lo que tiende a estimular una estructura monopolista en el sector industrial y a concentrar la propiedad y los ingresos; en idéntico sentido actúa el elevado nivel de protección dentro del cual se ha desarrollado el proceso de sustitución de importaciones. Por otra parte, mientras el proceso de industrialización se realizó, hasta la última década, basado sobre la empresa nacional, en estos últimos años se observa en muchos países de América Latina una tendencia caracterizada por una creciente participación de la empresa extranjera en el sector manufacturero.⁸² Por lo tanto, y mientras se realiza un examen más cuidadoso de sus consecuencias, puede aventurarse como conclusión preliminar que este proceso, si bien significativo, en algunos casos, una diversificación de la actividad productiva que ya es notoria, no es menos cierto que no tuvo como resultado una atenuación

⁸¹ F. H. Cardoso y J. L. Reyna, "Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina", en *Cuestiones de sociología del desarrollo de América Latina*, Ed. Universitaria, Santiago.

⁸² Osvaldo Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa" en *Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 1, Santiago, abril de 1967.

significativa de la desigualdad económica y social, ni una elevación sustancial de los niveles de vida de la mayoría o una reducción considerable de la dependencia externa, como así tampoco permitió superar algunas otras características típicas del subdesarrollo. En rigor, examinado someramente el carácter que adquirió el proceso de industrialización en nuestros países, parece pertinente preguntarse si este desarrollo está transformando verdaderamente sus economías de tal manera que puedan desarrollarse en forma dinámica y eficiente, o si se trata, en algún sentido, de la creación de un nuevo sector que tampoco contribuye a integrar el sistema, sino que tiene ciertas características excluyentes similares a las que se observaron durante el período de crecimiento hacia afuera en algunos sectores exportadores primarios.

Todas estas modificaciones influyeron sobre la estructura social característica de estos países, cuyo origen se remonta a las etapas de la colonia y del crecimiento hacia afuera.

Cuando las exportaciones pasaron por períodos de contracción de la demanda externa, se originó un fuerte desempleo en las actividades exportadoras mineras, y una retracción del campesinado hacia economías de subsistencia cuando se trataba de sectores agrícolas de exportación; en este último caso, el debilitamiento de los mercados internacionales comprometió también la posición de poder, prácticamente absoluto que, dentro del modelo de crecimiento hacia afuera, mantenían los grupos terratenientes ligados a esa economía de exportación. Cuando la actividad era más bien de origen minero, la crisis del sector exportador, y el desempleo generalizado, acentuaron y estimularon un proceso de organización obrera que se manifestó en algunos casos, por ejemplo en Chile, con la formación y creciente importancia de algunos partidos populares y ciertas organizaciones sindicales. La crisis externa parece haber provocado también un debilitamiento en los sectores de servicios relacionados con la actividad del comercio exterior.

Por otro lado, la expansión industrial fortaleció al reducido grupo de empresarios en cuyas manos se desenvolvía esta actividad, así como a los sectores obreros correspondientes. El desarrollo de la industria nacional pasa a ser, de este modo, un objetivo de interés inmediato tanto para el nuevo grupo de empresarios como para los asalariados, y su alianza constituye la base sobre la que se apoyan las políticas deliberadas de industrialización que se advierten en algunos países de América Latina desde mediados de la década de 1930.

Las transformaciones políticas antes señaladas no implican, sin embargo, un grave debilitamiento de los grupos tradicionales y su sustitución radical en el ejercicio del poder, sino más bien comienza a hacerse necesario que esos grupos compartan su anterior posición hegemónica con los nuevos sectores medios y obreros.

Estas transformaciones en las estructuras del poder, de la economía y de la sociedad tiene efectos inmediatos sobre la política económica. La falta de vigor de los sectores exportadores y las sucesivas crisis a través de las cuales se hace evidente la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, así como el fortalecimiento de los sectores empresariales y asalariados rela-

cionados con la actividad manufacturera, transforman la política liberal, característica del proceso de crecimiento hacia afuera, en una política deliberada de industrialización; y esta política se expresa fundamentalmente por una fuerte acción proteccionista a través de restricciones a la importación de manufacturas de consumo, ya sea por devaluación o por control del sistema cambiario, por elevación de tarifas o asignación de cuotas, o finalmente por conceder prioridades al efectuarse la distribución de divisas. Por otra parte, esta política significa un esfuerzo intencionado por estimular la industrialización, actitud que se manifiesta especialmente, por el apoyo a las actividades industriales mediante la política crediticia, así como por la acción del Estado que crea o amplía la infraestructura productiva.

Conforme la base política de sustentación de estas nuevas orientaciones se encontraba, por lo menos en parte, en la clase media independiente y en la clase obrera organizada, la política económica apunta también hacia una redistribución del ingreso que se realiza fundamentalmente a través de la política de salarios y de la política social; y por ésta se entiende la creación de sistemas de previsión social, legislación laboral y ampliación de los servicios de salud y educación así como los de vivienda popular.

El proceso de sustitución de importaciones y de industrialización, dadas las circunstancias antes descritas y las fuerzas políticas y movimientos de opinión que se acaban de mencionar, ha sido la forma característica del desarrollo de algunas economías latinoamericanas durante las últimas décadas. Con todo, últimamente aparecen fenómenos que plantean dudas acerca de la posibilidad de continuar con el modelo de sustitución de importaciones. No se trata sólo de factores económicos, sino también de situaciones que comienzan a socavar las bases y alianzas políticas sobre los que se sustentaba ese modelo.

Si bien es cierto que la expansión industrial, sobre todo en los países más grandes del área, alcanzó ritmos y dimensiones considerables, no lo es menos que tiende a agotarse en los últimos años, de modo que el ritmo de desarrollo viene decayendo. La política redistributiva hace crisis en la medida que la economía no se expande con rapidez suficiente para atender las crecientes necesidades de los sectores de ingresos medios y bajos, y también porque estos últimos sectores aumentan en forma sustancial en términos absolutos.

El proceso de industrialización no parece haber conseguido la incorporación creciente de las masas rurales desplazadas y de los sectores urbanos de bajos ingresos a la esfera de la actividad económica moderna; se ha generado así una masa popular en proceso de incrementarse, que en algunos casos alcanza dimensiones considerables y no parece tener posibilidades de acceso ni de participación en el proceso político, económico y social. Este elemento constituye un importante elemento de presión política en el sentido de una mayor participación para orientar la política económica y social.

La incapacidad demostrada por nuestras economías para transformar su sector rural, combinada con la industrialización sustitutiva y una política redistributiva parcial aumentaron considerablemente los ingresos de los grupos medios urbanos y de los obreros organizados, provocando una disparidad

creciente entre las disponibilidades de productos alimenticios y la demanda de esos productos por parte de la población urbana. Éste ha sido uno de los elementos esenciales de las fuertes presiones inflacionarias que se han manifestado en algunos países. En la medida que los diferentes grupos que participan del proceso de negociación económica lograron evitar una merma de su participación en el ingreso real, dichas presiones alcistas desembocaron en graves situaciones inflacionarias.

Por otro lado, el estancamiento del sector rural, de las exportaciones y del proceso de industrialización durante la última década se tradujeron en una disminución del ritmo de crecimiento del ingreso. En estas condiciones, por consiguiente, se agudiza la lucha por la distribución del ingreso; de este modo hace crisis la alianza que existió entre los empresarios, los sectores medios urbanos y los obreros organizados durante el período de expansión industrial.

Estos hechos tendrán que ser tomados en cuenta para obtener una explicación satisfactoria de los importantes cambios políticos registrados en los últimos años en América Latina. En algunos casos se trató de reorganizar las políticas de desarrollo apoyándose, por una parte, en el sector empresarial, y por la otra, en los sectores populares marginados; a estos últimos se les ofrece principalmente las reformas estructurales y, sobre todo, la reforma agraria, que también interesa, en principio, a los grupos industriales. En otros casos se ensayaron alianzas más tradicionales, mediante las cuales se trata de restablecer el dinamismo del sistema sobre la base de las exportaciones tradicionales y la incorporación, como exportadores, de los sectores industriales modernos: trataríase en este caso de una alianza de los empresarios manufactureros con los terratenientes exportadores tradicionales.

Estas nuevas situaciones, todavía en proceso de definición en los distintos países de América Latina, aparecen dentro de un contexto mundial de extraordinario auge de la economía capitalista, y en presencia también de una economía socialista, que aunque tiene un comercio exterior sumamente dinámico, todavía no representa un aporte significativo para ampliar el comercio mundial. Con todo, y si bien las economías capitalistas avanzadas también se encuentran en una fase acelerada de expansión, por las razones antes señaladas, tampoco presentan desde el punto de vista de los productos manufacturados, oportunidades adecuadas para los países de la periferia.

Dentro del panorama económico-social latinoamericano, esta situación se ofrece en el contexto de una notable aceleración en el ritmo de crecimiento demográfico y de una creciente toma de conciencia de los grupos que sólo han quedado parcialmente incorporados o bien enteramente marginados del proceso de desarrollo; la complementación de ambas circunstancias va creando una situación que exige en forma apremiante se dé al sistema económico una eficacia y un dinamismo del que hasta ahora carece. Como consecuencia de estas diversas peculiaridades, se intentaron en estos últimos años cambios importantes en la política económica y social, que se tradujeron en la decisión de realizar profundos cambios estructurales y llegar a la planificación del desarrollo. Es notorio, y sin embargo merece ser analizado con más detalle, que esos buenos propósitos no siempre fueron llevados a

la práctica. Por ello quizá no deba extrañar la singularidad que actualmente caracteriza la realidad latinoamericana: no facilita la creación de un consenso nacional sobre las tareas del desarrollo y ni siquiera la formación de alianzas que sustenten, en forma eficaz, las medidas de política económica y social que la región parecería exigir.

INTRODUCCIÓN

Las partes anteriores fueron preparando el terreno para el ensayo de interpretación del desarrollo latinoamericano que aquí se emprende. En la Introducción se definió el enfoque histórico, estructural y totalizador sobre el que se basa la investigación. En la parte I se llegó a definir el concepto de subdesarrollo en función de un sistema característico con una estructura determinada: la de la economía exportadora dependiente. El desarrollo quedó definido, por tanto, como el proceso de cambio social que tiende a superar aquella estructura. En la parte II se analizó la Revolución Industrial, antecedente inmediato del desarrollo de las economías industriales maduras, y el proceso histórico de formación de la economía internacional moderna; se sugirió allí que ése era el marco externo determinante de la estructuración y del proceso de transformaciones internas de las economías subdesarrolladas de la periferia. La parte III examinó, críticamente, la evolución del pensamiento económico, contrastándola con el proceso histórico del cual emergió dicha teoría y con la formación de la economía exportadora dependiente, es decir, con la estructura del subdesarrollo. Ello permitió apreciar que el mecanismo del crecimiento económico, tal como lo concibe la teoría en sus diversas formulaciones, constituye un punto de partida general insustituible para el análisis del proceso de desarrollo, pero que su utilidad para elaborar estrategias de desarrollo en casos concretos depende de reformulaciones básicas de método, de enfoque y del instrumental analítico. Provistos así de métodos, conceptos, antecedentes históricos e instrumental teórico, se llega en seguida al ensayo de interpretación del subdesarrollo latinoamericano.

Es importante subrayar, aunque lo dicho ya debiera haberlo puesto en claro, que *no* se trata aquí de escribir la historia económica y social de América Latina; antes bien, se pretende interpretarla, recurriendo a un enfoque global y al arsenal analítico de las ciencias sociales. En tal sentido, con este trabajo no culmina una investigación, sino que por el contrario, sólo se presenta la versión preliminar de una ambiciosa hipótesis de trabajo. No obstante el elevado nivel de abstracción y de generalidad del análisis, la hipótesis de trabajo aquí expuesta parece poseer algunas virtudes interesantes, lo que recomienda su presentación a pesar de su grado relativamente escaso de elaboración. Por lo demás, si resultara aconsejable su perfeccionamiento posterior, éste es el momento para que el debate crítico lo decida y aporte, llegado el caso, nuevas orientaciones, pues la tarea tendrán que impulsarla equipos de investigadores de diversas disciplinas, en diferentes países y regiones de América Latina.

De cualquier manera, se estima que este ensayo ayuda a comprender y sugiere posibles explicaciones de algunos fenómenos y tendencias importantes y persistentes; permite entender la unidad básica que caracteriza la historia

socioeconómica y política de América Latina, y a la vez comprender la diversidad de tipos y procesos que se dan dentro de ese marco común; apunta hacia la necesidad de interpretar el proceso del subdesarrollo latinoamericano como una parte del proceso universal de formación de las relaciones económicas internacionales; insinúa posibilidades ciertas para el trabajo multidisciplinario y convergente de economistas, sociólogos, especialistas en ciencia política, historiadores y otros científicos sociales; abre plurales y promisorios rumbos de investigación tanto de tipo general como concretos y específicos; y sobre todo, puesto que es el propósito principal de esta investigación, ayuda a pensar en términos de la formulación de estrategias de desarrollo.

Según se ha señalado ya en la Introducción, se supone que la variable estratégica del proceso de transformación estructural en la periferia es la naturaleza de sus vinculaciones con el centro, así como los cambios que ocurren en el centro y las reacciones que ello origina en la estructura socioeconómica de los países periféricos. Convendrá analizar entonces la evolución del desarrollo latinoamericano según los principales períodos por los que atravesó la historia económica de Europa y, posteriormente, la de Estados Unidos, a partir del momento en que comienzan a influir sobre América Latina. En este sentido, se establecerá una periodización que abarca desde el primer impacto de la civilización europea sobre América hasta el presente, dividiendo ese lapso en dos grandes etapas.¹

La primera, desde la llegada de españoles y portugueses a América hasta mediados del siglo XVIII; corresponde a los períodos de la conquista y la colonia y a la formación y funcionamiento de un sistema mercantilista de relaciones entre la metrópoli y sus colonias. El segundo período se inicia durante la segunda mitad del siglo XVIII prolongándose hasta los años posteriores a la segunda guerra mundial; durante el mismo, las relaciones entre América Latina y las potencias económicas predominantes se establecen dentro del marco de una concepción liberal de las relaciones económicas entre países, o más precisamente, entre Estados-naciones. Finalmente, alrededor de 1950 se inicia un nuevo período de naturaleza distinta de los anteriores, y por consiguiente de gran significación desde el punto de vista del desarrollo en la periferia.

El período mercantilista a su vez, se concibe, dividido en tres subperíodos. El primero, que abarca algo más de la mitad inicial del siglo XVI, está caracterizado en su esencia por el proceso de conquista y por el asentamiento de las instituciones jurídicas, sociales, económicas y políticas sobre las que se habría de apoyar, posteriormente, el funcionamiento del régimen colonial mercantilista. Se trata de una etapa relativamente breve durante la cual se definen las vinculaciones con la metrópoli y se establecen las instituciones internas adecuadas

¹ Conviene aclarar que la división de la historia iberoamericana en dos grandes etapas, y sus respectivos subperíodos, plantea el problema de la fijación de límites más o menos arbitrarios; se admite, desde luego, que esos límites deben tomarse sólo como convenciones analíticas simplificadoras que permiten estudiar las fases de formación, apogeo y decadencia de determinados sistemas y estructuras, pues se entiende que la historia es un proceso continuo donde los elementos que configuran un determinado período trascienden los límites arbitrarios que requiere el investigador para su análisis.

CUADRO 6

RELACIONES ENTRE CENTRO Y PERIFERIA

Período	Evolución del centro	Potencia dominante	Sistema de relaciones centro-periferia	Evolución de la periferia
Mercantilista (1500-1750)	Capitalismo comercial	España Portugal Holanda	Mercantilismo colonial	Conquista e institucionalización (1500-1570) Apogeo (1570-1650) Crisis y cambios (1650-1750)
Liberal (1750-1950)	1750-1850 Bases revolución industrial 1850-1913 Apogeo revolución industrial 1913-1950 Crisis capitalismo maduro	Inglaterra Estados Unidos Europa (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda) Estados Unidos	Liberalismo Apogeo liberalismo (imperialismo) Crisis liberalismo	Antecedentes independencia (1750-1820) Institucionalización estados nacionales (1820-1870) Apogeo (desarrollo hacia afuera) (1870-1913) Industrialización por sustitución de importaciones (1913-1950)
(Actual 1950...)	Auge neocapitalismo Establecimiento sistema socialista	Estados Unidos URSS	Neocapitalismo Socialismo	Crisis modelo industrialización por sustitución de importaciones Creación sociedades socialistas

para cumplir las funciones coloniales dentro del Imperio. El otro subperíodo cubre la segunda mitad del siglo xvi y la primera del siglo xvii y representa la etapa durante la cual el modelo mercantilista funciona con eficacia. El último subperíodo, que corresponde a la segunda mitad del siglo xvii y a la primera del siglo xviii comprende una fase en cuyo transcurso el régimen mercantilista pierde eficacia, entra en crisis y se inicia el proceso de su decadencia y transformación.

Durante el período siguiente, el del liberalismo, también pueden distinguirse tres subperíodos principales. El primero abarca desde mediados del siglo xviii hasta mediados del siglo xix; desde 1750 hasta la independencia se va produciendo una gradual y progresiva liberalización dentro del marco de los imperios español y portugués y, además, un aumento de las relaciones con otras naciones. A partir de la independencia, este proceso se consolida y se inician los primeros esfuerzos para la formación de estados nacionales, y para crear las condiciones de funcionamiento de un modelo de relaciones económicas internacionales de naturaleza liberal. El segundo subperíodo, que abarca desde aproximadamente 1870 hasta alrededor de la primera guerra mundial, coincide con la edad de oro del capitalismo liberal, con la época en que el modelo liberal, o sea el llamado "modelo de crecimiento hacia afuera" de los países latinoamericanos, está en pleno apogeo. El tercer subperíodo que corresponde al de crisis de la era liberal, abarca desde la primera guerra mundial, pasa por la gran depresión de la década de los 30, y llega hasta el quinquenio posterior a la segunda guerra mundial.

Puede aventurarse la hipótesis que desde alrededor de 1950 se inicia un nuevo período, diferente al anterior, debido, por una parte, a cambios profundos en el sistema de relaciones económicas y políticas internacionales, o sea, en las vinculaciones externas de América Latina; y por otra, al hecho que las últimas décadas se han caracterizado también por importantes cambios internos de la estructura económica, social y política, tanto en los países industrializados como en los de la periferia.

Para mayor claridad, los períodos mencionados se presentan en el cuadro adjunto, donde se hacen corresponder las épocas más significativas de la evolución de la periferia, con las del proceso de desarrollo del capitalismo moderno. Desde luego que este cuadro debe entenderse sólo como una manera de ilustrar la importancia que, desde el punto de vista de la periferia, adquiere la naturaleza de las transformaciones observadas en la evolución histórica del capitalismo, así como también, aunque éste no sea tema que aquí se analice, la trascendencia que la propia aparición y evolución de la periferia tuvo sobre el desarrollo del capitalismo.

CAPÍTULO I

EL PERIODO MERCANTILISTA (1500-1750)

1. CONQUISTA E INSTITUCIONALIZACIÓN (1570-1750)

a] *Situación existente*

Cuando llegan los descubridores españoles y portugueses a América, esta región estaba poblada por una cantidad relativamente importante de aborígenes; según las diversas estimaciones, la cifra fluctúa entre 15 y 30 millones de habitantes. Esta población no estaba repartida de una manera uniforme por el territorio ni correspondía tampoco a una sola sociedad, o a un solo nivel de civilización; el mayor número se concentraba en torno al Imperio azteca, que cubría aproximadamente el área de México y buena parte de Centroamérica, y el Imperio incaico, que comprendió en el momento de su apogeo desde Colombia hasta el valle Central chileno, incluyendo Ecuador, Perú, Bolivia y el norte de Argentina.¹

En estas áreas se habían desarrollado sociedades relativamente avanzadas caracterizadas por una estructura social y económica diversificada. La base del sistema la constituía una agricultura de tipo "excedentario", es decir, una actividad agropecuaria que ya había logrado un nivel de productividad superior a las necesidades de subsistencia de los propios productores rurales, y de tal manera organizada que dicho excedente se transfiriera a otros sectores de la población. Una agricultura "excedentaria" implica un nivel tecnológico de cierta significación, como el uso del riego y de ciertos instrumentos agrícolas simples; también requiere una estructura social con una clase dirigente no directamente productiva que atiende la organización y funcionamiento del sistema y establece las normas e instituciones que garantizan su permanencia.

Este tipo de sociedades exige además una cierta actividad comercial, encargada del traslado del excedente rural para abastecer los sectores urbanos, que poseen ya una importancia considerable, puesto que desde las ciudades se dirige el proceso económico y la organización política del Imperio.² Esto permite a su vez la aparición de una serie de actividades económicas urbanas, particularmente los servicios y la producción artesanal. Lo anterior implica que existe una cierta estratificación social y un Estado; organizado este último de manera tal que asegura la existencia y supervivencia de la sociedad mediante la permanente y segura obtención y distribución del excedente agrícola.

¹ Véanse, entre otros, a Clarence H. Haring, *El imperio hispánico en América*, traducción de H. Pérez Silva, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1966; John H. Parry, *The Spanish Theory of Empire in the Sixteenth Century*, Cambridge, 1940; Angel Rosenblat, *La población indígena y el mestizaje en América*, Ed. Nova, 1954, cuyas estimaciones se reproducen en el cuadro siguiente, y J. E. Hardoy, *Ciudades precolombinas*, Buenos Aires, Ed. Infinito, 1964.

² J. E. Hardoy, *Ciudades precolombinas*, Buenos Aires, Ed. Infinito, 1964.

CUADRO 7

POBLACIÓN DE AMÉRICA HACIA 1492

I. Norteamérica, al norte del río Grande		1 000 000
II. México, América Central y Antillas		5 600 000
México	4 500 000	
Haití y Santo Domingo (La Española)	100 000	
Cuba	80 000	
Puerto Rico	50 000	
Jamaica	40 000	
Antillas Menores y Bahamas	30 000	
América Central	800 000	
III. América del Sur		6 785 000
Colombia	850 000	
Venezuela	350 000	
Guayanas	100 000	
Ecuador	500 000	
Perú	2 000 000	
Bolivia	800 000	
Paraguay	280 000	
Argentina	300 000	
Uruguay	5 000	
Brasil	1 000 000	
Chile	600 000	
<i>Población total de América en 1492</i>		13 385 000

FUENTE: Angel Rosenblat, *La población indígena y el mestizaje en América*, vol. I, "La población indígena: 1492-1950", Buenos Aires, Ed. Nova, 1954.

Junto a las áreas que abarcaban los imperios azteca e incaico se desarrollaban, en otras áreas de América, sociedades cultivadoras de agricultura de subsistencia: los tupíes, guaraníes, taínos, mapuches, chibchas, muiscas, etc. Estas sociedades se encontraban en un grado de evolución social inferior, no habían llegado a formas de organización productiva que permiten la existencia de un sector que dirija un sistema social con instituciones diferenciadas y específicas. Se trata más bien de sociedades agrícolas tribales donde la diferenciación de funciones era muy escasa y la organización social es rural y generalmente de tipo comunitario. Estas sociedades, aunque de muy diferente grado de desarrollo entre ellas, se caracterizaban por una agricultura de escaso o ningún excedente, y representaban una reducida proporción de la población de América. Existía un tercer grupo de poblaciones de naturaleza aún más primitiva que se encontraban en etapas de evolución caracterizadas por las actividades recolectoras y cazadoras. En general eran pueblos nómadas que no habían alcanzado la etapa de los cultivadores sedentarios, son pueblos tales como los puelches, alacalufes, patagones, charrúas, etc., que habitaban extensas áreas

(pampas, Chaco, Brasil oriental, etc.) con recursos naturales apropiados a sus actividades.

En síntesis, a comienzo del siglo xvi existían tres situaciones principales en América Latina: a) sociedades de agricultura excedentaria, relativamente avanzadas y una organización sociopolítica compleja, que incluía la gran mayoría de la población de América Latina,³ y que se extendían desde México y parte de Centroamérica hasta las regiones andinas de Suramérica; b) sociedades de agricultura de subsistencia, de carácter fundamentalmente tribal, con una organización social simple y repartidas en grupos de población relativamente reducidas, y c) regiones de abundantes recursos naturales y una densidad de población escasísima, formada por grupos nómadas de tribus básicamente recolectoras y cazadoras; estas regiones se denominan en lo que sigue "áreas vacías".

b] *El impacto externo*

Para comprender mejor los cambios en la situación existente a la llegada del conquistador, es preciso tener en cuenta las concepciones y prácticas políticas y económicas entonces vigentes en Europa y que inspiran la organización de los imperios español y portugués.⁴ Para ello debe recordarse que en la época se gestaba una concepción del Estado y una práctica política cuyas funciones y propósitos estaban orientados hacia la organización de un sistema de política económica que condujera al enriquecimiento y fortalecimiento de la metrópoli. Los recursos necesarios para realizarla se trataban de obtener por medio de la tributación, de una política comercial destinada a lograr un balance favorable en el intercambio y mediante una política de expansión territorial.⁵ Esta última tendía a facilitar la apropiación de recursos naturales adicionales y a crear una situación caracterizada por una abundante disponibilidad de mano de obra; de esta manera se buscaba fomentar la extracción de metales preciosos y/o el cultivo de productos de gran valor en el comercio internacional. La política comercial, por su parte, procura controlar en forma exclusiva y excluyente el comercio entre la metrópoli y las colonias, para transferir a los comerciantes metropolitanos el excedente generado en las colonias en virtud de la instalación y expansión de las nuevas actividades productivas; la tributación persigue el mismo fin en beneficio directo del Estado.

El carácter mercantilista que España y Portugal atribuyen a la organización del Imperio americano puede servir como elemento ordenador de la gran variedad de instituciones implantadas y políticas adoptadas. Por supuesto que la concepción mercantilista no aparece explícitamente formulada en ese momento, sino que se va generando en la medida que afronta la tarea formidable y sin precedentes de organizar concretamente la vida social en las colonias, y América va revelando al conquistador cuáles son sus recursos naturales, su po-

³ Angel Rosenblat, *op. cit.*

⁴ La historia de España en los siglos anteriores al descubrimiento, particularmente la influencia de los árabes, su rechazo y derrota por los castellanos y el proceso de fusión cultural y de unión política que le siguió, constituyen antecedentes de vital importancia para comprender el proceso de formación del Imperio. Una breve y brillante exposición se encuentra en J. H. Parry, *The Spanish Seaborne Empire*, Londres, Hutchinson, 1966, pp. 27-37.

⁵ Véase parte III, cap. II.

blación, sus posibilidades. En este sentido, el descubrimiento de fabulosas riquezas en metales preciosos fue un factor importante en la orientación que las metrópolis habrían de imprimir a sus políticas coloniales.

Va gestándose así una política destinada a producir, extraer y enviar a España y Portugal el máximo excedente posible de metales preciosos y productos de valor en el mercado europeo y, en consecuencia, a organizar su captación, su producción y su transferencia a la metrópoli. Cumplida la etapa de apoderamiento del oro y la plata existentes entre la población americana —acervo acumulado de metales preciosos que rápidamente se agota— se plantea la necesidad de organizar la producción minera; esto se logra a través de un sistema productivo basado sobre la explotación de los recursos naturales que interesan a la metrópoli y de los recursos humanos necesarios, y posibilitando una reorganización de las actividades agropecuarias para asegurar la alimentación que requieren los trabajadores de las minas y plantaciones, así como también los propios conquistadores.

Se necesita además un sistema de controles de la producción de metales preciosos y productos de valor, y de su comercio y transporte, tanto dentro del dilatado Imperio como para asegurar su transferencia desde las colonias hasta la metrópoli. También es preciso garantizar una participación importante al Estado metropolitano en los frutos de la explotación metalífera, así como crear condiciones que posibiliten la existencia de personas interesadas en organizar la producción colonial. En síntesis, trátase de institucionalizar nuevas modalidades y condiciones de apropiación de los recursos naturales, de regímenes de trabajo, de tributación y de comercio. Respecto de este último existe no sólo una concepción mercantilista como principal elemento explicativo, sino además la amenaza por parte de otros intereses; el corso y la piratería son, en efecto, fenómenos importantes y permanentes que acompañan a la explotación colonial particularmente durante los siglos XVI y XVII.

No obstante la uniformidad que en su esencia reviste el impacto colonial, las diversas regiones de los imperios y la naturaleza de sus vinculaciones con las metrópolis presentan, con el tiempo, una importante diversidad de características. Esto depende, básicamente, de la actividad exportadora que se desarrolla en cada región y de las condiciones que encontró el conquistador. La organización colonial española en América se centra en torno a los dos imperios preexistentes, el azteca y el incaico, donde se conjugaba una situación de abundancia de metales preciosos, de recursos humanos para explotarlos, y una agricultura excedentaria que permitía el sustento de la mano de obra y del colonizador.

No ocurre lo mismo en las regiones menos pobladas o despobladas de los territorios españoles y portugueses, donde se encuentran civilizaciones más atrasadas del tipo de agricultura de subsistencia, o aun más rezagadas, como las comunidades recolectoras nómadas. Cuando en estas áreas faltan las riquezas mineras, la conquista y organización de la sociedad colonial persigue tres propósitos principales. Por una parte, asegurar la ocupación de todo el territorio colonial, a fin de evitar su posible dominio por potencias imperiales rivales. Por otra, la necesidad de desarrollar algún tipo de producción de interés e importancia para el abastecimiento de las principales áreas coloniales; cuando

se analiza el funcionamiento del modelo mercantilista colonial se puede observar, en efecto, la formación de "centros" y "periferias" dentro del territorio colonial de América. Y finalmente, desarrollar la exportación de productos no minerales de gran demanda en Europa, tales como el azúcar, cacao, café, palo de brasil, tabaco, cuero, etc., en colonias vinculadas más directamente a las respectivas metrópolis, tales como las del Caribe, Venezuela y Brasil.

2. EL APOGEO DEL MERCANTILISMO COLONIAL (1570-1650)

a] Estructura interna

El análisis más detallado de la estructura y funcionamiento de la sociedad colonial durante el período de apogeo del mercantilismo correspondiente a la segunda mitad del siglo XVI y primera del XVII, conviene referirlo al tipo de sociedades y economías preexistentes que se llamaron de "agricultura excedentaria" y que corresponde fundamentalmente a los imperios azteca e incaico. Éste es el tipo de sociedades, por lo que se lleva expuesto, que se ajusta con mayor facilidad al sentido, concepción y propósito de la política imperial, ya que en este caso coinciden formas de organización social y niveles culturales relativamente avanzados con disponibilidad de alimentos, recursos humanos y una dotación abundante de minerales de oro y plata.

Un primer problema principal que debió resolverse fue la creación de condiciones para que determinados individuos organizaran la producción de metales preciosos, considerando que la fuerza de trabajo debía ser alimentada de alguna manera. Para asegurar el usufructo y explotación de los recursos minerales y de la población indígena, se adoptaron instituciones tales como la encomienda y la mita, los repartimientos y mercedes de tierras y las reducciones a pueblos.⁶ Todas ellas persiguieron el fin fundamental de otorgar al encomendero y otros agentes productivos los recursos naturales y la fuerza de trabajo, asegurándoles además el acceso a la producción agrícola para alimentarla. La Corona participó directamente en la producción de metales pre-

⁶ Las instituciones mencionadas pueden describirse de la siguiente forma: La encomienda tenía como finalidad proveer mano de obra para la producción; existían dos tipos de encomienda: la de servicios y la de tributos. Según la primera, el indio tenía la obligación de prestar ciertos servicios al encomendero sin retribución monetaria, mientras que la segunda impone al indígena la obligación de entregarle productos al encomendero. Mucho se ha discutido si la encomienda es una institución de tipo feudal similar a la servidumbre, pero hay entre ellas diferencias porque el encomendero carecía de ciertos derechos característicos del señor feudal, así el derecho de administrar justicia. Muchos historiadores han confundido en una sola institución la encomienda y las concesiones de mercedes de tierra, pero en realidad son diferentes; la encomienda incluía generalmente las tierras de los indios encomendados, pero el encomendero no tenía la propiedad de la tierra, la que seguía perteneciendo al Rey. Las concesiones de mercedes de tierra eran otorgadas por los gobernadores a personas que adquirirían su dominio y podían, por lo tanto, donarlas, venderlas o transmitir las por causa de muerte; el encomendero carecía de estas atribuciones y sólo tenía el derecho a parte de los frutos del trabajo de los indígenas mientras durase la encomienda.

La mita (o cuatequil en México) era, también, otro mecanismo para movilizar la mano de obra indígena y consistía en la obligación que tenían los pueblos de indios de proporcionar cierta cantidad de sus miembros aptos para realizar trabajos, que les eran impuestos

ciosos explotando minas por administración; además, se aseguró una participación indirecta de la producción, estableciendo diversos tributos, entre otros, el quinto real. Se crearon también impuestos de aduanas —el almojarifazgo—, y al comercio interno —la alcabala—; junto a estos gravámenes se adoptaron una serie de prohibiciones legales destinadas a cumplir los propósitos de la política mercantilista: supresión o eliminación del comercio entre las colonias, dentro de cada colonia y entre las colonias y otras metrópolis, con el fin de proteger la manufactura, artesanía y agricultura de España y Portugal y evitarles la competencia de otros productores, sean éstos coloniales o de otras naciones.

Por otra parte, se establecen ciertas instituciones para asegurar la transferencia de las riquezas de América a España, que fortalecen el monopolio del comercio, que consiste básicamente en reservar el intercambio a los comerciantes autorizados por la Casa de Contratación, utilizando de modo exclusivo los puertos privilegiados (Sevilla y Cádiz en España, La Habana, Veracruz, Portobello y Cartagena en América) y el sistema de las flotas y galeones, y ferias. De esta manera se completaba el control total de los metales preciosos y de los demás productos que, en menor medida, se traficaban entre la Península Ibérica y América. Como puede verse, se trata de un conjunto de instituciones que regulan la propiedad, la producción, el comercio y la distribución del flujo productivo y comercial de las colonias.

Desde el punto de vista de la estructura productiva, esta política posibilitó el desarrollo de una actividad de exportación, generalmente extractiva o de productos agrícolas tropicales, y de actividades agrícolas y ganaderas destinadas a producir los alimentos e insumos necesarios para la explotación de las minas o plantaciones; además existía una agricultura de subsistencia. Surgía también una nueva agricultura comercial, basada principalmente en la incorporación de productos traídos desde Europa así como en el desarrollo de la ganadería, y cuyo destino primordial era abastecer la población urbana, formada por la burocracia colonial, que incluía la administración civil, eclesiástica y las fuerzas militares, y además por las personas que desempeñaban actividades comerciales, artesanales y de servicios. En algunas ciudades, sobre todo en México y Lima, surgieron grupos de altos ingresos al influjo de las actividades del comercio exterior e interior y de especulaciones con dinero y crédito; los mineros, hacendados y encomenderos residentes en las ciudades constituían otro grupo importante. A la nueva estructura productiva corresponde una

durante un plazo determinado; formalmente los indios recibían un salario por su trabajo, aunque este sistema significaba una especie de esclavitud temporal. La mano de obra así obtenida era utilizada en la minería o en obras públicas. La mita también se empleó para brindar los recursos financieros a los encomenderos, quienes debían pagar tributos al Rey y mediante el alquiler de la mano de obra que tenían a su cargo lograban estos recursos.

Para permitir el eficiente funcionamiento de la mita se obligó a la población indígena, diseminada por los campos, a concentrarse en aldeas con autoridades locales que se responsabilizaban del cumplimiento de la mita; esta institución fue llamada reducción a pueblo.

Además de las recopilaciones y comentarios de leyes de Indias hay una copiosa bibliografía. Véanse, por ejemplo, el ya citado libro de C. H. Haring; Silvio Zavala, *Ensayos sobre la colonización española en América*, Buenos Aires, 1944; José Ma. Ots Capdequí, *Instituciones*, vol. xiv de *Historia de América*, Barcelona, Salvat, 1959.

cierta estructura social integrada, en el sector urbano, por los grupos burocráticos, militares, eclesiásticos, comerciantes, propietarios rurales y mineros, artesanos y servidumbre; en el sector rural, por los hacendados y empresarios de minas, las órdenes religiosas rurales, los agricultores y trabajadores de las minas.

La estructura social urbana es la que en realidad presenta mayor diversificación e interés. Sus diversos grupos cumplen diferentes funciones: la burocracia civil y militar, que constituye un núcleo importante y fuerte, representa los intereses de la metrópoli en la colonia; el clero cumple una serie de tareas de tipo educacional, religioso y administrativo convenidas entre la Corona y la Iglesia; los comerciantes constituyen un grupo menos numeroso aunque importante por su situación estratégica en relación con el comercio exterior; por su parte los propietarios de la tierra, mineros y encomenderos, organizan y controlan la producción.

Entre los grupos sociales mestizos, indígenas y negros, que constituyen la abrumadora mayoría de la población rural, se recluta el personal ocupado en los servicios urbanos, principalmente en el servicio doméstico y en parte de las actividades artesanales. La burocracia, el clero, los comerciantes, los dueños de la tierra, mineros y encomenderos, son en general españoles o descendientes de españoles; en este sentido existe una correspondencia entre la diferenciación racial y la diferenciación social. Convendría apuntar también que los encomenderos y, en general, los hacendados o propietarios de la tierra son más urbanos que rurales, tanto por su formación y sus orígenes en la metrópoli, como por el hecho de residir generalmente en predios urbanos, y porque con frecuencia son a la vez funcionarios, militares y comerciantes. En la organización de la estructura social de las colonias españolas importa señalar que la ciudad es el centro principal de la comunidad desde donde se ejercen las principales funciones políticas, sociales y culturales. En este aspecto, por lo demás, no se hace sino trasladar a América las concepciones y tradiciones españolas, y particularmente castellanas, de la ciudad corporativa fortificada, centro del poder político y militar, y eje de la vida social y cultural. En Brasil, en cambio, el principal centro de gravitación durante la mayor parte de la colonia no es la ciudad sino el campo, por basarse su evolución en actividades recolectoras al comienzo y, posteriormente, en la plantación.

Las principales instituciones que regulan la vida de la colonia y a través de las cuales se ejerce la autoridad imperial son el Estado y la Iglesia. Por lo que hace al Estado, en el Imperio español existía una administración representada por la jerarquía monarca- virrey-gobernador; y además, una representación algo más amplia de grupos e intereses diversos de la metrópoli en el Consejo de Indias, las Reales Audiencias y la Casa de Contratación. Por otra parte, en las colonias existen instituciones como el Cabildo y, posteriormente, el Consulado que cumplen la función de representar los intereses de los principales grupos dominantes o dirigentes de la colonia ante el poder ejecutivo y ante la metrópoli en general: el Consulado a los comerciantes, y el Cabildo a los principales residentes de las ciudades importantes de la colonia.

A la Iglesia corresponde, por acuerdo entre la Corona y la Santa Sede, la función evangelizadora de los indígenas; y junto a la tarea religiosa, la Iglesia

tiene un papel aducacional y algunas responsabilidades administrativas tales como los registros de nacimientos, de defunción, de administración de los cementerios, etc. En general, podría afirmarse que la Iglesia justifica, en términos ideológicos, la razón de ser del Imperio y el ejercicio del dominio de España sobre América; en efecto, sobre los objetivos de evangelización, civilización y educación se asienta la base moral del Imperio. Por otra parte, la Iglesia ejerce cierto control sobre la aristocracia colonial, tan propensa a olvidar que el poder superior emanaba de la Corona. Además, debe señalarse que, en general, durante la dinastía de los Austria, existe una estrecha compenetración entre Iglesia y Estado.

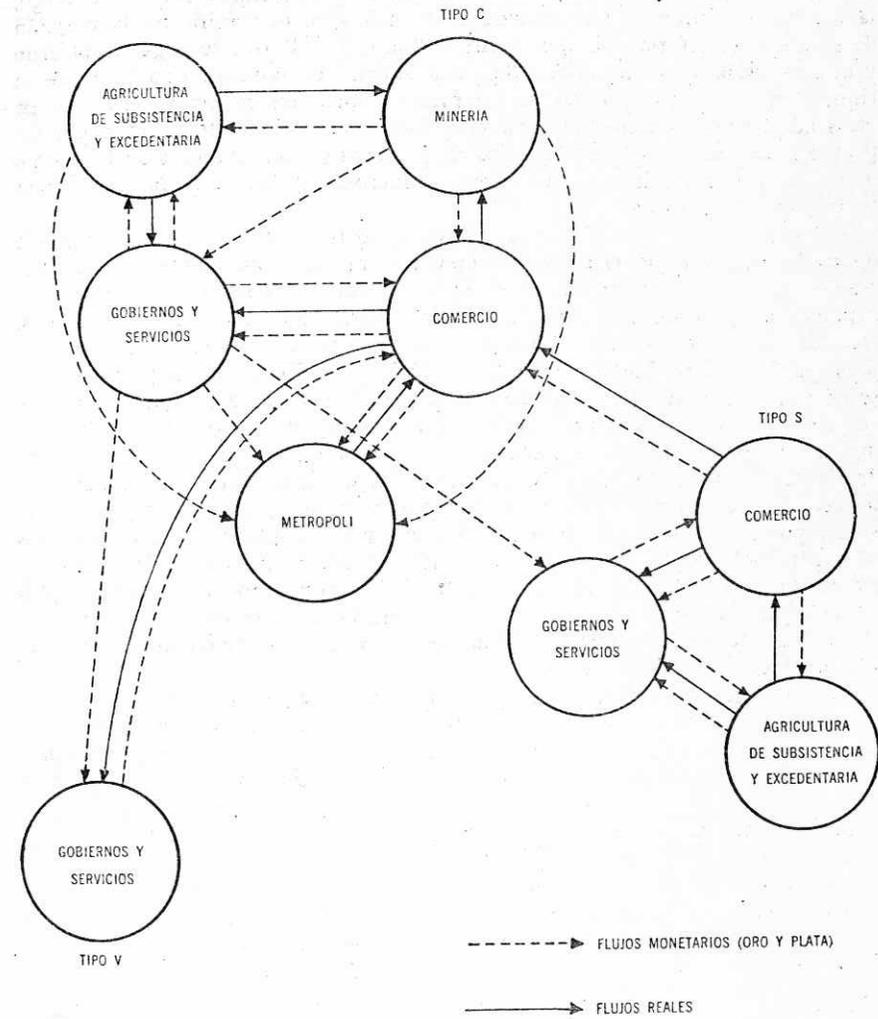
Para realizar este conjunto de funciones, la Iglesia dispone de una serie de recursos, algunos de los cuales obtiene por tributación, como por ejemplo el diezmo, otros mediante la adquisición o cesión de tierras para el desarrollo de actividades agrícolas y artesanales, y finalmente, por las donaciones de recursos y de tierras que hacen los particulares (donaciones, manos muertas, compras de bulas, legados, etc.). La Iglesia cumple con su función educativa, realizada principalmente por algunas congregaciones religiosas, un papel innovador muy importante entre la población indígena y mestiza, mediante el fomento y desarrollo de nuevas actividades y cultivos agrícolas y de algunos oficios artesanales. En determinadas regiones, y en ciertos casos, la Iglesia logra una cierta independencia en virtud de sus actividades productivas y de otro orden que realiza; de esta manera, suscita una disputa por hombres y por tierras, ya que la propia Iglesia se transforma en uno de los principales agentes productivos y de acumulación.

b) El funcionamiento del modelo colonial

En el modelo español se destacan los núcleos centrales de la sociedad colonial (México y Perú), que aparecen como una superposición sobre sociedades precolombinas relativamente avanzadas, de agricultura excedentaria, y donde se trabajaba el oro y la plata. Esa sociedad se proyecta también, aunque en forma más restringida, sobre los grupos humanos del segundo tipo, las economías de subsistencia; y en forma más limitada aún, a las áreas vacías.

Para las sociedades cuyos centros se encuentran en el Imperio incaico y en el Imperio azteca, la llegada del conquistador significa desde un punto de vista político y social, remplazar los grupos dirigentes nativos por una burocracia civil, militar y religiosa española. En cuanto a la estructura productiva, significa la expansión de una nueva actividad, la minería; para ello es preciso crear una situación de amplia disponibilidad de hombres y, por consiguiente, se requiere un excedente de producción agrícola para alimentar esa fuerza de trabajo. De ahí se deriva una transformación importante en la agricultura existente, ya que no sólo hace falta abastecer la fuerza de trabajo minera sino también la nueva población urbana. Esta nueva población, de origen ibérico, trae un patrón de consumo distinto al prevaleciente, lo que impulsa a introducir una serie de nuevos cultivos (trigo, arroz, centeno, avena, caña de azúcar, café, algodón, numerosas frutas y hortalizas), así como ganadería (vacunos, ovinos, porcinos, aves, caprinos).

FLUJOS REALES Y MONETARIOS ENTRE CENTRO Y PERIFERIA COLONIAL



Desde el punto de vista de las necesidades de liquidez de la economía metropolitana, de las entradas fiscales de la Corona y del propio dinamismo del modelo mercantilista, el sector más importante y estratégico era, desde luego, la producción minera. La producción de oro y plata significaba la creación de un flujo monetario correspondiente al "quinto real" que se paga al gobierno y que se envía a la metrópoli. Significa además el gasto de una parte de la riqueza minera producida, en las compras de alimentos al sector agrícola y en otras adquisiciones hechas al comercio. Estas transacciones se refieren por supuesto a las compras que realizan los propietarios y encomenderos de los bienes que no se producen dentro del complejo minero-agropecuario de la encomienda o comunidad indígena.

Además del trueque, surgen así flujos monetarios hacia el sector agrícola no tradicional y hacia el sector comercial; complementados éstos por otra corriente directa a la metrópoli constituida por las transferencias que enviaba a España, ya sea a sus familiares o para la adquisición de propiedades, títulos, etc., los encomenderos y los españoles que trabajaban en las minas. Las compras que la minería hace en el sector agrícola posibilitan las adquisiciones por parte de la agricultura de productos importados a través del comercio; y a su vez las compras de la minería al sector comercial constituyen una fuente de ingresos monetarios para el comerciante que los utiliza para proveerse tanto de productos agrícolas como de productos importados. Éstos se venden a la burocracia y los grupos dominantes agrícolas y mineros; el excedente que queda en poder del comerciante le permite pagar sus impuestos y hacer remesas a la metrópoli, como ocurre con los mineros y propietarios agrícolas. Con los recursos que obtiene de los otros sectores, el sector burocrático compra productos agrícolas, en tanto que el sector agrícola contribuye con sus tributos al mantenimiento del gobierno y al envío de las remesas correspondientes de la administración colonial a la metrópoli.

Como puede percibirse, la producción minera regula la monetización del sistema y, por consiguiente, el nivel del ingreso monetario, el volumen de las transacciones comerciales, el monto de las recaudaciones tributarias, las transferencias de metales preciosos a la metrópoli y el nivel de las importaciones. Además, se observa cómo las instituciones que regulan la propiedad, la producción, la disponibilidad de mano de obra, el comercio y la distribución, conducen todas a que la mayor parte de la producción minera vaya a parar finalmente a España o Portugal.

Este análisis del funcionamiento de las economías coloniales predominantes debe complementarse. Tanto en el caso de México o en el de Perú (centros coloniales que, en adelante, se denominarán economías de tipo C), se trata en verdad de dos subsistemas coloniales; ambos dependen de la metrópoli, pero de ellos a su vez dependen, dentro de América, las áreas y regiones que se han denominado economías de subsistencia y áreas vacías (que, en adelante, se identificarán como economías de tipo S y de tipo V, respectivamente). Así, de México depende Centroamérica, y de Perú, el conjunto de los países suramericanos. Por otra parte, Nueva Granada y las islas del Caribe, están ligadas más directamente a España, por tratarse de áreas con las cuales se establece la vinculación más directa de las flotas; es el caso de La Habana en el

Caribe; y de Cartagena y Portobello, donde se centraliza el comercio de las colonias españolas de Suramérica.

Si para ilustrar este criterio tomamos el caso del sistema colonial que tiene su centro en el Virreinato de Lima, regiones como Chile, Ecuador y el Noroeste argentino, corresponderían aproximadamente al tipo S de economías de subsistencia.⁷ En estas regiones se establecen el gobierno, la burocracia y las fuerzas armadas metropolitanas, que, para su consumo, requieren una evolución de la agricultura de subsistencia, en el sentido de transformarla, por lo menos en parte, en agricultura excedentaria. Esto posibilita, a su vez, el desarrollo de cierta actividad comercial, particularmente en lo referente a productos agropecuarios que interesan a Lima y al Alto Perú: cueros, sebo, trigo, vino, aceite, mulas, etc. De esta manera, se establece un tipo de economía caracterizado por una burocracia central relativamente fuerte; una agricultura que se divide en agricultura de subsistencia y agricultura excedentaria, y en parte incluso exportadora; y una actividad comercial, que vincula esta economía con el Virreinato que es el centro colonial.

Por otra parte, en las áreas vacías (economía de tipo V) como el Río de la Plata, se establece una burocracia militar y administrativa con el fin de limitar el contrabando y la penetración de las otras potencias en el territorio colonial. En este caso, las formas de vinculación se dan a través del financiamiento de la burocracia colonial por parte del Virreinato, y de un pequeño intercambio comercial entre el área y el resto del Virreinato. Conviene señalar que el tipo V corresponde a la Pampa argentina y a Uruguay, ya que el interior argentino, particularmente el noroeste, es una economía de tipo S, vinculada al Alto Perú por la producción y abastecimiento de alimentos e insumos para la actividad minera.

De la descripción del funcionamiento de los principales subsistemas de la colonia, se desprende que los sectores generadores de un excedente susceptible de traducirse en acumulación, son principalmente la minería y la agricultura; este excedente, que se define como el valor de la producción menos el de los salarios e insumos, se utiliza para el pago de impuestos, gastos de consumo de los propietarios, inversiones y remesas a la metrópoli.

El proceso de acumulación, es decir, de ampliación de la capacidad productiva, se produce principalmente en la minería y en la agricultura, como una consecuencia de la política minera y de la demanda de productos agrícolas originada por la expansión urbana y de la minería. La acumulación se traduce en una ampliación de la cantidad ocupada de fuerza de trabajo y/o en un aumento en la jornada de trabajo, tanto en las minas como en la agricultura. En cuanto a los límites de la acumulación, no había topes externos, ya que la capacidad de absorción de metales preciosos y de circulante era prácticamente ilimitada por parte de la metrópoli, dada la colosal expansión de la producción y el comercio en Europa y por tratarse de productos que sirven como dinero. El límite, por el escaso cambio tecnológico de la época, estaba dado por la disponibilidad y ley de los recursos minerales y por la oferta de mano de

⁷ Los actuales territorios de Colombia y Paraguay dependían administrativamente del Virreinato del Perú, pero sus vinculaciones económicas con él eran débiles.

obra. La cantidad de mano de obra que podía incorporarse a la minería dependía del trabajo requerido por la agricultura de subsistencia, y la producción de alimentos para la población urbana y minera. De hecho, la agricultura debía aumentar el excedente disponible de alimentos, y para ello introducir cambios técnicos, aumentar la jornada de trabajo y/o reducir el nivel de subsistencia.

Las necesidades de mano de obra en la agricultura y en la minería producen fuertes migraciones internas y procesos de concentración de la población indígena (reducciones a pueblos); la utilización intensiva de esa mano de obra —principal forma de capital disponible— y la reasignación del recurso tierra a la producción de nuevos productos de consumo y exportación, agrícolas y ganaderos, perjudicó los sistemas de irrigación, la organización del trabajo comunal y el equilibrio ecológico de los cultivos tradicionales, y empujó así a la población rural no incorporada al sistema productivo de una agricultura de subsistencia hacia tierra de inferior calidad, o al vagabundaje. Entre otros factores bien conocidos, éste es de la mayor importancia para explicar la catastrófica merma de la población indígena durante el siglo xvi.

Estas consideraciones revelan que el impacto externo no es una simple superposición paralela, o un enclave aislado respecto del resto del sistema, sino que produce un cambio profundo en la situación preexistente, recondicionándola estructuralmente para que se integren en forma funcional dentro del nuevo esquema los elementos que éste requiere, y se expulsan o marginen los que no puede absorber.

En relación con el grado de aprovechamiento de los recursos productivos, y en función de lo que se acaba de exponer, es evidente que los recursos minerales se explotaron al máximo compatible con la disponibilidad de mano de obra, la que a su vez estaba determinada por la productividad de los hombres que trabajaban las tierras, en el sentido de la capacidad que ellos tuvieron para generar un excedente que permitiese mantener la mano de obra en la minería. Por lo menos esto es lo que ocurre en las economías coloniales centrales de tipo C, es decir, donde hay actividad minera. En cambio en el caso de las economías de tipo S, el grado de utilización dependía principalmente del nivel de demanda que sobre ella ejercía la economía de tipo C, es decir, en función del nivel de actividad de la minería en aquellas economías.

Con respecto a la distribución del ingreso total, la parte correspondiente a salarios consistía fundamentalmente en la alimentación y se pagaba en especie; era, desde otro punto de vista, el consumo necesario para mantener la fuerza de trabajo en la agricultura y la minería. La diferencia entre el ingreso total o producto total, y los salarios no monetarios, constituía el excedente de ambos sectores, que equivalía al ingreso monetario, el que a su vez era igual al valor de la producción minera. Este excedente la población no indígena lo utilizaba en transferencias a la metrópoli, impuestos tanto para el Estado como para la Iglesia, consumo y atesoramiento.

Durante la segunda mitad del siglo xvi y la primera del xvii, la estructura económica y social se diversifica y diferencia con respecto a los tipos iniciales de ese período, basados sobre las tres formas de sociedades preexistentes.

Los efectos del funcionamiento y apogeo del modelo mercantilista se ma-

nifestaron en las sociedades centrales de agricultura excedentaria (tipo C) por una diferenciación de la estructura productiva donde pueden distinguirse varias actividades: la agricultura (que se dividió en agricultura de subsistencia y comercial), la minería, el comercio y el Estado. Desde el punto de vista de la estructura social, la agricultura de subsistencia y la minería mantienen una gran masa indígena de campesinos y trabajadores mineros al nivel de subsistencia. Por otra parte, aparece el germen de los que posteriormente llegarán a ser los grandes propietarios de tierras y los grupos urbanos compuestos de comerciantes, burocracia y artesanado; y entre estos sectores predomina la burocracia civil, militar y religiosa, por tratarse precisamente de los principales centros administrativos del Imperio. Este tipo de sociedad se da principalmente en México y Perú.

El tipo S corresponde a las economías que se encuentran en la periferia de estos dos centros coloniales y donde no existían recursos minerales abundantes. En cambio, en esas economías hay, además de una agricultura de subsistencia, otra de tipo comercial, que se orienta hacia el abastecimiento del mercado interno y se especializa además en la producción de alimentos e insumos que se exportan hacia los centros coloniales.

El desarrollo de ciudades importantes en las sociedades coloniales centrales con población europea abundante y creciente, de altos ingresos, significaba una demanda dinámica de harina de trigo, vino, aceite y otros productos habituales en la vida urbana española. Esto posibilitó el desarrollo, en los propios centros coloniales, pero particularmente en algunas áreas dependientes, como Chile y el noroeste argentino, de una explotación agropecuaria de productos alimenticios europeos organizada en forma de haciendas agrícolas y ganaderas. Éste es uno de los orígenes de los sectores latifundistas y de la institución social de la hacienda, que tan importante papel desempeñará posteriormente en la sociedad latinoamericana.⁸ A medida que el comercio entre centro y periferia colonial adquiere importancia, se desarrollan en América actividades comerciales.

A esta estructura económica corresponde una estructura social donde prevalecen los grupos formados por comerciantes y burocracia que también dependen del centro colonial respectivo; existe, por otro lado, el gran propietario agrícola, así como una masa campesina de subsistencia relativamente menos importante y más escasa que en las economías antes descritas.

Para estos dos tipos de economía, el apogeo del modelo corresponde fundamentalmente a la segunda mitad del siglo xvi y primeras décadas del siglo xvii; en tanto que hacia mediados del siglo xvii se comienza a apreciar una aguda decadencia en la producción de minerales, cuya crisis es entonces consecuencia del decrecimiento de la producción de plata y oro en el Virreinato del Perú y su periferia, que representaba a comienzos de la centuria más de dos tercios del total producido en América. La minería mexicana mantuvo su nivel de producción durante ese período y posteriormente, durante el siglo xviii, experi-

⁸ Si bien es cierto que el latifundio se extendió ampliamente durante la colonia, debe señalarse que a ese proceso se superpuso otro de apropiación en gran escala de la tierra después de la independencia y, particularmente, durante a segunda mitad del siglo xix y principios del xx.

mentó una considerable expansión que llevó a invertir su importancia relativa con respecto a Perú.

Desde comienzos de la colonia se insinúa otro tipo de economía, basada en la exportación de productos agrícolas de plantación, tales como el azúcar, el cacao, el café y el tabaco, que experimenta una importante expansión durante el siglo XVIII. Se trata de una variante de las economías de tipo S (que se denominará tipo SP), que por encontrarse en áreas tropicales, particularmente en las islas del Caribe, Venezuela y Brasil, están en condiciones de desarrollar una actividad exportadora con productos que también interesan desde el punto de vista de la política mercantilista. En estos casos, surge junto a la agricultura de subsistencia, otra comercial del tipo plantación o hacienda. Se desarrolla también una actividad comercial y, presente siempre, la burocracia colonial. Desde el punto de vista de la estructura social, existe un pequeño y poderoso grupo dirigente formado por hacendados y dueños de plantaciones; un grupo relativamente débil de comerciantes y burócratas; y aparece un nuevo y numeroso grupo social: la población esclava.

El tipo V de sociedad, que se desarrolla principalmente en áreas o espacios vacíos, comienza a experimentar un cambio sustancial a través del funcionamiento de la sociedad colonial; particularmente por desarrollarse allí la ganadería ovina y bovina. Aparece una actividad agropecuaria comercial basada casi exclusivamente en la ganadería de exportación (cueros, carne salada, sebo) y que además produce para el pequeño mercado interno. En consecuencia, se fortalece y amplía considerablemente en este sistema la actividad comercial, y se atenúa la importancia del control burocrático y militar tradicional. Desde el punto de vista de la estructura social, y dado el tipo de actividad agropecuaria extensiva con escasa población que se desarrolla, prevalecen en esta sociedad los ganaderos y hacendados, muchos de los cuales son en realidad habitantes rurales. Los grupos medios están integrados por comerciantes y burócratas, y hay una ausencia casi total de fuentes de aprovisionamiento de mano de obra barata, como las que aparecen en los tipos ya analizados.

Esta forma de sociedad corresponde casi exclusivamente a Argentina y Uruguay; en el primer caso el desarrollo de la ganadería y de su actividad comercial de exportación posibilitará luego la creación de un núcleo económico y social fundamental en Buenos Aires, cayendo en decadencia la periferia interior tradicional, caracterizada por una estructura agrícola de subsistencia y comercial vinculada a la economía del Alto Perú.

Como síntesis, convendría examinar rápidamente las características esenciales, o los resultados y síntomas del funcionamiento de la sociedad colonial. Esto llevaría a incorporar por lo menos los siguientes elementos:

- 1) dependencia total de la metrópoli tanto en el sentido económico y militar como en el cultural y político;
- 2) especialización muy grande en la producción y exportación de minerales preciosos y de algunos productos agrícolas tropicales, particularmente en los países del tipo C y SP; los tipos S y V desarrollaron una estructura productiva más diversificada como consecuencia de su comercio con los centros coloniales;

- 3) extrema desigualdad en términos de ingreso, prestigio y poder, en la so-

iedad colonial, con una gran diferenciación entre los distintos grupos y estratos de esa sociedad y con un elemento importante de discriminación racial entre el blanco —español y criollo— por una parte, y el mestizo, el indígena, el negro y todas sus combinaciones, por la otra;

4) extraordinaria expansión de la demanda de fuerza de trabajo, lo que llevó a su máxima explotación y, entre otras causas, a una verdadera catástrofe demográfica y a la importación de mano de obra esclava, y

5) extrema burocratización caracterizada por una gran rigidez jurídica y administrativa, con un poder centralista y burocrático casi absoluto.

3. CRISIS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES 1650-1750

Desde la segunda mitad del siglo XVII y durante todo el XVIII se observan fenómenos que alteran tanto las bases del funcionamiento de la economía colonial en su modelo mercantilista, como la propia fortaleza y predominio del Imperio español en el exterior.

Como puede apreciarse con claridad en los cuadros y gráficas que se acompañan, la producción de oro y plata, como así también el comercio y exportación de minerales desde América a España, comienzan a decaer vertiginosamente hacia mediados del siglo XVII, debido a la aguda crisis de la minería peruana, según ya se indicó. Esto era consecuencia del agotamiento de las vetas superficiales de alta ley, de las dificultades técnicas que presentaba la excavación en profundidad, de la irregularidad en el abastecimiento de mercurio para la aleación y de la creciente escasez de mano de obra. Como la producción de estos metales cumple una función absolutamente estratégica en la sociedad colonial, tanto en sus nú-

CUADRO 8

AMÉRICA HISPÁNICA: EXPORTACIONES DE METALES PRECIOSOS DEL SECTOR PRIVADO HACIA ESPAÑA Y RETORNO EN IMPORTACIONES DE MERCADERÍAS HACIA AMÉRICA

(1561-1650)

(En maravedís)

Periodos	Remesas del sector privado	Importación de mercaderías
1561-1570	8 785 013 780	1 565 000 000
1571-1580	8 644 594 950	2 995 000 000
1581-1590	16 926 041 700	3 915 000 000
1591-1600	21 877 063 200	5 100 000 000
1601-1610	18 332 536 500	4 100 000 000
1611-1620	19 385 941 950	9 305 000 000
1621-1630	19 104 861 600	5 300 000 000
1631-1640	10 800 147 600	2 900 000 000
1641-1650	8 651 508 300	1 660 000 000

FUENTE: Alvaro Jara, *Tres ensayos sobre economía minera hispanoamericana*, Santiago, Universidad de Chile, 1966, con datos de Pierre Chaunu y E. J. Hamilton.

cleos centrales como en los dependientes, su decadencia significa la crisis económica de las colonias y lleva, en último término, a una alteración del funcionamiento de estas economías.

CUADRO 9

IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE ORO FINO Y PLATA DESDE AMÉRICA EN KILOGRAMOS

Periodos	Plata	Oro
1503-1510	—	4 965
1511-1520	—	9 153
1521-1530	144	4 889
1531-1540	86 194	14 466
1541-1550	177 573	24 957
1551-1560	303 121	42 620
1561-1570	942 859	11 531
1571-1580	1 118 592	9 429
1581-1590	2 103 027	12 101
1591-1600	2 707 629	19 451
1601-1610	2 213 631	11 764
1611-1620	2 192 255	8 856
1621-1630	2 145 339	3 890
1631-1640	1 396 760	1 240
1641-1650	1 056 431	1 549
1651-1660	443 257	469
<i>Total</i>	<i>16 886 815</i>	<i>181 333</i>

FUENTE: Earl Hamilton, *American Treasure and the Price Revolution in Spain*, Cambridge, Harvard Press, 1934, citado por Shepard B. Clough. *The Economic Development of Western Civilization*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.

CUADRO 10

LOS CICLOS DEL ORO Y DE LA PLATA EN AMÉRICA HISPÁNICA

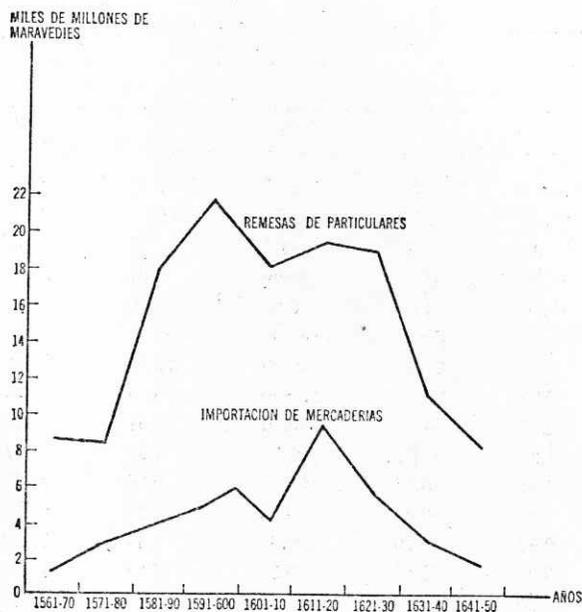
(Importancia relativa de la exportación metalífera, expresada en porcentajes)

Periodo	Peso (según Hamilton)			Valor (según A. Jara)		
	Oro	Plata	Total	Oro	Plata	Total
1503-1510	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00	100.00
1511-1520	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00	100.00
1521-1530	97.00	3.00	100.00	99.69	0.31	100.00
1531-1540	12.50	87.50	100.00	69.92	37.18	100.00
1541-1550	15.00	85.00	100.00	59.90	40.10	100.00
1551-1560	15.00	85.00	100.00	59.86	40.14	100.00
1561-1570	3.00	97.00	100.00	12.84	87.16	100.00
1571-1580	2.00	98.00	100.00	9.25	90.75	100.00
1581-1590	1.75	98.25	100.00	6.34	93.66	100.00
1591-1600	1.50	98.50	100.00	7.99	92.01	100.00
1601-1610	1.33	98.67	100.00	5.99	94.01	100.00
1611-1620	1.25	98.75	100.00	5.11	94.89	100.00
1621-1630	0.90	99.10	100.00	2.47	97.63	100.00
1631-1640	0.80	99.20	100.00	1.21	98.79	100.00
1641-1650	0.80	99.20	100.00	2.14	97.86	100.00
1651-1660	0.11	99.89	100.00	1.56	98.44	100.00

FUENTE: Alvaro Jara, *Tres ensayos sobre economía minera hispanoamericana*, ed. cit.

Por otra parte, ello implica que los grupos mineros tradicionales, en condiciones de controlar el sistema, pierden gravitación y poder, y que tanto desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista social, adquieren importancia, y posteriormente predominio, sectores y actividades económicas alternativas respecto de la minería. Trátase de las actividades agrícolas y ganaderas, que se estuvieron gestando y ampliando sobre la base de las demandas del mercado urbano y minero y de las exportaciones de productos tropicales, colorantes vegetales, etc. Estas actividades en expansión significan el fortalecimiento de los hacendados, plantadores, ganaderos y colonos, tanto en el plano económico como en el social y político. Sin embargo, las posibilidades de incremento de nuevas actividades, de intensificación del comercio, de fomento de algunas producciones hasta entonces prohibidas, como muchas manufacturas artesanales, se ven entorpecidas por la estructura burocrática colonial predominante y por el sistema mercantilista establecido en épocas anteriores, cuyo fin era impedir esta diversificación productiva y el consiguiente aumento del comercio. Surgen así conflictos entre los grupos criollos y mestizos, por un lado,

HISPANOAMÉRICA: EXPORTACIONES DE METALES PRECIOSOS DEL SECTOR PRIVADO — RETORNO EN IMPORTACIONES DE MERCADERÍAS HACIA AMÉRICA (1561-1650)



FUENTE: Alvaro Jara, *Tres ensayos sobre economía minera hispanoamericana*, ed. cit.

y la administración española por el otro, tanto dentro de cada colonia como entre centro y periferia coloniales que se manifiestan en último término en dificultades entre las colonias en su conjunto y la metrópoli; estas dificultades van acumulando presiones en favor de la modificación de la política mercantilista que se traduce en una serie de medidas que van limitando, reduciendo o eliminando, las trabas institucionales a la producción, al comercio y a la exportación.

El cambio en la política colonial no es sólo la consecuencia de los conflictos y presiones que surgen desde las colonias, sino también de la decadencia y dificultades por las que atraviesa España. En parte, esa crisis se debe a la depresión de la minería en las colonias, de cuyos ingresos en gran parte había llegado a depender. Ello ocasiona persistentes problemas financieros que se pretende remediar, entre otras medidas, con la emisión de monedas con un creciente contenido de cobre (vellón); las ventas de tierras, títulos nobiliarios y cargos públicos; la exigencia de donaciones y préstamos a personas, ciudades y corporaciones; los aumentos de la tributación; el pago en dinero a la Corona por toda suerte de favores, privilegios o concesiones. A los mencionados cambios de política, provocados sobre todo por la crisis financiera, seguirán muchos otros,

CUADRO 11

AMÉRICA HISPÁNICA: EXPORTACIONES DE MERCADERÍAS Y METALES PRECIOSOS, 1503-1660

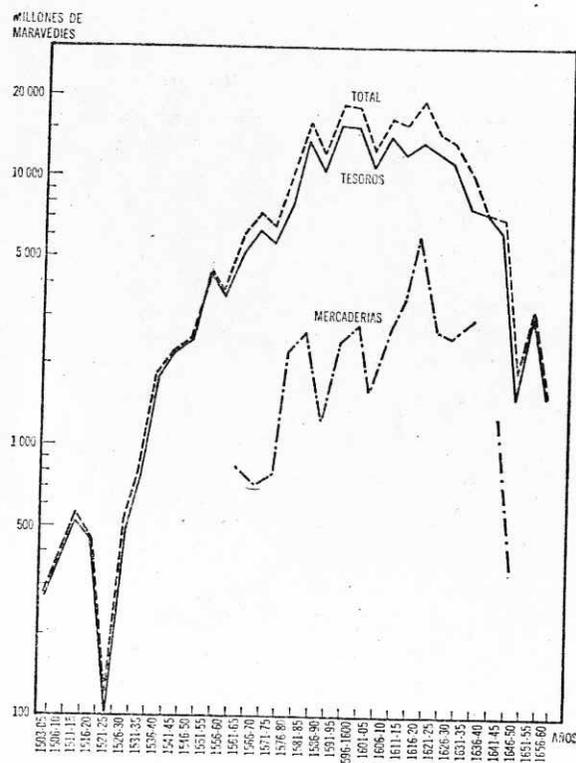
(En maravedis)

Periodos	Tesoros	Mercaderías	Movimiento global
1503-1505	266 974 885		266 974 885
1506-1510	367 306 425		367 306 425
1511-1515	537 999 075		537 999 075
1516-1520	446 938 425		446 938 425
1521-1525	60 376 650		60 376 650
1526-1530	467 296 650		467 296 650
1531-1535	742 603 950		742 603 950
1536-1540	1 772 051 400		1 772 051 400
1541-1545	2 229 302 250		2 229 302 250
1546-1550	2 478 919 950		2 478 919 950
1551-1555	4 439 488 950		4 439 488 950
1556-1560	3 599 549 325		3 599 549 325
1561-1565	5 043 390 975	830 000 000	5 873 390 975
1566-1570	6 363 546 975	735 000 000	7 098 546 975
1571-1575	5 757 974 050	770 000 000	6 527 974 050
1576-1580	7 763 373 450	2 225 000 000	9 988 373 450
1581-1585	13 218 575 400	2 635 000 000	15 853 575 400
1586-1590	10 724 683 725	1 280 000 000	12 004 683 725
1591-1595	15 832 788 125	2 400 000 000	18 232 788 125
1596-1600	15 492 825 225	2 700 000 000	18 192 825 225
1601-1605	10 981 479 600	1 600 000 000	12 581 479 600
1606-1610	14 132 343 150	2 500 000 000	16 632 343 150
1611-1615	12 096 542 250	3 505 000 000	15 601 542 250
1616-1620	13 550 607 000	5 800 000 000	19 350 607 000
1621-1625	12 154 805 325	2 700 000 000	14 854 805 325
1626-1630	11 229 536 925	2 600 000 000	13 829 536 925
1631-1635	7 699 884 300	2 900 000 000	10 599 884 300
1636-1640	7 341 570 900	—	7 341 570 900
1641-1645	6 139 711 125	1 350 000 000	7 543 711 125
1646-1650	1 512 501 975	310 000 100	1 822 502 075
1651-1655	3 282 195 150	—	3 282 195 150
1656-1660	1 512 501 975	—	1 512 501 975

FUENTE: Alvaro Jara, *Tres ensayos sobre economía minera hispanoamericana*, ed. cit., con datos de Pierre Chaunu y E. J. Hamilton.

AMÉRICA HISPÁNICA: EXPORTACIONES DE MERCADERÍAS Y METALES PRECIOSOS EN VALOR (1505-1660)

Escala semilogarítmica



derivados del remplazo de la dinastía de los Habsburgos por los Borbones en 1700.

La influencia liberal sobre el pensamiento de la nueva dinastía española, las dificultades que experimenta España, la presencia cada vez más amenazante de otras potencias en expansión como Inglaterra, Holanda, Francia y la decadencia de España como potencia militar, conducen finalmente a cambios en su política que atenúan y desvirtúan el rígido marco institucional que definía la organización de la colonia en términos de un régimen mercantilista centralizado.

Se trata en general de medidas destinadas a facilitar y estimular la producción y el comercio en América y en España, y entre ambos, como consecuencia del remplazo de la vieja concepción del mercantilismo metalista por otra que

descansaba más sobre la idea de la producción y el comercio de bienes. Así, después del Tratado de Utrech (1713) los ingleses obtienen el privilegio del "Asiento", o sea, el monopolio de la trata de negros. En 1740, como consecuencia de la limitación e irregularidad de las flotas, se autorizan los barcos de registro, un permiso a barcos individuales para comerciar en los puertos coloniales. En el año 1764 se establecen barcos de correo con recorridos bimensuales a las Antillas y al Plata. En 1765 se abre a todos los puertos de España el comercio con América. En 1775 se permite a muchos puertos de América el comercio con España. En 1776 se crea el Virreinato del Río de la Plata y en 1778 culmina este proceso con la abolición formal de las flotas y, unos años antes, con el levantamiento de las prohibiciones a la producción y al comercio entre las colonias. Por otra parte, se autoriza también el comercio con neutrales y sus colonias, es decir, con potencias que no están en guerra con España. Entre éstas se destacan por su importancia Francia, sobre todo por sus colonias del Caribe, y la nueva república independiente de Estados Unidos de Norteamérica. Debe señalarse, por último que, como consecuencia de la expansión de las demás potencias coloniales, y no obstante estas medidas, florece el contrabando.

El progresivo debilitamiento del control centralizado de la Corona sobre las colonias; la creciente diversificación social y prosperidad económica de estas últimas; los privilegios económicos, sociales, políticos y administrativos del español frente al criollo, que se tornaban cada vez más irritantes e insoportables para una clase progresivamente más poderosa, independiente y culta; todo esto fue acumulando tensiones que tuvieron oportunidad de manifestarse como consecuencia de la crisis de la monarquía española y la invasión de España por los ejércitos de Napoleón.

Como las colonias españolas eran una dependencia directa de la Corona, la desaparición del monarca legítimo y su remplazo por un usurpador, da lugar en América al establecimiento de Juntas de Gobierno que asumen las funciones de la Corona, sin desconocer los vínculos legales y morales con el Rey. La instalación de estas Juntas en representación del trono, tendrá en definitiva consecuencias profundas, pues coincide con influencias externas de tipo político, ideológico y cultural derivadas de los políticos y economistas liberales españoles del siglo XVIII, de la Revolución francesa y de la independencia norteamericana, y con presiones internas acumuladas en las colonias, que se expresan principalmente a través de algunos organismos relativamente representativos y de autogobierno, particularmente el Cabildo. Este conjunto de elementos conduce finalmente a la independencia y por tanto al rompimiento del vínculo político que unía a las colonias con España.

En el caso de Suramérica no carece de interés destacar que los movimientos emancipadores empiezan desde las áreas coloniales periféricas y avanzan hacia el centro colonial respectivo. Los primeros levantamientos se producen en 1808 en Quito y Caracas; el movimiento cobra fuerza posteriormente en Buenos Aires (1810), la región más ligada por intereses, comercio y capitales a Inglaterra, la nueva potencia imperial dominante en ascenso; se traslada a Chile, que también ya tiene contactos con ella, y desde aquí se propaga, finalmente, hacia Perú, donde con gran dificultad se enfrenta al centro colonial español, sede del Virreinato.

Según los tipos que antes se han descrito, el proceso emancipador comienza, pues, en las economías y sociedades del tipo V y S, dirigiéndose hacia las de tipo C, donde el proceso se hace más difícil y costoso; en las economías de tipo SP la independencia sólo se alcanza tardíamente, tales son los casos de Cuba y República Dominicana.

CAPÍTULO II

LA ÉPOCA DEL LIBERALISMO (1750-1950)

1. EL TÉRMINO DEL PERÍODO COLONIAL Y LA ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS ESTADOS NACIONALES (1750-1870)

a) *Los cambios externos*

Si bien España experimenta un cierto resurgimiento durante el siglo XVIII, se acentúa su decadencia como potencia imperial debido, en parte, al fortalecimiento de la economía británica y su auge y expansión como nueva potencia imperial dominante. Éste es el resultado de un largo proceso durante el cual Holanda comienza a desplazar a España en el siglo XVII en virtud de su expansión comercial y financiera; al mismo tiempo Gran Bretaña, en el XVIII, va superando a España y, además, en parte a Holanda, como potencia marítima y comercial.

No se trata simplemente del remplazo de una metrópoli por otra; el significado es más profundo. En efecto, con la decadencia española queda superado el mercantilismo como concepción predominante respecto de la forma de organización económica y política de los estados. Con el apogeo de Gran Bretaña se va consolidando decisivamente una nueva ideología, el liberalismo. En 1776 Adam Smith publica su famosa obra, que constituye, por una parte, un recio ataque al pensamiento mercantilista, y por otra, la más influyente expresión sistemática y coherente del nuevo pensamiento de la economía liberal y de la sociedad individualista y utilitaria.¹

En consecuencia, el desplazamiento del Imperio español, como sistema predominante en el mundo, por el Imperio británico, representará no sólo un remplazo del país dominante, sino también cambios profundos en los sistemas económicos y políticos, en las concepciones ideológicas y en las políticas concretas. Los principales acontecimientos políticos que van señalando la profunda modificación que ocurre en el mundo son la independencia de Norteamérica en 1776 y la Revolución francesa en 1789, y el surgimiento, como consecuencia precisamente de ambos acontecimientos, de los dos primeros estados nacionales republicanos.

Desde el punto de vista económico el traslado del centro de gravedad de España a Inglaterra también tiene una significación profunda; ello es efecto del hecho que durante la segunda mitad del siglo XVIII, y en forma coincidente con la expansión comercial del Imperio británico, tiene lugar en Inglaterra la primera fase de la Revolución Industrial. Es una época durante la cual se registran profundas transformaciones en la agricultura inglesa, a la vez que se inicia la expansión de la actividad manufacturera.²

¹ Véase parte III, "El pensamiento clásico".

² Véase parte II, sección 2.

La ruptura final y definitiva del sistema imperial español, es decir, la independencia de las colonias entre 1810 y 1824,³ sucede dentro de este marco de profundas transformaciones y cambios radicales tanto económicos como políticos y culturales en el mundo exterior con el cual está vinculada América Latina.

b] *La independencia como proceso*

Como indicado queda, el sistema mercantilista español entra en crisis, en gran medida, por las presiones derivadas de la propia expansión y diversificación de la economía durante el siglo XVIII, por la creciente influencia de potencias coloniales rivales, así como también por la crisis del Estado español. Como consecuencia de dichas presiones internas y externas, el modelo mercantilista se fue atenuando y transformando considerablemente durante las últimas décadas del siglo XVIII. Sin embargo, el proceso de la independencia americana en realidad no se inicia hasta que el rey legítimo es remplazado por un usurpador impuesto por los ejércitos de Napoleón. En virtud de este hecho político externo, se establecen en las colonias Juntas de Gobierno, que representan la autoridad del monarca depuesto, Juntas que se instalan en la periferia de los virreinos y no en los centros coloniales de América. Los virreyes, por su parte, procuran mantener la organización del Imperio americano concentrando el poder en sus manos. Las Juntas de Gobierno en la periferia de los centros coloniales representan, por consiguiente, una primera afirmación de independencia y revela el conflicto latente entre los virreinos y sus dependencias administrativas dentro de América.

Por otra parte, las Juntas de Gobierno, que incluían tanto a los criollos como a los militares y a la alta burocracia española, se convirtieron muy rápidamente en el lugar donde se ponían de manifiesto los conflictos entre criollos y españoles, antagonismos que antes se dirimían en los centros coloniales —Lima y México— o en España. De esta manera la sustitución de la suprema autoridad monárquica por las Juntas de Gobierno, trasladó al plano local los conflictos de intereses tradicionales entre colonia y metrópoli, entre centro y periferia colonial y entre sus representantes. Por otro lado estos enfrentamientos internos de larga data se reflejan en los intentos de golpes militares realistas con los que se procura superarlos y restablecer la autoridad de España en la periferia colonial. La derrota de los golpes y gobiernos realistas significa en el fondo la formación de gobiernos nacionales independientes, lo que a su vez inaugura el proceso de la reconquista española, que procede desde los centros coloniales con el apoyo de los ejércitos que España envía a México y la Gran Colombia después de las guerras napoleónicas y con el sostén de grupos locales de terratenientes realistas.

En el caso de América del Sur, la reconquista abarca todo el territorio del Imperio pero nunca logra dominar la situación en las provincias del Río de la Plata; éstas, apoyadas en Inglaterra y localmente en sectores criollos que se radicalizan como consecuencia de la misma lucha con las tropas realistas, mantienen su independencia. Basado sobre ese punto de apoyo se reinicia el combate por la liberación de la periferia colonial y, en seguida, con el sostén

³ En 1824, con la batalla de Ayacucho, culmina en América del Sur la guerra emancipadora.

de los ejércitos nacionales que avanzan desde Venezuela y Colombia y revelan un proceso similar, se logra la conquista del bastión colonial español, el Virreinato del Perú.

Esta forma de apreciar el proceso de las guerras de independencia sugiere que éstas incluían, por lo menos en cierta forma, elementos de una guerra interna en América entre los centros coloniales y sus áreas periféricas; contaban estas últimas con el apoyo del nuevo sistema imperial británico en expansión, con el cual ya habían desarrollado, desde el siglo XVIII, lazos comerciales y financieros importantes, particularmente en el Caribe y en las provincias del Río de la Plata; de donde el consiguiente surgimiento y expansión de grupos internos interesados en la transformación del sistema mercantilista español en otro abierto al comercio libre.

El proceso emancipador adquirirá por ello significado diferente para el desarrollo futuro de las distintas áreas coloniales. En la organización de un nuevo modelo de desarrollo en las antiguas colonias tendrá mucha influencia el grado de vinculación que establecen con Inglaterra, y también el hecho de haber sido antes centros de la administración colonial o áreas periféricas. En las nuevas relaciones externas influirán significativamente los recursos naturales de cada una de esas áreas, el tipo de productos que Inglaterra importaba durante esa fase de su expansión industrial, así como también la situación geográfica por lo que a las vías de comunicaciones marítimas se refiere.

En las nuevas naciones independizadas, el proceso de la emancipación adquiere especial significado para aquellos países donde la independencia provocó levantamientos de distintos contenidos sociales y regionales, con participación masiva del pueblo y de los diversos sectores en la contienda, en particular desde el punto de vista de la transformación de la estructura social, la política interna y la propiedad de la tierra. En estos casos, además de las transformaciones sociales consiguientes, la promesa de repartir las tierras fue una de las formas utilizadas para obtener el apoyo de la población, tanto en el bando realista como en el patriota.

c] *Cambios en la estructura interna*

La primera interrogante que se plantea después de la independencia es qué forma de organización política habrían de darse los territorios liberados de la dominación imperial española; en este sentido se plantean desde el comienzo una serie de alternativas. La primera, y una de las más importantes, consistía en saber si se mantendría la integridad política formando un solo Estado, o si, por el contrario, las diversas divisiones administrativas y regionales que constituían el territorio colonial español se organizarían constituyendo numerosos estados nacionales independientes.

El ideal integracionista de Bolívar no se basaba sólo sobre una concepción determinada por la historia de la colonia y por la unidad que ésta conservó durante varios siglos de dominación española, o por el ejemplo de la fusión de las trece colonias inglesas en un solo Estado independiente en América del Norte; se basaba también sobre una apreciación de la importancia que podría tener llegar a constituir una gran nación latinoamericana. Pero además se

asentaba sobre el hecho de que la vida colonial había creado vinculaciones de tipo económico y comercial bastante importantes entre las distintas divisiones administrativas que otrora constituían el Imperio español; registró desarrollo. Sin embargo, prevaleció, como factor determinante de los acontecimientos, la existencia de núcleos y caudillos locales, apoyados en estructuras socioeconómicas propias, que se habían afirmado y ampliado durante el período colonial y consolidado durante las guerras de la independencia. Existían por ello reales conflictos de intereses, en especial entre los centros coloniales y sus áreas periféricas, y sobre todo entre el Virreinato del Perú y los países del Pacífico y del Río de la Plata. Hubo, pues, causas profundas que explican el fracaso de los esfuerzos de unidad y la creación de una pluralidad de estados nacionales. Al nuevo Imperio predominante en la economía internacional y en el mundo de las ideas y de la política, es decir, el británico, también le cupo una influencia importante en la balcanización de las antiguas colonias al fomentar el comercio y los contactos directos de cada región con la metrópoli.

Impuesta esta alternativa por la gravitación de las estructuras creadas en torno a los diversos núcleos poblacionales durante la vida colonial, y por la influencia externa, la gran tarea que entonces se les plantea a estos países es la institucionalización de estados nacionales. El período que abarca desde comienzos del siglo XIX, luego de la independencia, hasta después de mediados de la misma centuria, aparece como una época de experimentación y ensayo, de asentamiento de nuevas organizaciones de poder. La estructura económica, social y política creada durante el período colonial, las nuevas formas de vinculación externa, así como la influencia cultural e ideológica de la época, son los principales elementos que perfilan este proceso en los distintos países.

Entre los factores más importantes que explican las dificultades que encontraron, durante este período, los países latinoamericanos, para poder organizar su vida nacional independiente pueden señalarse: el grado de coherencia que alcanzó la estructura social durante la colonia; la diversificación económica correspondiente; el hecho de tratarse de centros coloniales o áreas periféricas y los mismos; la facilidad para establecer nuevas vinculaciones comerciales y financieras con el mundo británico; la profundidad misma que alcanzó el proceso emancipador en función del grado de participación popular.

Mientras en ciertos casos la organización institucional del nuevo Estado se alcanza con relativa rapidez, en otros, las décadas que siguen a la independencia constituyen períodos durante los cuales predominan el caudillismo y la anarquía que sólo podrán superarse bien entrada la segunda mitad del siglo. En seguida se hará una breve referencia a algunos de los elementos que condicionan la organización de los nuevos estados nacionales desde el punto de vista del cambio estructural.

Los sistemas de ideas predominantes en la época tuvieron una influencia importante sobre las concepciones que prevalecían entre quienes participaron en la tarea de organización de los estados nacionales. Desde el punto de vista político, la influencia principal proviene de las ideas de la Revolución francesa así como de la independencia de Estados Unidos de Norteamérica; se trata fundamentalmente de la concepción liberal individualista que destaca, entre otras cuestiones esenciales, las libertades personales, la soberanía nacio-

nal, la forma de organización republicana, la igualdad ante la Ley, la representación y participación democráticas, etc. Si bien en términos generales puede afirmarse que esta concepción predominaba ampliamente en el pensamiento de quienes organizaron la vida nacional, sin embargo, se suscitaban algunas interesantes controversias sobre si el régimen liberal debería ser republicano o monárquico, unitario o federal, etc. De todas maneras, la concepción ideológica liberal influyó en forma decisiva sobre el cuerpo legal que se fue estructurando en torno a los esfuerzos de organización de la comunidad nacional.

En la práctica, sin embargo, el sistema jurídico sólo operó parcialmente de acuerdo con aquellas normas, disposiciones y concepciones; la realidad de las naciones latinoamericanas le impuso serias distorsiones. En lo que se refiere a la libertad individual y a la igualdad entre las personas, y a todo lo que descansa sobre estos preceptos, el nuevo sistema liberal se aplica en realidad sólo a una parte de estas sociedades, los grupos dominantes nacionales. Las relaciones entre los miembros de estos estratos sociales así como las vinculaciones entre estos grupos y el mundo exterior encuadran perfectamente dentro de las nuevas normas del *laissez-faire*. No obstante, siguen predominando las instituciones y formas de dominación social que se habían ido estableciendo, durante la colonia, entre las clases oligárquicas y los grupos mestizos, indígenas y negros. Esto ocurría particularmente en las áreas rurales, a través de instituciones como la hacienda, el inquilinaje, etc.; y es éste un hecho de importancia primordial, que conviene subrayar, porque es un legado de nuestra historia colonial que determina rasgos de la estructura social que se mantendrán, en muchos casos, hasta nuestros días.⁴

En síntesis, las nuevas formas de organización social tienen gran influencia sobre la estructura formal de los nuevos estados nacionales; sirven además para regular y establecer normas respecto de las relaciones entre determinados grupos de esta sociedad y otros similares en el resto del mundo. Las nuevas formas de organización jurídica no logran sustituir relaciones sociales que se habían arraigado e integrado en la propia forma de producir y en la organización de la vida social derivadas del modelo mercantilista colonial.

Los cambios que se producen en la estructura social de las jóvenes naciones son la consecuencia de una serie de elementos. En efecto, en los diferentes países latinoamericanos se consolidaron, a lo largo de la vida colonial, sistemas sociales más o menos diferenciados e integrados, lo que dependía principalmente de la evolución del sistema productivo y del hecho de haber sido centro o periferia colonial. Los diversos tipos de estructura social existentes durante el período emancipador sufren, a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, transformaciones importantes en algunos casos. En este sentido debe destacarse la influencia de las propias guerras de independencia: en ciertas regiones, como las provincias del Río de la Plata, el objetivo se alcanzó con rapidez; en otras, la independencia provocó verdaderas y prolongadas guerras civiles. En consecuencia, en estos últimos casos, la estructura social preexistente sufrió transformaciones más profundas y radicales.

⁴ Oportuno parece recordar aquí que este legado de instituciones de la colonia se extiende y fortalece en ciertos países y regiones, no obstante el nuevo ordenamiento jurídico, entre 1830 y 1850, a fines del siglo XIX y hasta en pleno siglo XX.

Otro hecho nuevo que introduce una variante importante en la estructura social de la colonia es la aparición y/o fortalecimiento de nuevos grupos, particularmente los importadores y comerciantes extranjeros, sobre todo ingleses. Este es un elemento significativo en los países que ya habían desarrollado desde antes de la emancipación vinculaciones de alguna importancia con Inglaterra, las que se fortalecen y amplían durante el proceso de la independencia y posteriormente. En países como Argentina y Chile, el comercio de exportación e importación pasa en gran parte de manos criollas o españolas a manos inglesas, como consecuencia de la apertura de los puertos, exigida por Gran Bretaña como condición para el reconocimiento de los nuevos estados.

Dadas las nuevas vinculaciones externas, la apertura hacia el mundo y la existencia de una determinada estructura social interna, comienzan a perfilarse también durante este período las dos principales corrientes políticas que habrían de ser protagonistas fundamentales en el escenario político de estas naciones durante el siglo XIX: liberales y conservadores.

Los liberales influidos por las ideas predominantes en Europa y Estados Unidos, y ajenos con frecuencia a la realidad de sus propios países, constituyen en parte un grupo intelectual y que en parte también representa los intereses de los exportadores agrícolas y mineros, así como los vinculados al comercio y las finanzas exteriores, que en gran medida están en manos inglesas.

Los conservadores expresan los intereses que tratan de mantener un modelo que podría denominarse "mercantilista-nacional", una prolongación del sistema colonial luego de la independencia política. Se apoyan sobre la propia burocracia formada durante el período colonial; sobre los comerciantes privilegiados durante el mismo y los grandes propietarios y hacendados tradicionales, cuya forma de organización paternalista dentro de la hacienda aparece como incompatible con las concepciones liberales de contrato, de trabajo, de igualdad ante la ley y de libertad individual.

Como consecuencia de la diversidad de concepciones, intereses y situaciones descritas nada fácil es definir con claridad las políticas seguidas durante este período; como ya se lleva señalado, es una época de profundas transformaciones y de anarquía; hay altibajos y cambios violentos en la situación política durante todas estas décadas. Así, por ejemplo, se propugna la libertad de comercio; las inversiones extranjeras; la apertura de los puertos; las garantías a la persona y a la propiedad, sobre todo de los extranjeros; y, en general, todas las medidas que tienden a facilitar la existencia de un Estado liberal en condiciones de vincularse adecuadamente a otros estados nacionales. Pero al mismo tiempo, perduran ciertas tradiciones proteccionistas y el Estado fomenta algunas actividades nacionales, tales como la fabricación de determinados insumos y pertrechos para las fuerzas armadas e importantes obras de infraestructura, particularmente referidas a ferrocarriles, puertos y caminos.

El resultado de estas concepciones conflictivas es un compromiso en el que la nueva realidad y las estructuras e instituciones preexistentes definen en qué grado una de las políticas predomina sobre la otra. En general, se

favorece el desarrollo de las actividades exportadoras, el comercio, la inmigración y los contactos con todo el mundo; a la vez que se adoptan medidas de fomento de la inversión interna, de expansión de la infraestructura, e incluso diversas formas de proteccionismo, aun cuando esto último probablemente sea más el resultado de una imperiosa necesidad de acopiar recursos fiscales que de una determinada concepción política.

Como ha quedado esbozado, el período que abarca la primera mitad del siglo XIX tiene diversa significación en los distintos países de la región, según sea la capacidad y velocidad con que organizaron sus estados nacionales y lograron superar el período de caudillismo y anarquía. En las naciones que estabilizaron rápidamente su nueva situación, este período significa una importante diversificación productiva, con la aparición y desarrollo de una serie de nuevas actividades; también es un período de notable expansión del comercio exterior y durante el cual se forman grupos de empresarios nacionales y extranjeros.

d] *La situación a mediados del siglo XIX*

De acuerdo a lo anterior, las ideologías predominantes y las instituciones formales creadas durante la época son bastante similares en las distintas partes de América Latina, puesto que la influencia externa es decisiva. La estructura económica y social, en cambio, muestra diferencias importantes pues expresa, en buena medida, el proceso de su formación en el período colonial así como las transformaciones que sufre durante el proceso de independencia y las décadas que siguen.

Las políticas responden en parte a las ideologías e instituciones, y por tanto a la influencia externa antes señalada; por otra parte, reflejan la propia estructura económica y social creada desde la época colonial y transformada en la primera mitad del siglo XIX. En lo relacionado con las vinculaciones externas, las políticas responden por ello a la concepción ideológica predominante, en cambio la estructura social preexistente influye decisivamente en las políticas internas.

En relación con las nuevas vinculaciones externas, tal vez la diferencia más importante surja simplemente del hecho de que se establecen en períodos diferentes en los distintos países. En el cono sur, donde ya existen desde antes de la independencia, florecen ampliamente en el siglo XIX y desde muy temprano; en cambio en los ex centros coloniales y en los países del Pacífico, se crean con lentitud a lo largo de varias décadas. Por ello, en estos casos, sigue existiendo un Estado relativamente anárquico durante buena parte del período; por otro lado, trátase de países apartados de las vías de comunicación más accesibles y no parecen disponer del tipo de recursos productivos que corresponde a las exigencias del mercado mundial de la época. Los países del Caribe se mantienen, en general, dentro de su condición colonial; su vinculación directa con España es mucho mayor por razones económicas y geográficas.

Todo lo que se ha señalado hasta ahora adquiere singular relevancia si se proyecta su significado sobre los importantes acontecimientos que afecta-

su evolución que derivan principalmente del hecho que está constituida por un nuevo centro, Buenos Aires y la Pampa, y un sector tradicional, del tipo S, en el noroeste.

Este conjunto de cinco tipos de países, con estructuras productivas, disponibilidad de recursos, grado de estabilidad política, de organización institucional y formas de estructura social diferentes entre sí, expresan el cuadro que, en grandes rasgos, presenta América Latina a mediados del siglo XIX; es consecuencia de la evolución experimentada en los siglos anteriores, y a su vez constituye la base sobre la cual se insertarán las nuevas formas de vinculación externa que se expanden considerablemente a partir de mediados del siglo XIX. Este proceso, junto con los diversos tipos de estructuras internas preexistentes, determinarán a su vez la formación de nuevos tipos estructurales y sus correspondientes procesos de desarrollo a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del actual; es el período denominado de "crecimiento hacia afuera", que dará lugar también a características estructurales en los diversos tipos de economías que dejarán marcadas, en forma decisiva, estas sociedades y economías hasta el presente.

2. EL AUQUE DEL LIBERALISMO (1870-1914)

a) *El impacto externo*⁶

En la parte II se expuso el extraordinario auge que experimentó la economía del centro durante la segunda mitad del siglo XIX y las transformaciones que ello implicó en materia de población, niveles de ingreso, producción industrial, innovaciones técnicas, etc. También se reseñó la propagación de la Revolución Industrial desde el centro hacia las áreas periféricas y el resultado de este proceso en lo que respecta a la formación de un sistema económico mundial. En consecuencia, basta recapitular brevemente algunas cuestiones esenciales que aquí interesa destacar.

En primer lugar, debe recordarse que el apogeo de la economía inglesa desde comienzos del siglo XIX y el de las economías continentales de Europa y Estados Unidos hacia fines de ese siglo, va acompañado de una expansión extraordinaria en la producción industrial, de un sustancial aumento en el ingreso total de esos países y en los niveles de vida de sus habitantes. Es también el período de más rápido crecimiento de la población europea y asimismo de una dramática aceleración del proceso de urbanización. Este proceso es, en parte, el resultado de la concentración de recursos que la economía europea transfiere a los sectores urbanos, para favorecer y acelerar el desarrollo industrial; una de cuyas consecuencias es un aumento considerable del mercado de productos alimenticios y de materias primas para la industria. Por otro lado, la urbanización y la industrialización determinan un drenaje de recursos productivos —capital y mano de obra— de los sectores primarios de la economía europea y particularmente del sector agrícola.

Dadas las limitaciones físicas existentes para ampliar en forma económica

⁶ Véase parte II, secciones 3, 4 y 5.

las áreas cultivadas en Europa, el aumento de la superficie destinada a la cría de ganado lanar y las dificultades institucionales para la modernización rural, los costos y precios de alimentos y materias primas industriales de origen agropecuario tienden a subir. Por otra parte, una amplia existencia de recursos naturales, excepcionalmente favorables para la explotación agropecuaria extensiva en Oceanía y Norte y Suramérica, y el establecimiento desde fines del siglo XVIII y comienzos del XIX de una amplia red internacional de transportes, comunicaciones y de vinculaciones financieras y comerciales, permiten a las economías céntricas apoyarse cada vez más sobre la explotación de nuevos y más productivos recursos naturales en ultramar para abastecer sus crecientes necesidades de alimentos y materias primas.

La expansión masiva de este progreso es posible en virtud de fundamentales transformaciones en la tecnología del transporte —tanto terrestre como marítimo— que ocurren durante el siglo XIX. El auge de los ferrocarriles desde la primera mitad de la centuria constituye un paso trascendental en el abaratamiento del transporte terrestre de productos de gran masa, volumen y peso, con la ventaja, sobre el transporte por canales, de una mayor flexibilidad geográfica. Algo después se producen también innovaciones sustanciales en el transporte marítimo: barcos de casco metálico, adopción de la hélice y perfeccionamiento del motor de vapor de combustión interna. Esta revolución tecnológica de los transportes terrestres y marítimos abarata sustancialmente los costos del transporte internacional e interno.

Simultáneamente con la transformación tecnológica de los medios de transporte, el notable crecimiento de las migraciones internacionales, el aumento extraordinario de las corrientes de comercio, y la expansión de los flujos financieros, se produce una gran ampliación de los medios de comunicación, cuya base se encuentra nuevamente en una innovación tecnológica, el telégrafo, que se extiende en forma impresionante por el territorio de los países europeos y norteamericano, y posteriormente de otros países; luego comienza a interconectarse internacionalmente mediante cables submarinos que se tienden en forma creciente a través de los océanos desde fines del siglo XIX.

Como consecuencia de la expansión de la economía y de la sociedad central, y de las innovaciones tecnológicas señaladas, se comienza a producir desde comienzos del siglo XIX un traslado cada vez mayor de recursos productivos de los países del centro hacia los periféricos; esta transferencia masiva de recursos de capital y de población se acentúa en forma notable durante la segunda mitad del siglo; llega así a representar probablemente uno de los períodos de la historia en que la movilidad internacional del capital y de la mano de obra alcanzan su punto máximo. En la parte II se reseñó con bastante detalle este conjunto de factores y su principal consecuencia: un florecimiento extraordinario del comercio y las finanzas internacionales. Durante la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del siguiente se configura de esta manera un sistema económico internacional integrado, que forman las economías centrales y periféricas, estrechamente interrelacionadas entre ellas en virtud de una transferencia masiva de recursos productivos y de tecnología, y la expansión del comercio, los transportes, las comunicaciones y los flujos financieros.

Desde el punto de vista del comercio exterior de los países periféricos, este período se caracteriza por un notable incremento de las exportaciones de productos primarios; ello significa en ciertos casos el desarrollo de nuevas actividades productivas, como ocurre con el salitre, el trigo, la carne, el banano y, posteriormente, con el petróleo y otros minerales; en otros, se trata de la expansión de actividades existentes en las cuales cambia la dimensión de la actividad exportadora como consecuencia de innovaciones tecnológicas y de organización (azúcar, cacao, tabaco, café).

Las exportaciones mencionadas no inician simultáneamente su período de auge; ciertos productos, tales como la carne, el trigo y el salitre, comienzan su impulso exportador en fecha relativamente temprana, alrededor de la década de 1870; determinados productos tropicales, en especial el banano, sólo empiezan su etapa exportadora masiva a principios del presente siglo; los productos minerales y el petróleo, por su parte, experimentan su mayor expansión durante las primeras décadas del siglo actual. Esta secuencia va asociada al incremento y transformación de la demanda externa derivada de los cambios de los niveles de vida y en las estructuras productivas, las innovaciones tecnológicas en el transporte y la conservación de bienes, como también del desarrollo de nuevas actividades y productos en los países céntricos.

Aun cuando los precios y cantidades exportadas de los diversos productos experimentan fluctuaciones violentas, es sumamente acentuada la tendencia al crecimiento de la producción y de las exportaciones; no obstante, en épocas más recientes la curva de crecimiento tiende a declinar. Tomada en su conjunto, la tendencia del comercio de materias primas durante el siglo XIX y hasta la primera guerra mundial es más dinámica que la tendencia del comercio mundial de productos manufacturados, situación que, como es bien conocido, se invirtió radicalmente en épocas más recientes.

Al analizar la repercusión que el auge de la economía internacional tuvo en los países periféricos, debe considerarse que el flujo de recursos productivos que emana del centro no se reparte proporcionalmente entre los distintos países de la periferia. De hecho, una parte abrumadora de los recursos de capital y de la emigración se dirige hacia Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Canadá, Argentina y Uruguay, países que se caracterizan, según la clasificación aquí adoptada, como países del tipo V, o sea, áreas vacías.

También es importante para apreciar este período, tomar en cuenta que durante la expansión a que se hace referencia, las economías centrales atraviesan por cambios estructurales de bastante significación. Uno de ellos, y que interesa sobre todo destacar, se que entre 1870 y la primera guerra mundial, el papel protagónico que había correspondido a Inglaterra durante todo el siglo XIX comienza a ser compartido, en virtud de su crecimiento extraordinario y su manifestación en el terreno internacional, por economías de Estados Unidos y Alemania, principalmente. Estas economías, en contraste con la británica, asentaron su gran expansión sobre un profundo cambio de la estructura de la empresa industrial. Mientras en Inglaterra el desarrollo industrial se había producido fundamentalmente sobre la base de pequeñas y medianas empresas, y sólo excepcionalmente por medio de grandes unidades pro-

ductivas, en Estados Unidos, en Alemania y en alguna medida también en otros países europeos, y posteriormente en la propia Inglaterra, la expansión industrial se manifiesta en un intenso proceso de concentración y de integración horizontal y vertical de las empresas. Este fenómeno está asociado con transformaciones de tipo tecnológico que lleva a la producción en gran escala, así como también a introducir principios racionales de organización y administración. También contribuyen al proceso de concentración las violentas fluctuaciones y crisis que experimentan las economías centrales, todo lo cual facilita la absorción de las empresas medianas y pequeñas por parte de las grandes, y sobre todo por organizaciones financieras y bancarias.

Las transformaciones en la importancia relativa de los países centrales y en las características de sus empresas tienen notables implicaciones para las economías periféricas. Durante sus fases iniciales la expansión de la actividad exportadora de los países latinoamericanos se hizo sobre la base de unidades productivas de propiedad nacional; el capital extranjero adoptaba la forma del intermediario o comerciante exportador e importador, y también de bancos que financiaban el comercio exterior y, en cierta medida, la producción. Los gobiernos realizaban las obras de infraestructura, y en general las obras públicas, recurriendo a empréstitos externos.

Hacia fines del siglo pasado, y sobre todo en el presente, la actividad exportadora se caracteriza porque el capital extranjero aparece en la explotación misma de los recursos naturales, en la actividad productiva, en las obras de infraestructura y en el proceso de transformación y transporte hacia los países centrales. Este importante fenómeno, que explica muchas diferencias de tipo institucional entre sectores exportadores de distintos países latinoamericanos, está vinculado indudablemente al proceso de concentración y a la forma de organización de la gran empresa a que ya se hizo referencia.

El conjunto de factores y elementos señalados como importantes en el proceso de expansión de las economías centrales a fines del siglo XIX, tiene un notable significado para explicar el crecimiento de las economías de América Latina durante este período. La distinta secuencia con que aparecen los productos en el comercio internacional, significa que los países exportadores respectivos inician su proceso de expansión en fases más tempranas o tardías, y por consiguiente dichos países experimentaron durante mayor o menor tiempo el auge de la actividad exportadora y su influencia transformadora sobre el resto del sistema. Las diferencias en la forma de organizar institucionalmente la actividad exportadora y que adopta la participación del capital privado extranjero en la producción y exportación, tendrá también importantes consecuencias desde el punto de vista de la estructura económica, social y política del país. La transferencia del centro de gravitación económica desde Inglaterra hacia un país con una estructura económica distinta, como EE. UU., también tiene alcance considerable para los países latinoamericanos. La significación y consecuencias de estos aspectos se advertirán con más detalle cuando más adelante se examinen los principales tipos de modelo de crecimiento hacia afuera.

b] *El funcionamiento del modelo de crecimiento hacia afuera y sus límites*

Antes de entrar al análisis de los diversos tipos de procesos generados en América Latina como consecuencia del impacto expansionista de la economía internacional sobre las distintas situaciones preexistentes, parece oportuno examinar brevemente la naturaleza general del proceso de crecimiento hacia afuera.

El colosal auge de la economía internacional durante la segunda mitad del siglo pasado aparece, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, como una expansión de sectores exportadores ya existentes o como el surgimiento de nuevas actividades exportadoras. En el primer caso, el incremento de la demanda externa y el interés por los recursos naturales del país exportador, se presenta inicialmente como la instalación, en el país, de agencias que representan a empresas extranjeras; estas agencias comerciales de los países centrales estimulan la ampliación y modernización de la actividad exportadora ofreciendo comprar la producción y facilitando maquinarias, herramientas, insumos y recursos financieros. También con frecuencia el empresario extranjero se asocia directamente al empresario nacional, ya sea como socio comercial o en la propia actividad productiva.

Cuando se trata de desarrollo de nuevos productos de exportación, generalmente ya existen en el país conocimientos acerca de esa actividad productiva y los recursos respectivos; también una explotación precaria y esporádica de los mismos. El empresario extranjero, que conoce las posibilidades técnicas de explotación, las condiciones del mercado, y posee vinculaciones financieras apropiadas, se asocia con el propietario nacional o adquiere la propiedad o concesión de los recursos, e inicia así su explotación sobre nuevas bases. En efecto, la actividad exportadora se reorganiza mediante nuevos métodos productivos y formas de organización.

Esta fase del proceso va seguida, o acompañada, de inversiones en la infraestructura económica requerida para la expansión del sector exportador, sobre todo la construcción de los medios de transporte, particularmente puertos y vías férreas, y otros medios de comunicación. Esta tarea la cumplió el capital privado extranjero en algunos casos, y en otros, el sector público mediante financiamiento por medio de empréstitos extranjeros según la época y la naturaleza del sector exportador.

Como puede apreciarse, el desarrollo de la actividad exportadora moderna requería, en una u otra forma, un significativo aporte de financiamiento externo así como también un aporte de capacidad empresarial y, con frecuencia, incluso mano de obra especializada. En un primer momento se observa de este modo un alza considerable de la tasa de inversión y del correspondiente financiamiento exterior, al mismo tiempo que una contribución externa de recursos humanos. Se inicia de este modo un proceso de crecimiento de la capacidad productiva y de la producción del sector exportador, lo que provoca un aumento en el volumen de empleo y una masa de ingresos mayor de la que antes se generaba.

A raíz del aumento de las inversiones, de la actividad productiva y del empleo en el sector exportador, se produce un aumento en el ingreso total

que excede el aumento inicial generado directamente en la actividad exportadora, puesto que se producen efectos multiplicadores sobre el resto del sistema económico.

El sector exportador demanda mano de obra, de este modo afecta el mercado de trabajo. La influencia sobre el resto del sistema económico dependerá de las condiciones de este mercado de trabajo y de la magnitud y características de dicha demanda en el sector exportador. Por otra parte, los nuevos empleos que crea este sector pueden significar un nivel de ingresos monetarios mayor que el que prevalecía en las actividades preexistentes, en cuyo caso el gasto de ese ingreso monetario adicional puede promover una sucesión de gastos e ingresos en el resto del sistema económico, y particularmente en la actividad agrícola, ya que el sector asalariado utilizará una elevada proporción de su ingreso monetario para adquirir alimentos.

La actividad exportadora requerirá, para su expansión, una diversidad de insumos de materias primas y servicios. Y además puede favorecer o no la instalación de capacidad productiva para generar los servicios y las materias primas que necesita su funcionamiento. Como depende del tipo de organización y proceso productivo, de la naturaleza de la tecnología, de las características espaciales de la actividad económica y de otros elementos.

La actividad exportadora genera también los ingresos correspondientes a la remuneración de los propietarios del capital. El grado de concentración o dispersión de las unidades productivas del sector exportador, la nacionalidad de sus propietarios, la propensión a ahorrar y a importar de dichos grupos, el grado de complejidad tecnológica de las inversiones en el sector exportador en relación al nivel alcanzado por la actividad manufacturera del país, la rentabilidad relativa de las empresas exportadoras respecto de otras actividades en el país y en otros países, son algunos de los factores principales que definen la proporción consumida y ahorrada del ingreso de los sectores propietarios, y la parte del ahorro que se reinvertirá en la actividad exportadora, en otras actividades en el propio país, o alternativamente en remesas al extranjero. Estos elementos influirán también sobre la proporción del consumo de estos sectores que se abastece desde fuentes nacionales o externas.

Finalmente, el ingreso generado en la actividad exportadora posibilitará una ampliación de la base tributaria tradicional de estas economías: el comercio exterior. Así, ya sea por la vía de los impuestos a la exportación o por la de los derechos aduaneros, los ingresos fiscales tenderán a crecer en la medida que se expanden el volumen y valor del comercio exterior; y esto significó en muchos casos un aumento considerable de las recaudaciones tributarias, y por consiguiente una ampliación de la capacidad de gastos y de contratación de empréstitos del sector público. Por otro lado, la magnitud de los recursos fiscales derivados del auge del sector exportador dependerá fundamentalmente de la estructura y organización institucional del sector público. En los países que carecían de una estructura social vertebrada y coherente es probable que la expansión del sector exportador significara relativamente poco desde el punto de vista de las recaudaciones fiscales; lo que también puede ocurrir cuando la actividad exportadora está enteramente en manos de un sector propietario nacional, que a su vez controla el aparato del

Estado, y por consiguiente tiende a mantener en un mínimo el gravamen a sus propias actividades. Por el contrario, cuando por un lado exista una estructura económica y social interna consolidada y relativamente fuerte y un aparato estatal bien organizado que la representa adecuadamente, y por el otro, un sector exportador donde predominan los propietarios y empresarios extranjeros, bien puede permitir que el Estado procure captar una proporción elevada del excedente del sector exportador.

De este modo, el Estado siempre aparece, en forma directa o indirecta y en mayor o menor medida, como un sector que absorbe parte de los recursos generados por la actividad exportadora. Esto también significa que se encontrará en una posición más favorable para ampliar sus servicios y la infraestructura económica y social; por eso el Estado representa un mecanismo de redistribución de los recursos que capta de la actividad exportadora.

Así como la magnitud de los recursos captados en la actividad exportadora depende de la estructura sociopolítica y administrativa preexistente y de la naturaleza del sector exportador predominante, también la orientación que recibirá la acción y el gasto del Estado dependerán en gran medida de esos elementos; en algunos casos, el gasto fiscal adicional se destinará principalmente a expandir la infraestructura del sector exportador; en otros se orientará hacia la expansión de la infraestructura urbana y de ciertos servicios para mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales dirigentes.

Es interesante señalar que incluso cuando las recaudaciones del Estado no se expandan, el sector público amplió algunas veces su capacidad de gasto. A los sectores exportadores les interesaba comprometer al sector público en la realización de obras de infraestructura que facilitarían la expansión de las exportaciones; mediante sus vinculaciones financieras en el exterior obtenían empréstitos para el Estado, o garantizados por éste, a fin de utilizarlos en la ampliación de la infraestructura. Esto con frecuencia significó la creación de una fuerte deuda externa cuyos servicios financieros el Estado no siempre estuvo en condiciones de cumplir; particularmente cuando las recaudaciones públicas dependían de los ingresos derivados de un comercio exterior que oscilaba intensamente, ya sea por las fluctuaciones de los mercados internacionales o por variaciones imputables a factores meteorológicos como ocurre con los productos agrícolas.

A partir del análisis anterior fácil será apreciar que la influencia de la expansión del sector exportador sobre el resto del sistema productivo fue, en general, bastante significativa; sin embargo, esa importancia es variable según las características de la actividad exportadora y la estructura económica, social y política preexistentes. De esta manera se abre un abanico de posibilidades transformadora de la actividad exportadora sobre el resto del sistema productivo, y cuando el sector exportador constituye un auténtico enclave que tiene escasísima vinculación directa o indirecta con la economía sobre cuyo territorio se ha inserto.

Cualquiera que sea la consecuencia diversificadora que el sector exportador tiene sobre el resto del sistema, aspecto sobre el cual se volverá en seguida con más detalle, se puede apreciar que el modelo de crecimiento hacia afuera con-

figura un tipo de sistema económico caracterizado por determinados hechos fundamentales. En primer lugar, el nivel y expansión del ingreso dependen en forma considerable, a corto plazo, de las variaciones en el mercado internacional del producto de exportación, y a largo plazo, de la naturaleza y tendencias de dicho mercado y de la tasa de crecimiento de la capacidad productiva en el sector exportador; a su vez esto último depende de ciertas características de los recursos naturales sobre los que se basa la actividad exportadora, de las innovaciones tecnológicas que en ella se introduzcan y de la posición relativa respecto a fuentes de abastecimiento alternativas que el centro tenga en otras áreas del mundo. Luego, el nivel de ocupación también estará determinado en forma significativa por la actividad de exportación, así como por el gasto público, el que a su vez depende básicamente de los ingresos que percibe del comercio exterior.

El ritmo de acumulación del sistema productivo también estará condicionado por el dinamismo de la actividad exportadora; la inversión en este último sector dependerá directamente de la naturaleza y perspectivas de los mercados externos; las inversiones privadas internas tendrán un mayor estímulo en la medida que el sector exportador constituye un mercado importante y en expansión, y en tanto el sector público mantenga un nivel de gastos que contribuya a conformar un mercado interno atractivo para el empresario nacional; por último, las inversiones públicas dependerán en buena medida de los ingresos que el Estado logre captar de la actividad exportadora.

Por lo que se refiere a las posibilidades de estimular la inversión privada interna como consecuencia del auge en la actividad exportadora o de la expansión del gasto público, es importante considerar la capacidad competitiva de la industria nacional respecto de las importaciones. El desarrollo de un sector exportador que compite con éxito en los mercados internacionales significa, desde el punto de vista de la economía exportadora, que se ha desarrollado una actividad que tiene ventajas comparativas y por consiguiente costos reales relativos menores que el resto de las actividades económicas del país; por consiguiente, las importaciones pagadas con las divisas que genera el sector más productivo de la economía, esto es, el sector exportador, resultarán en principio más baratas que la producción nacional alternativa. Sin embargo, los precios relativos de las importaciones respecto a la producción nacional estarán afectados por los costos de transporte del producto importado, por la política tarifaria del país y por la situación cambiaria.

Los costos de transporte de ciertos bienes importados constituyen una protección natural para el desarrollo de la producción nacional; esto ocurre con parte importante de los productos agrícolas percederos y con la mayoría de los servicios de infraestructura. Por consiguiente, un sector de la actividad agrícola nacional estará protegido y, por lo tanto, recibirá un estímulo como consecuencia de la aceleración en otro sector de la economía, como por ejemplo el sector exportador. Por lo mismo, una pujante exportación exige que se cree una infraestructura acorde.

La política tarifaria dependerá principalmente de la existencia de un grupo de empresarios y productores nacionales de cierta importancia, y con suficiente influencia sobre la política estatal, como para imponer una protec-

ción que favorezca el desarrollo industrial; y esto está subordinado a la estructura social, política y económica preexistente. En líneas generales, puede afirmarse que este grupo de presión no es lo suficientemente importante como para influir en forma decisiva sobre la política del Estado durante el siglo XIX. Sin embargo, en ciertos países —sobre todo Brasil, Chile y Argentina— y en determinados períodos —particularmente hacia mediados del siglo— se adoptan políticas moderadamente proteccionistas. La política tarifaria puede tener también un origen distinto, y sin embargo cumplir, hasta cierto punto, propósitos proteccionistas. En efecto, la tarifa ha sido tradicionalmente uno de los instrumentos fiscales más eficaces, y por consiguiente más difundidos. Como se ha señalado, buena parte del siglo XIX fue un período durante el cual se establecieron, organizaron y consolidaron los estados nacionales en América Latina. Durante este período fue necesario crear una estructura institucional, plasmar una administración pública, formar ejércitos regulares, realizar obras de infraestructura económica y social, etc. En otras palabras, la tarea de organización de un Estado nacional exigió un nivel elevado y creciente de gastos públicos. Y la forma tradicional y más fácil de financiarlos fue a través de impuestos de exportación y derechos de importación; por consiguiente, si bien durante este período en general se siguieron políticas de concepción liberal en materia de libertad de flujos internacionales de mercancías y de recursos productivos, no es menos cierto que con frecuencia se conservaron las tarifas arancelarias establecidas a comienzos de siglo, y en algunos casos incluso se aumentaron. Sin embargo, habría que considerar también, por otra parte, que durante el siglo pasado los costos del transporte internacional, que constituían una protección natural, experimentaron reducciones sustanciales anulando así, por lo menos en parte, los efectos proteccionistas de los derechos aduaneros.

Finalmente, la capacidad de la producción interna para competir con las importaciones está determinada, en gran medida, por el nivel del tipo de cambio; y éste, a su vez, depende de la demanda y oferta de divisas. La oferta es función de las condiciones que afectan estructural y coyunturalmente al sector exportador y la demanda, de la distribución y nivel del ingreso interno; además, no debe descuidarse la influencia de los movimientos de capital a corto y largo plazo. Difícil es hacer generalizaciones sobre las tendencias cambiantes en estos períodos; a menudo se parte de niveles muy cercanos a la paridad con la divisa dominante —la libra esterlina— pero a través del tiempo se observa un proceso de sucesivas devaluaciones. Como ese proceso no influía considerablemente sobre los costos internos, daríase una tendencia a mejorar la posición relativa del producto nacional en relación al importado.

El efecto de la expansión del sector exportador sobre la distribución del ingreso, depende de que el impacto expansivo se limite al propio sector exportador, o afecte significativamente al resto del sistema. A medida que la instalación de la actividad exportadora, o su ampliación, signifique un empleo muy escaso de mano de obra, o que el aumento del empleo no altere significativamente las condiciones del mercado de trabajo, toda la expansión del ingreso generado en ese sector se traducirá en mayores ingresos de los sectores propietarios sin influencia alguna sobre la tasa de salarios y muy poca sobre

el volumen total de salarios. En este caso habría ocurrido un empeoramiento en la distribución del ingreso. Cuando la expansión del sector exportador significó un aumento en la tasa y el volumen total de salarios, tanto en dicha actividad como en otros sectores de la economía, el aumento del ingreso nacional no estuvo acompañado de un empeoramiento tan pronunciado en la distribución del ingreso como en el caso anterior, por cuanto el ingreso real por asalariado habrá crecido en términos absolutos.

El análisis realizado muestra que en el modelo de crecimiento hacia afuera el sector exportador cumple un papel absolutamente clave y estratégico. Es cierto que en algunos casos su influencia sobre el resto del sistema pudo ser relativamente reducido, y que en otros ella pudo llegar incluso a estimular el desarrollo de numerosas nuevas actividades productivas, induciendo una transformación en la estructura productiva; pero en ambas situaciones la naturaleza del sistema es tal que todas las variables fundamentales dependen, en mayor o menor medida, de qué ocurre con la actividad de exportación. El nivel del ingreso nacional, sus fluctuaciones, su ritmo de expansión, la distribución del ingreso, el nivel del empleo, la situación fiscal y de balanza de pagos, el nivel y ritmo de expansión del gasto público así como el proceso de acumulación y de avance tecnológicos dependen en una u otra forma, de la naturaleza y comportamiento del sector exportador.

Cuando se examinan las tendencias a largo plazo, y la capacidad de crecimiento de un modelo de esta naturaleza, conviene preguntarse si una economía basada sobre un sector exportador primario puede crecer indefinidamente; o dicho con otras palabras, importa analizar los límites del crecimiento de una economía exportadora dependiente. Esta cuestión puede plantearse desde el punto de vista de los recursos productivos del sector exportador (oferta) y de la capacidad de absorción del mercado mundial (demanda).

Por lo que a la demanda se refiere, para que una economía de este tipo pueda expandirse indefinidamente debe existir un mercado internacional con capacidad ilimitada de absorción de los productos exportables. Esta condición se cumplía, en gran medida, durante la segunda mitad del siglo pasado; la expansión del mercado mundial de productos básicos era considerable y todavía no habían aparecido los factores que ahora entorpecen la expansión de la demanda de dichos productos.

Desde el punto de vista de los recursos productivos, conviene comenzar por el análisis de los recursos naturales. Una capacidad de crecimiento infinita de la actividad exportadora significa la introducción paulatina, sistemática y progresiva de innovaciones tecnológicas que permitan superar el creciente agotamiento de los recursos naturales no renovables y mantener la productividad de los recursos naturales renovables. Como alternativa, el mantenimiento de un nivel de exportaciones en ascenso exigiría una amplia gama de recursos naturales que permita al país ir explotándolos sucesivamente en la medida que cada uno se agota, reduce su productividad y rendimiento y es desplazado por exportaciones de otras regiones. En otras palabras, mantener una situación de crecimiento a largo plazo en una economía exportadora de productos primarios, exige una amplia y variada dotación de recursos naturales, o una disponibilidad prácticamente ilimitada de un determinado

recurso, y en todo caso, la introducción sistemática de innovaciones tecnológicas para ir superando los rendimientos decrecientes que surgen con la explotación intensiva de los recursos naturales.

La expansión del sector exportador exige, salvo que se introduzcan considerables innovaciones tecnológicas ahorradoras de mano de obra, un abastecimiento creciente de fuerza de trabajo; sin embargo, es difícil concebir que dificultades de oferta de mano de obra lleguen a impedir su expansión. Un nivel creciente de requerimientos de trabajo puede abastecerse en fuentes internas, ocupando mano de obra proveniente de la desintegración de ciertas estructuras productivas sectoriales o regionales, consecuencia de la incorporación de la economía al sistema internacional; también puede hacerlo a través de la utilización de fuentes externas, es decir, mediante inmigración. En este sentido, la disponibilidad de recursos humanos para la expansión de los sectores exportadores es, en principio, prácticamente ilimitada, sobre todo cuando además se considera el ritmo de crecimiento demográfico que prevaleció desde la segunda mitad del siglo pasado en los países de América Latina.

Sin embargo, la ocupación en el sector exportador puede llegar a constituir un problema serio por otras razones. En efecto, como se ha señalado, una economía asentada sobre la exportación de sus materias primas debe introducir progresivamente innovaciones tecnológicas; y estos cambios tienden por lo general a un uso decreciente del factor trabajo por unidad de producción, es decir, son intensivos en el uso del capital y propenden a ahorrar mano de obra. Puede ocurrir entonces que la expansión del sector exportador implique una tasa de crecimiento de la ocupación relativamente menor que la tasa de expansión de la población, determinando así un desplazamiento de fuerza de trabajo hacia otros sectores.

Debe tenerse en cuenta también que el crecimiento de la actividad exportadora implica un uso secundario de recursos, como por ejemplo de la tierra para abastecer de alimentos a la población ocupada en producir para la exportación. Cuando el propio sector exportador es una actividad agrícola, y una vez que toda la tierra cultivable ha sido apropiada e incorporada a la producción, puede darse una competencia directa por el recurso tierra; se la emplea para la exportación o para abastecer el consumo interno. En otros casos, sería la expansión de la demanda alimenticia interna la que exigiría una producción creciente en el sector agrícola; desde este punto de vista, la capacidad de expansión del sector exportador pudiera verse restringida por una disponibilidad limitada de alimentos. Sin embargo, esta limitación puede superarse introduciendo innovaciones tecnológicas que aumenten los rendimientos. Por otra parte, la tierra apropiada puede no estar enteramente incorporada a la producción, como ocurre particularmente en el caso de la gran propiedad latifundista que tan considerable expansión experimentó a fines del siglo pasado; en este caso, la limitación de la oferta agrícola plantea la necesidad de transformaciones institucionales, es decir, la reforma agraria. Otro mecanismo posible sería la importación de productos alimenticios, pero ello a su vez reduciría la disponibilidad de divisas para importar otros bienes de consumo o, lo que es más importante, materias primas y bienes de capital.

En la medida que el sector exportador sea capaz de superar la tendencia a la reducción de los rendimientos en los recursos naturales y la competencia de otros países, no se enfrentará con limitaciones serias en punto a disponibilidad de capital ya que su actividad generará un excedente importante y, además, tendrá acceso a los mercados financieros internacionales. Por otra parte, si las utilidades se remesan al exterior, por tratarse de inversiones extranjeras, o dejan de reinvertirse, para destinarse al consumo de los terratenientes nacionales, la capacidad potencial de acumulación se verá frustrada. Como en el caso de la agricultura recién citado, aquí también se observa la importancia fundamental que tiene invertir e introducir innovaciones tecnológicas para mantener la capacidad competitiva del sector exportador.

Si se supone que la demanda externa se amplía indefinidamente, y si se introducen cambios tecnológicos en el sector exportador, éste puede crecer, en principio, en forma ilimitada; sin embargo, ello exigirá que los demás sectores de la actividad económica también incrementen su capacidad productiva e introduzcan innovaciones tecnológicas. Un crecimiento prolongado e intenso de la actividad exportadora terminará así por crear necesariamente una diversificación de la producción interna, un cambio en la estructura misma del sistema e incluso un proceso de desarrollo industrial. Para ello sería necesario que el desarrollo del sector exportador posibilite la creación de un mercado interno suficientemente amplio, que permita aprovechar las economías de escala, y una infraestructura diversificada que provea de economías externas al resto del sistema.

De este análisis surge toda una gama de alternativas posibles. En uno de sus extremos estaría el caso de una economía como la de Kuwait, que prácticamente dispone de un solo recurso productivo, pero de una abundancia notable, y cuya demanda internacional es sumamente dinámica; en este caso, la expansión indefinida de la actividad exportadora no transforma sino en un grado insignificante, la estructura original del modelo de crecimiento hacia afuera. En el otro extremo estarían los casos absolutamente contrarios de economías como las de Australia y Canadá, donde una expansión prolongada y dinámica de las actividades exportadoras, y la existencia de algunos de los requisitos de la diversificación antes señalados, permitieron transformar economías exportadoras dependientes en economías industriales relativamente avanzadas, maduras y diversificadas, no sólo en su estructura productiva interna, sino en parte incluso en la de sus exportaciones.

El análisis de la economía exportadora dependiente, desde el punto de vista de su estructura, funcionamiento, dinámica y límites de crecimiento, ha llevado sistemáticamente al examen de la capacidad de transformación que tiene el sector exportador sobre el resto del sistema. Conviene, por lo tanto, profundizar el concepto de "capacidad diversificante" del sector exportador.

c] *Elementos condicionantes de la capacidad de diversificación del crecimiento hacia afuera*

De acuerdo al enfoque adoptado, el proceso de cambio estructural deriva de dos influencias principales: los cambios en la forma de vinculación externa

y el efecto que el propio funcionamiento del sistema económico interno tiene, a mediano o a largo plazo, sobre la estructura preexistente.

El análisis del período colonial y del comienzo de la era liberal permite apreciar la influencia determinante de los cambios en las formas de vinculación externa sobre la estructura institucional, económica, política y social interna. El examen del modelo mercantilista en su período de esplendor mostró, por otra parte, que el propio funcionamiento y expansión de la economía colonial provocaron importantes transformaciones en su estructura. Se pudo apreciar, además, que su funcionamiento generó transformaciones estructurales de índole diferente en los diversos tipos de economías coloniales. Conviene analizar ahora en la misma forma el proceso de crecimiento hacia afuera y examinar las transformaciones estructurales que produjo en cada caso.

El proceso de cambio estructural depende fundamentalmente de la capacidad de diversificación de la actividad exportadora y de la forma como reacciona la economía nacional. En relación al primer aspecto pueden señalarse una serie de elementos que configurarán la naturaleza, extensión e intensidad del impacto de la actividad exportadora sobre el resto del sistema productivo.

Un primer elemento estaría dado por el período durante el cual la economía del país estuvo sometida a la influencia de un sector exportador en expansión. En este sentido es importante tener en cuenta que países como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, tuvieron un sector productivo capaz de aportar, durante más de medio siglo, cantidades considerables de recursos para el desarrollo del resto de la economía. En cambio, economías como la venezolana o la ecuatoriana, donde la expansión de su principal producto de exportación es de reciente data, sólo durante algunas décadas se ha dispuesto de una significativa fuente de acumulación. Interesa por tanto examinar el lapso disponible para acumular, crear capacidad productiva y transformar la estructura de la economía, puesto que ello exige explicar el uso dado al excedente que generó la actividad exportadora.

Otro elemento significativo reside en la tecnología, que constituye un elemento determinante de las cantidades relativas de recursos productivos necesarios en la actividad exportadora; en otras palabras, distintas técnicas implican diferentes combinaciones de trabajo, recursos naturales y capital. La remuneración de dichos factores dependerá, por un lado, de la situación de demanda y oferta de cada uno, y por otro, de las condiciones estructurales políticas e institucionales preexistentes que determinan la naturaleza concreta de cada mercado.

Distintas técnicas significan, además, diferente utilización de insumos, tanto de materias primas y productos intermedios como de servicios financieros, transporte, comercio, energía, comunicaciones, etc. La oferta interna de tales insumos dependerá de la situación preexistente en el país; cuando existe una estructura previa capaz de producir dichos insumos, o cuando surgen condiciones que permiten se desarrolle con relativa facilidad, la expansión exportadora podrá significar un importante estímulo para la transformación de las actividades internas. En caso contrario, la propia actividad exportadora tendrá que realizar algunas de las inversiones necesarias para el abaste-

cimiento de las materias primas que requiere y para establecer la infraestructura que necesita, abasteciéndose en lo demás de productos importados.

Diversas actividades exportadoras significarán también diferentes cantidades y estructuras de empleo, y esto dependerá fundamentalmente de la técnica aplicada a la actividad exportadora y del destino que conceda al excedente (reversión, tributación, consumo y/o remesas al exterior). Además del empleo directo en la instalación y expansión del sector exportador, debe tenerse en cuenta la ocupación secundaria provocada en el resto del sistema; por supuesto que esta influencia indirecta sobre el mercado de trabajo sólo tiene significación en la medida que la demanda de bienes y servicios del sector exportador, o inducida por él, se satisfaga, por lo menos en parte, a través de la producción nacional.

La naturaleza de la técnica empleada en la actividad exportadora tiene una influencia considerable sobre la forma como ésta influye sobre el resto del sistema, ya que incide en la distribución de ingresos del sector exportador, en la demanda de insumos de bienes y servicios que éste genera, y en la magnitud y naturaleza del empleo que origina directa e indirectamente. Las diferentes combinaciones de factores que se observan en las distintas actividades exportadoras pueden asociarse con determinados tipos de productos, de donde deriva una posible y útil clasificación en actividades mineras, agricultura tropical y agricultura extensiva de clima templado.

Otra característica determinante de la influencia de la actividad exportadora se refiere a su localización y dimensión espacial, y puede pensarse aquí en dos situaciones extremas. Por un lado, el caso de un yacimiento petrolífero costero, muy concentrado desde el punto de vista geográfico con una técnica altamente intensiva de capital, escasísimo empleo de mano de obra; que utiliza insumos y materias primas importados de elevada complejidad tecnológica, de propiedad extranjera y que requiere una infraestructura mínima. Por otro, actividades tales como la agricultura exportadora del café, en Brasil, o la actividad agropecuaria extensiva de exportación de Argentina y Uruguay; en estos casos, el área incorporada es de una considerable dimensión espacial, se crea una amplia red de servicios de energía, transportes y comunicaciones, los recursos productivos son de propiedad nacional, se genera una actividad comercial importante y se desarrollan servicios financieros, etc. Además, en el caso del café como del trigo se emplea una masa significativa de mano de obra.

Otro factor de importancia para apreciar la capacidad diversificante del sector exportador estriba en la naturaleza y características de la empresa exportadora, es decir, a las formas de organizar la producción, y más particularmente, a los sistemas de propiedad y de relaciones de trabajo. En cuanto a la propiedad, ésta puede ser nacional o extranjera, y en ambos casos, estar repartida entre numerosos pequeños y medianos propietarios, o estar concentrada en un reducido número de grandes propietarios o en sólo dos o tres empresas.

Como se ha señalado, las diferentes formas de propiedad dependen, en gran medida, de las transformaciones que experimenta la empresa capitalista durante fines del siglo pasado y comienzos del presente; y particularmente

del proceso de concentración monopólica. Este proceso coincide, en el tiempo y hasta cierto punto, con el tipo de productos que se explota en diferentes fases del período; en general puede afirmarse que cuando se trata de productos cuyo auge en el comercio internacional es relativamente reciente, como los minerales y el petróleo, o incluso productos tropicales como el banano y el azúcar, existe un grado de integración vertical muy elevado, y por consiguiente en el sector exportador aparecen sólo una o dos grandes empresas predominantes, de propiedad extranjera, que controlan desde la infraestructura y los insumos de la actividad exportadora hasta la elaboración y venta final del producto. Por otra parte, en los productos más tradicionales, como el café, el cacao, el trigo y la carne, existe un grupo relativamente numeroso de propietarios nacionales y un menor grado de integración, por lo menos entre las fases de producción y comercialización. En estos casos la integración vertical se produce más bien a partir de la fase de comercialización en los países exportadores, ya que, a menos que lo haga el Estado, los mayoristas extranjeros controlan la compra al productor, el almacenaje, el transporte, la comercialización y las ventas en los países desarrollados. Estos diferentes tipos de organización de la empresa significan distintas situaciones en cuanto a la participación de los asalariados nacionales en el ingreso generado en el sector exportador y a sus formas y niveles de remuneración; diversos grados de integración con el sistema productivo nacional; una diferente forma de disponer del excedente y los ahorros generados en el sector exportador, etc.

El análisis anterior se ha referido a elementos que pertenecen a la propia naturaleza del sector exportador; otro conjunto de factores que influyen sobre la capacidad de diversificación de la actividad exportadora depende de la flexibilidad y dinamismo con que reacciona el medio preexistente a las demandas y estímulos que derivan de un sector en plena expansión, ya sea directamente o a través de una acción consciente y deliberada del Estado.

La flexibilidad de la oferta interna para suministrar las materias primas, bienes de consumo y de capital, recursos humanos e infraestructura que el sector exportador exige, dependerá de la situación preexistente, es decir, que en períodos anteriores el país haya desarrollado determinada capacidad y diversidad productiva, alcanzado un cierto nivel y calificación de sus recursos humanos, logrado alguna capacidad empresarial, creado determinada situación en materia de infraestructura, etc. En este sentido es de la mayor importancia recordar que, a mediados del siglo XIX, existían diversos tipos de economías con situaciones más o menos ventajosas para responder a las exigencias de un sector exportador en expansión.

No sólo se trata de la capacidad del sistema productivo para reaccionar, a través del mercado, a los estímulos de una actividad dinámica en expansión, sino además de la capacidad que demuestre el sistema en su conjunto para influir sobre el Estado y obtener una participación cada vez mayor en el excedente generado en el sector exportador. Desde este punto de vista otra cuestión importante es el examen de cómo el Estado emplea los recursos que logra captar del sector exportador. Como es obvio, la capacidad del Estado para captar parte del excedente y el destino que dará al mismo, descansan sobre la estructura social y política que el Estado representa, las ideologías

y políticas que inspiran su acción, y la eficacia y naturaleza del aparato estatal y de la burocracia que lo administra y compone.

Según se explicó, en determinados países de América Latina se establecieron desde comienzos del siglo pasado aparatos burocráticos centrales, relativamente organizados y poderosos, que llegaron a adquirir cierta autonomía de acción. Por otra parte, con frecuencia el Estado sólo fue un instrumento de grupos de presión apoyados sobre la estructura agraria, o sobre los intereses de exportadores e importadores. La diferente naturaleza del Estado tiene considerable importancia para explicar en qué grado logró participar de los recursos generados en el sector exportador y para comprender los efectos de su utilización sobre la estructura productiva, social y política del país.

d] Algunos casos de crecimiento hacia afuera

En lo que sigue se procurará ilustrar las consideraciones anteriores. Aunque los tipos de economía escogidos tienen como trasfondo determinados países de América Latina, estos análisis tipológicos en forma alguna deben interpretarse como ensayos de historia económica. Se trata más bien de utilizar el enfoque analítico propuesto para esbozar, a grandes rasgos, los procesos que surgen de la confrontación de determinada forma de crecimiento hacia afuera con una cierta situación preexistente. Lo importante, por lo tanto, consiste en mostrar, dentro de una explicación totalizante del proceso, los rasgos fundamentales del mismo, a la vez que las peculiaridades que presentan los diversos tipos de economías. Además, se pretende insinuar, a través de estos ensayos, una manera de avanzar hacia la formulación de modelos interpretativos más ajustados a los procesos históricos que realmente ocurrieron en nuestros países.

Se analizarán cinco situaciones. La primera, basada sobre las economías de tipo "V", es decir, de espacios vacíos; esta explicación se desarrolla tomando como ejemplo el caso de Argentina. En seguida se examinan las economías derivadas del tipo inicial "S" de agricultura de subsistencia; se tomará a Cuba como un ejemplo de economía de subsistencia que moderniza un sector exportador tradicional de tipo plantación mediante el capital extranjero, y donde persiste una situación colonial a lo largo del siglo XIX. Otro caso diferente es el de la economía chilena, por tratarse de una combinación de agricultura de subsistencia, agricultura de clima templado de exportación y además minería, y también por su temprana vinculación con el nuevo centro económico mundial y su rápida organización y consolidación institucional interna. Brasil se examina en forma particular por tratarse de una gran región donde coexisten y se suceden diversos desarrollos exportadores que interactúan entre sí y hacen de este país un caso muy especial. Las economías del tipo C (Perú y México), que constituyeron los centros de la actividad económica y administrativa de la colonia, se estudian en forma comparativa para ilustrar la diversa suerte que corren en virtud principalmente de las diferencias de sus actividades exportadoras.

i) *Economías del tipo V (Argentina)*

Dada la naturaleza de sus recursos naturales y su situación geográfico-climática, en las economías del tipo V el impacto externo se traduce en el desarrollo de sectores agropecuarios de exportación caracterizados por cultivos extensivos y de clima templado. La expansión de la capacidad productiva de la agricultura y de la ganadería en regiones con una actividad económica muy precaria y escasa densidad de población, implicó una transferencia masiva de recursos humanos y de capital, que se orientaron hacia la construcción de un sistema de transporte interno y de facilidades portuarias; la instalación de sistemas de comunicaciones; la creación de facilidades de comercialización (almacenes, frigoríficos, etc.); y, finalmente, el montaje de una estructura financiera (bancos, compañías de seguros, bolsas de comercio, etc.). Todo esto lleva a la creación de un sistema económico, financiero y comercial que integra crecientemente la economía exportadora con el centro dinámico; facilita y estimula así, por un lado, la movilidad de los recursos, y por el otro, las exportaciones.

En cuanto a los recursos humanos, no se trata simplemente de alentar una inmigración, en escala considerable, de mano de obra no calificada, sino de incorporar una gama de calificaciones y de funciones que va desde empresarios, profesionales y técnicos, arrendatarios y colonos hasta mano de obra no calificada; y esto es válido tanto para las áreas rurales como para las urbanas.

La introducción masiva de recursos humanos y de capital se traduce, a su vez, en la creación de una vasta red ferroviaria, la ampliación del *stock* ganadero, la utilización de barcos refrigerados, instalaciones de frigoríficos y de puertos, introducción de alambradas en los campos, etc. Se trata de un proceso considerable de transformación tecnológica y de un aumento sustancial de la productividad y de la producción acorde con una progresiva integración en la economía mundial. La magnitud de los efectos diversificadores que este conjunto de fenómenos produce en la estructura socioeconómica obedece a una serie de factores que conviene analizar con atención.

Desde luego, debe señalarse que las aportaciones de recursos externos y la transformación tecnológica se manifiestan durante un período muy prolongado. Como la capacidad productiva de un país depende primordialmente del acervo de capital acumulado, es por cierto de la mayor significación que un país tenga durante un lapso dilatado un nivel de ingreso relativamente alto que le permita destinar una parte considerable de ese ingreso a la ampliación sistemática de su capacidad productiva. Argentina, como otros países que se desarrollaron según un modelo similar —Australia, Canadá, Nueva Zelanda—, dispusieron de elevada capacidad de acumulación durante un período relativamente largo.

Si se considera el prolongado lapso de expansión de la actividad exportadora, la productividad por hombre que prevalecía en ella y su importancia en la estructura productiva, se explica que estas economías tuvieran desde temprano un alto nivel de ingreso por habitante, y cuya causa principal se encuentra en una dotación muy favorable de factores productivos. Dada la escasa densidad de población y la abundancia del recurso natural tierra, se

obtenía una relación tierra-hombre muy superior a la de las economías de la época; además, la considerable inversión en infraestructura y la propia naturaleza de las economías ganaderas (las existencias de ganado forman parte del capital) significan una gran disponibilidad de capital por hombre. Ambos elementos determinan, como es obvio, una productividad por hombre sumamente elevada.

Estas economías se caracterizaron, además, por un nivel de remuneraciones a la fuerza de trabajo superior al que prevalecerá en las demás economías periféricas del mismo período. Y a diferencia de las otras economías exportadoras dependientes, las de tipo V se singularizan, sobre todo en las etapas iniciales, por una aguda escasez de mano de obra; esto a su vez requiere crear condiciones adecuadas para incorporar mano de obra extranjera. A fines del siglo XIX ya no es posible lograrla por medio de la esclavitud, además, se trata de atraer mano de obra tanto para las actividades productivas de exportación rurales como para las urbanas, y no sólo fuerza de trabajo sin calificación sino también inmigrantes capaces de realizar funciones más o menos determinadas que reclamaban una cierta preparación. Para ello era preciso que existieran entre los inmigrantes expectativas optimistas respecto de la posibilidad de tener acceso a la propiedad de la tierra y la posibilidad de mejorar su posición dentro de la estructura social. También se requería el cumplimiento de condiciones más concretas e inmediatas tales como el pago en dinero, elemento que contribuye a una rápida monetización de la economía, y un nivel de salarios que haga atractiva la inmigración. En otras palabras, debía ofrecer un ingreso competitivo con respecto del nivel que los inmigrantes europeos podían obtener en otras economías de inmigración, como la norteamericana, la australiana, la canadiense, etc. Por consiguiente, las remuneraciones estaban de algún modo bajo la influencia del mercado internacional de trabajo, lo que probablemente significó incrementar el nivel preexistente y establecer una tasa relativamente fija. Recuérdese, en efecto, como lo demuestran las estadísticas netas de inmigración, que durante la época existía una intensa movilidad de recursos humanos no sólo entre los países de emigración y los receptores, sino también entre estos últimos.

Con todo, el aumento absoluto en la tasa de salarios y probablemente también en los ingresos de los nuevos grupos urbanos y rurales medios, difícilmente logró mejorar su distribución; en efecto, dado un aumento sustancial y continuo de la productividad del sector exportador y una tasa de salarios relativamente fija, después de haber alcanzado un cierto nivel, todo el excedente de ingresos netos por encima de los salarios pasó a manos de los propietarios de la tierra. En el caso de Argentina, éstos se habían apropiado con anterioridad de prácticamente toda la Pampa húmeda donde se realizaba la expansión exportadora. Adviértase aquí una diferencia interesante con respecto de economías como la australiana, neozelandesa, norteamericana y canadiense, donde por diversos procedimientos la disponibilidad de tierras para el colono agrícola potencial se mantuvo en expansión durante todo el período. En otras palabras, mientras en Argentina y Uruguay el inmigrante que aspiraba a la propiedad de la tierra no tenía otra alternativa que trabajar como asalariado o arrendatario en haciendas ya establecidas, en

las otras economías citadas existió una frontera agrícola en expansión y el Estado fomentó el establecimiento de colonos; en estos casos la tasa de salarios urbana y rural tenía un límite mínimo determinado por el nivel de ingreso que se podía alcanzar como colono en la frontera. El significado de esta situación consiste, por una parte, en que en estas economías se establece una tasa mínima de salarios relativamente elevada, y por otra, en que a la par del proceso de expansión de la actividad exportadora, se va constituyendo una clase media rural integrada por un nuevo grupo de empresarios y propietarios nacionales en cuyo poder queda una parte importante del excedente que genera la agricultura. En el caso de las economías del tipo V, contrariamente a aquéllas, el excedente queda en gran medida en manos de un pequeño grupo de grandes propietarios, y es éste un elemento importante para explicar la magnitud y destino del excedente del sector exportador.

De todas maneras, en economías como la argentina, la actividad exportadora permitió monetizar la economía, creó una moderna agricultura de tipo europeo, con una dotación de recursos humanos de relativa capacidad técnica, y con patrones de consumo correspondientes a los niveles de vida de los países del centro; si a estos factores se añade el alto nivel inicial de ingreso y de salarios, una rápida urbanización como consecuencia del proceso inmigratorio, la integración de una parte considerable del territorio nacional mediante el sistema de transporte y comunicaciones, el rápido crecimiento de la producción en la actividad exportadora y la consiguiente expansión del ingreso nacional, se verá que en este caso la ampliación de la actividad exportadora promueve la formación de un mercado interno importante.

La actividad exportadora constituye, además, un mercado de insumos; la actividad agrícola requiere herramientas, materiales y maquinarias no muy difíciles de elaborar en el lugar; necesita además una gran diversidad de servicios, lo que por otra parte estimula el desarrollo del ferrocarril, telégrafo, comercio, finanzas, etc. Constituye, en rigor, una transformación radical de todo el sistema económico. Se trata de una actividad exportadora que cumple una función enteramente opuesta a la que puede atribuirse a la de "enclaves" extranjeros puesto que forma un mercado interno relativamente amplio y en expansión, con importantes grupos de altos ingresos y con una gran concentración urbana, todo lo cual facilita que se expanda la producción interna.

Considerable fue el efecto de la expansión del sector exportador sobre el empleo, no obstante tratarse de actividades agrícolas de naturaleza extensiva; pero conviene aquí separar el empleo directo en la actividad de exportación del empleo inducido. En el caso de estas economías, y de Argentina más concretamente, la demanda directa de mano de obra es consecuencia del aumento de la producción de granos; pero en virtud de la capacidad de diversificación del sector exportador, tuvo un apreciable efecto indirecto sobre el empleo en los sectores de servicios personales, comercialización, transportes, finanzas e incluso actividades manufactureras.

En cuanto a la fuerza de trabajo, este tipo de economía demanda mano de obra de diversas calificaciones la que, en general, fue satisfecha por inmigrantes; esto estimuló, como ya se ha señalado, una inmigración europea

masiva que al cabo de pocos años representó una fuerte proporción respecto de la población preexistente, y al mismo tiempo significó un impacto fundamental sobre la naturaleza y estructura demográficas.

Se ha destacado antes la importancia de la localización geográfica de estas actividades productivas; la agricultura y ganadería extensiva significaron la ocupación y valorización económica de amplias regiones lo que implicó un notable traslado de población, instalaciones productivas, infraestructura, servicios sociales, comerciales y financieros hacia esas áreas. En el caso de Uruguay, por ejemplo, donde los recursos naturales disponibles para la actividad de exportación constituyen más del 90 por ciento del territorio, es todo el país el que se transforma en una economía de exportación. Como ha quedado indicado, la función de la infraestructura que se instala es drenar el área geográfica donde se realiza la actividad exportadora para volcar su producción hacia los puertos. Se crea así un sistema de transporte y comunicaciones de tipo radial, o en forma de delta, que si bien constituye un sistema integrador, tiene una característica singular: liga todos los centros poblacionales y productivos con el puerto de exportación, pero no entre ellos; de aquí una particular característica estructural que adquirirá importancia cuando, posteriormente, se trate de integrar el mercado interno.

En cuanto a la propiedad de la actividad exportadora, en las economías del tipo V la tierra se concentra en manos de un grupo relativamente reducido de grandes propietarios. Esta situación se va conformando desde la primera mitad del siglo XIX a medida que se valoriza el recurso tierra y aumentan las posibilidades de exportación agropecuaria; durante ese período el Estado es utilizado como instrumento por los grupos dirigentes para constituir la gran propiedad rural. Se forma así la gran hacienda, donde prevalecen diversos tipos de relaciones de trabajo: en la ganadería, con un escasísimo empleo de mano de obra, el trabajo asalariado, y en la agricultura donde existen, además, sistemas de aparcería y arrendamiento. El arrendamiento consiste en la entrega a un inmigrante de una parte de la hacienda para que cultive granos; el contrato de arriendo tiene un plazo de tres a cinco años, en cuyo transcurso el arrendatario incorpora al cultivo, tierras vírgenes; el plazo no se renueva, de este modo se lo utiliza para repetir la misma operación con el propósito de añadir nuevas tierras. De esta manera el arrendatario al ampliar la superficie cultivada realiza buena parte de la inversión rural.

La propiedad de la hacienda que produce para la exportación es nacional. La propiedad extranjera en cambio aparece en los servicios públicos y en el sistema financiero y de comercialización; de este modo las empresas extranjeras logran integrarse verticalmente desde la etapa de comercialización hasta la del consumo en el exterior. Esto significa, por supuesto, que la política de ventas y de financiamiento de la producción está en manos extranjeras; pero existe además un poderoso grupo de interés nacional que recibe una parte importante del excedente de la actividad exportadora; de aquí surge un grupo social que puede gastar e invertir ese excedente en el país, y ayudar de esa manera a transformar su estructura productiva.

Todo este conjunto de transformaciones fundamentales en la estructura económica, social, política e institucional, e incluso cultural y demográfica,

mal podría concebirse si antes del impacto externo no hubiera existido un tipo de economía de espacios vacíos. Por un lado, existían amplísimos recursos de tierra disponibles y cuya incorporación a la actividad productiva era fácil; por otro, los grupos sociales dominantes, ganaderos y comerciantes, habían llevado a cabo, desde comienzos del siglo xix, una labor de pacificación y de apropiación de tierras y ganado que, cuando sobreviene el auge exportador, se orienta hacia la exportación. Además habían logrado estructurar un Estado nacional, con una organización jurídica liberal, que permitía absorber, dentro de ciertas condiciones legales y jurídicas establecidas, una gran masa de recursos humanos y de capital. Así, la situación preexistente, en punto a población, recursos y organización jurídica e institucional, permitió al nuevo sistema incorporarse con éxito a la economía internacional que se estaba formando. Esa misma situación determinó que la actividad exportadora tuviera un papel transformador de la estructura económica, social, política, institucional y cultural de tanta envergadura que, a decir verdad, se confunde con la creación de una nueva nación.

Hasta aquí se ha señalado uno de los agentes transformadores de la sociedad preexistente: la actividad de exportación. Otro agente de la mayor importancia es el Estado, que contribuye a propagar el efecto de la actividad exportadora en la medida que capta parte del excedente generado por dicha actividad y según sea el destino que le otorga. Mas para entender la política perseguida por el Estado, debe examinarse la estructura social y de poder que éste refleja, la ideología de los grupos que participan de su acción, así como también su dependencia de esos grupos nacionales y de los intereses internacionales ligados a la actividad exportadora. Por otro lado, es preciso considerar el tipo de estructura institucional que el Estado heredó del período anterior, pues ello influye sobre su capacidad y eficiencia, así como su autonomía para expresar los intereses nacionales.

Desde el punto de vista de la estructura social, el período de crecimiento hacia afuera significa la consolidación definitiva, como clase dirigente, del grupo oligárquico terrateniente ligado a la actividad exportadora; significa también, por otra parte, la formación de importantes grupos medios tanto urbanos como rurales. Los grupos medios urbanos los forman los empleados públicos y privados vinculados a la expansión del aparato burocrático estatal y los servicios privados; los profesionales y técnicos; los empresarios de ciertas actividades industriales y de servicios que se generan en torno a la expansión urbana y exportadora. Los grupos medios rurales, por su lado, están fundamentalmente compuestos por los arrendatarios y colonos, así como por parte significativa de los propietarios del interior no directamente vinculados con la actividad exportadora. Como puede advertirse, son básicamente grupos medios dependientes de la actividad exportadora.

Es de interés señalar que en este proceso, y durante este período, no se forma en el campo ni en la ciudad una gran masa obrera, un proletariado con organización, sentido de clase, etc. En el campo, porque allí no existen las condiciones productivas para la constitución de una masa asalariada estable, y concentrada; y en la ciudad, porque las actividades industriales son relativamente reducidas y se limitan a empresas pequeñas y medianas. Sólo

en las actividades portuarias, en los ferrocarriles y en los frigoríficos se desarrollan grupos de alguna importancia con una organización sindical relativamente avanzada.

Por consiguiente el Estado representa, en esencia, al sector terrateniente-exportador, y a los intereses extranjeros ligados a la actividad exportadora. En la medida que los grupos medios y urbanos y rurales aumentan su volumen e importancia, se van estructurando y expresando presiones políticas para una participación creciente en la actividad estatal y política; y esto conduce a diversas situaciones de compromiso a través de las cuales los grupos medios adquieren responsabilidades políticas y establecen alianzas con los grupos tradicionales.

La influencia ideológica y cultural europea de la época y el éxito evidente del modelo de crecimiento hacia afuera, contribuyen a fortalecer la ideología liberal y la integración al mundo librecambista de predominio británico. Por otra parte, la enorme masa de inmigrantes, así como los problemas regionales que aún perduran, plantean como tarea fundamental del Estado la integración nacional con la supresión del caudillismo, la eliminación de los intereses regionalistas, y el establecimiento de una legalidad liberal interna. Esto da origen a la adopción sistemática del esquema liberal, al estímulo a la inmigración para poblar los espacios vacíos, y a una política educacional orientada a estructurar la nacionalidad, preocupación muy importante en virtud del gran aporte extranjero al perfil demográfico del país. En general, excepción hecha de su actividad en materia inmigratoria y educativa, puede afirmarse que el Estado cumple un papel relativamente restringido en su acción económica, actitud que no está en contradicción con el establecimiento de una cierta política proteccionista que favorece el desarrollo de algunas actividades productivas nacionales. Pero esta política sólo puede concebirse, parcial y esporádicamente, a través de una protección deliberada de la industria nacional, pues también se trata de una fuente de recaudación aduanera, principal base de los recursos estatales.

La expansión y transformación estructural de los países del tipo V, durante el período de crecimiento hacia afuera, originan una economía donde predominan niveles medios de vida relativamente elevados, un mercado nacional más o menos integrado y bastante amplio, y, por lo tanto, un incipiente proceso de industrialización y de diversificación de la estructura productiva. El auge de ciertas actividades manufactureras se manifiesta con el surgimiento de grupos industriales con alguna influencia sobre la adopción de ciertas políticas de fomento o protección de la industria nacional.

Éste es el trasfondo a partir del cual debe juzgarse el nuevo tipo de influencia externa que comienza a ejercerse a partir de la crisis del Centro que comienza con la primera guerra mundial. Las economías del tipo V estaban estrechamente ligadas a Gran Bretaña, centro internacional predominante que comienza a perder dinamismo y a ser remplazado por Estados Unidos. El debilitamiento de las relaciones comerciales y financieras con el centro inglés, a partir de la primera guerra mundial, la disminución de la demanda externa a partir de entonces, el quebrantamiento del sistema monetario y financiero internacional como consecuencia de la gran crisis mundial de 1930,

son factores todos que perjudican seriamente las posibilidades de exportación de estas economías. En consecuencia, entra en crisis el sector exportador, pilar fundamental del modelo de crecimiento hacia afuera. Esta situación debe examinarse a la luz tanto de los acontecimientos externos, reseñados en la parte II, como de la situación interna preexistente. Estas economías ofrecen condiciones bastante favorables para reaccionar frente al impacto de la crisis externa. En lugar de adaptarse a ella mediante una contracción interna se planteó una política alternativa, la de sustitución de importaciones. Esta política está basada sobre el apoyo de un sector industrial relativamente importante, surgido durante la fase del desarrollo hacia afuera, y sobre sectores sociales y políticos directa o indirectamente vinculados a él.

ii] *Las economías del tipo S (subsistencia)*

El conjunto de países del tipo S puede dividirse en dos grupos durante el período de la colonia, y más particularmente durante el siglo XVIII. Constituye uno de ellos la economía del tipo SP, donde junto a la economía de subsistencia se desarrollan cultivos de exportación organizados en forma de haciendas o plantaciones; son economías como la cubana, venezolana y otras, donde se estimula el cultivo del azúcar, café, cacao, tabaco y otros productos tropicales de exportación similares. Dentro del conjunto de economías de subsistencia se distingue otro tipo, que por no estar en zonas de cultivo tropicales y pertenecer a la periferia colonial, debió desarrollar actividades agrícolas y mineras para comerciar con el centro colonial; tal es el caso de la economía chilena.

En cambio, distinto es el de Brasil, que presenta varias peculiaridades. Ante todo, se trata de una economía de dimensiones continentales que inicia su vinculación con la economía internacional basada sobre la actividad extractiva del palo de brasil; continúa con una economía azucarera esclavista de plantación en el nordeste; posteriormente, ya en el siglo XVIII, atraviesa un ciclo minero; luego atraviesa por una fase de exportaciones de cacao y finalmente, de café, con explotaciones de tipo hacienda. También su vida independiente se inicia en forma muy especial, bajo el signo del Imperio; esto posibilita gran continuidad entre el fenómeno colonial y la vida independiente, lo que contribuye a preservar integridad territorial y la estabilidad institucional de Brasil y evitar un conflicto armado con Portugal. Y ello tiene importancia para explicar el proceso de crecimiento hacia afuera durante la segunda mitad del siglo XIX.

a] *El caso de la economía chilena.* Chile se consolidó institucional, política y económicamente durante la primera mitad de la pasada centuria. En efecto, el país se caracterizó por un proceso relativamente rápido de adaptación a la nueva vida independiente, logró una precoz estructuración institucional y jurídica con los gobiernos conservadores a partir de 1833. Por otra parte, basado sobre las actividades agrícolas y mineras heredadas de la colonia, sobre el desarrollo de importantes y eficaces vinculaciones con el nuevo centro hegemónico mundial y el auge de las actividades mineras de Australia y California, expandió su economía en forma considerable convirtiéndose en un fuerte exportador de productos agrícolas y mineros, destacándose en especial la minería

del cobre. Se trata por tanto de un período de importante auge económico, durante el cual se expanden también las actividades internas, incluyendo ciertas manufacturas.

Sobre este fundamento se comienza, durante la segunda mitad del siglo XIX, a registrar la repercusión externa derivada de la Revolución Industrial; dicho efecto lo ejerce en Chile la minería del salitre. Se trata de una actividad minera con características bastante excepcionales, puesto que el salitre no se presenta en forma de vetas o minas, sino de una capa superficial muy extendida en buena parte de los territorios desérticos de Tarapacá y Antofagasta. Exige por eso una utilización muy abundante de mano de obra y afecta un territorio de considerable extensión.

El crecimiento de la demanda mundial de salitre adquiere dimensiones extraordinarias y produce, por consiguiente, un gran aumento de la producción, de las exportaciones y de la ocupación, con consecuencias significativas sobre la región donde se extrae el mineral, así como también sobre la economía chilena en su conjunto. Aun cuando el auge salitrero ya adquiere importancia durante la década del 70, en realidad su significación es posterior a la guerra del Pacífico (1879-1883), cuando se enfrentan Chile con Perú y Bolivia, precisamente por los territorios salitreros. La guerra dio a Chile la propiedad de estos territorios y a partir de 1883 se aprecia un incremento vertiginoso en las exportaciones de salitre. Aunque el aumento del sector de exportación data por lo analizado de una fecha relativamente temprana, y por consiguiente ofrece al país posibilidades de acumulación bastante importantes durante un largo período, éste es más breve que para las economías del tipo V.

Puesto que la actividad salitrera exigía para su explotación una gran densidad de mano de obra, el auge del salitre provoca un proceso de migración hacia el norte, hasta entonces prácticamente despoblado. Esta migración la constituyen obreros rurales y población urbana de la zona central del país y mano de obra que emigra de las antiguas regiones mineras, y por otra parte esta extraordinaria afluencia de población hacia el norte origina numerosas concentraciones urbanas en el desierto e importantes ciudades-puertos como Iquique, Antofagasta, Pisagua y otros.

En un comienzo, los recursos financieros y empresariales que desarrollan la actividad minera del salitre provienen fundamentalmente de los recursos acumulados por empresarios chilenos, especialmente en la minería del cobre, oro y plata; empresarios éstos ligados a agencias comerciales inglesas establecidas en los principales puertos desde comienzos del siglo, y a través de las cuales realizaban sus exportaciones. La guerra del Pacífico modificó muchas de estas características y condiciones iniciales; si bien significó la apropiación del territorio salitrero por parte de Chile, posibilitó, posteriormente, la penetración del capital inglés. La devaluación de los títulos de propiedad de las salitreras peruanas y bolivianas, e incluso chilenas, facilitó su adquisición por parte de capitalistas ingleses que, de esta manera, pasaron a apropiarse de muchas de las pertenencias mineras de los empresarios chilenos. Por otra parte, el Estado chileno pasó a percibir un flujo considerable de tributos derivados de los impuestos de exportación; además, los nuevos territorios salitreros y el crecimiento de la actividad productiva y de la población suscitaron la crea-

ción de una importante infraestructura de transporte interno y puertos, y tuvo también una influencia considerable sobre la agricultura, puesto que ésta pasó a disponer de un nuevo mercado interno de considerable amplitud y dinamismo.

El auge de la actividad salitrera tuvo gran importancia desde el punto de vista de la estructura social, económica y política. Sin embargo, los mecanismos que producen este proceso son bastante diferentes de los que operaron en el caso de las economías del tipo V. El impacto directo de la actividad exportadora a través del mercado que genera, la ocupación que crea, la infraestructura que requiere, etc., es relativamente menos importante que en las economías del tipo V, aunque mucho más significativo que cuando el sector exportador adopta características de enclave.

Tal vez el aspecto más importante de la expansión salitrera débese al hecho de tratarse de una actividad que utiliza en forma intensiva el trabajo asalariado; de esta manera, aun cuando la tasa de salarios se mantiene relativamente baja debido a una abundante oferta de mano de obra, la gran magnitud de la masa asalariada genera un importante mercado de bienes de consumo, especialmente agrícolas. A su vez esto exige la explotación de nuevos recursos agrarios y contribuye a la expansión de la frontera agrícola en el centro y sur del país.

Desde el punto de vista de la demanda de insumos, la minería y las actividades relacionadas al transporte interno y externo, significan un aumento considerable en la demanda de carbón, madera (durmientes y materiales de construcción), equipo de transporte tal como carretas, barcos de cabotaje, etc.; de donde un estímulo para la instalación de astilleros, maestranzas, talleres, etc.; y estas actividades recibieron un nuevo impulso con las acciones bélicas y el desarrollo de los ferrocarriles y la maquinaria minera en general. Todo esto pudo haber estimulado y diversificado la economía nacional, sobre todo considerando las actividades industriales, mineras, agrícolas y de servicios creadas durante las décadas anteriores. No obstante, el grado en que la expansión de la minería significó en definitiva un impulso para los sectores productivos mencionados dependía, por entero, de que el sector minero se abasteciera con importaciones o producción interna.

El gran volumen de empleo generado en la minería se tradujo en fuertes concentraciones urbanas en los campamentos mineros y en los puertos, y por consiguiente generó un intenso proceso de proletarianización. Por tratarse de una actividad de tipo minero no se produjeron grandes fluctuaciones estacionales en el empleo, aun cuando sí hubo variaciones importantes originadas por las fluctuaciones en el mercado mundial del salitre. Por otra parte, desde el punto de vista de la calificación de los recursos humanos, no se requerían trabajadores especializados. Sin embargo, la concentración urbana y la masa de ingresos generada en la región, significó un estímulo importante para que se formasen grupos de comerciantes nacionales y extranjeros. En síntesis, puede decirse que el empleo directo en la actividad exportadora era muy grande y corresponde principalmente a mano de obra no calificada; y el empleo indirecto no es de una dimensión tan considerable como en las economías del tipo V.

Por su infraestructura y localización geográfica se trata de una actividad exportadora de tipo "minero-extensivo", situada en regiones distantes y muy poco pobladas, donde se crean núcleos urbanos y un sistema de transportes directamente en función de las exportaciones. En contraste con el caso argentino, la actividad exportadora y las inversiones en capital social básico no coinciden con centros urbanos preexistentes, ni con regiones de variados recursos naturales. Así, la infraestructura creada en torno al sector exportador en el norte no contribuye en forma directa a integrar el sistema económico nacional; ésta es una de las razones por las cuales el efecto secundario adquiere menor significación.

Por lo que al tipo de empresa y organización se refiere, inicialmente se trata de unidades pequeñas y medianas de propiedad nacional, que más tarde son absorbidas, por un proceso de concentración, en grandes empresas extranjeras. Éstas se integran verticalmente, esto es, desde la extracción hasta la venta al consumidor en los países centrales. Por lo demás, dicho proceso significa la introducción de innovaciones tecnológicas importantes con lo que la actividad exportadora adquiere cada vez menos poder diversificador sobre el resto del sistema.

En virtud del crecimiento de la producción, de los aumentos de productividad y del hecho de mantenerse una tasa de salarios relativamente estable, el auge del salitre significa un considerable aumento absoluto del producto interno bruto, del ingreso medio por habitante y del excedente. Probablemente se deteriora la distribución del ingreso, porque si bien las remuneraciones de los sectores asalariados quizá experimentan alguna mejora, los de ciertos sectores medios y, fundamentalmente los de los sectores propietarios, aumentan en forma considerable puesto que ellos captan todo el excedente generado. Sin embargo, a medida que la actividad exportadora pasa a manos extranjeras, el excedente se envía en proporción creciente al exterior; significa esto una salida de posibles recursos de inversión, exceptuando, claro está, el monto destinado a reinversión. No obstante todos los elementos señalados, el país consigue captar un cierto porcentaje de los recursos que genera el sector, pues existe un Estado relativamente fuerte y organizado, con una burocracia asentada, apoyado sobre grupos nacionales dominantes bien estructurados que logran imponer tributos al sector exportador.

El conjunto de influencias sobre la economía chilena derivado de la expansión del sector exportador, depende de la naturaleza de la actividad exportadora, cuyas características se acaban de reseñar, y de la situación preexistente. Esta última tiene como notas propias una apreciable flexibilidad de la estructura productiva del país para ajustarse a los requerimientos del sector minero, en expansión, y también la existencia de un Estado fuerte y organizado.

El desarrollo de la economía chilena durante la primera mitad del siglo XIX permitió la creación de un aparato productivo relativamente diversificado, que atendía muchas de las demandas originadas en la minería del cobre, oro y plata. Como lo demuestran las exportaciones agrícolas, existía una clase empresaria rural; además se difundía una política agraria destinada a favorecer, con obras de irrigación y transporte, el aumento de la producción. La necesidad de ampliar la frontera agrícola condujo más tarde a la ocupación de

determinadas áreas todavía pobladas por indígenas, y al fomento de la inmigración para colonizar el sur del valle central.

Por lo que respecta al efecto de la nueva actividad exportadora sobre la manufactura, el auge del salitre y las políticas liberales derivadas del mismo, afectaron negativamente ciertos rubros manufactureros que habían logrado niveles de producción relativamente importantes hacia mediados de la pasada centuria. Por otra parte, la expansión del salitre estimuló otras actividades industriales y, sobre todo, la realización de una serie de obras de infraestructura. El impacto negativo se produce especialmente durante la primera fase de la expansión salitrera; en tanto que los efectos positivos sobre la manufacturera se manifiestan más tarde, durante una fase más avanzada, hacia fines del siglo, cuando crecieron considerablemente el ingreso nacional y el presupuesto del Estado, lo que trae aparejada una serie de efectos multiplicadores sobre el resto del sistema.

La actividad salitrera y todo lo que con ella se relaciona tiene notable significación desde el punto de vista de los cambios en la estructura social del país. Desde luego, explica el surgimiento de un numeroso proletariado obrero que en años posteriores constituirá la base de los partidos populares chilenos. Por otra parte, la existencia de fuertes intereses privados extranjeros y las oportunidades que el auge de la actividad exportadora brindó al Estado y a los particulares fortalecieron a los grupos políticos liberales. El nuevo régimen político instaura un gobierno parlamentarista que implica un sensible debilitamiento del poder presidencial; con todo, es preciso recordar que la burocracia estatal y el aparato del Estado poseían cierta autonomía de decisión y seguían vinculados, por lo menos en parte, a sectores tradicionales. Evidencia esta situación el hecho de que, no obstante el ineficaz juego político deliberativo en el plano parlamentario, ese mismo Estado estuvo en condiciones, durante este período, de captar recursos de la actividad exportadora, obtener aportes financieros de los países centrales, aumentar el propio aparato burocrático estatal, incrementar los gastos en materia de educación, realizar obras públicas de mejoramiento urbano, extender el sistema ferroviario y construir los puertos de Valparaíso y San Antonio. De esta manera, si bien el primer impacto de la expansión exportadora puede haber perjudicado algunas de las actividades establecidas hacia mediados del siglo, por otro lado no es menos cierto que el conjunto de hechos que se acaban de mencionar contribuyeron a fomentar nuevos rubros manufactureros y ampliar considerablemente los grupos sociales medios y empresariales. Esto último se expresa, por ejemplo, con la creación de la Sociedad de Fomento Fabril que agrupaba un número considerable de establecimientos manufactureros.⁷

El período de profundo y prolongado desajuste del capitalismo moderno, que se inicia con la primera guerra mundial, no se refleja en seguida en la economía chilena. Aun cuando la industria salitrera se encuentra en vísperas del colapso tecnológico provocado por la producción de sustitutos sintéticos, su

⁷ La Sociedad de Fomento Fabril se fundó el 7 de octubre de 1883 como consecuencia de una nota que el Ministro de Hacienda envió a la Sociedad Nacional de Agricultura encomendándole la organización de una asociación de industriales. En 1900 la Sociedad de Fomento Fabril tenía 195 socios.

desarrollo continúa durante la guerra pues era utilizado en la producción de explosivos. Simultáneamente, resurge la explotación del cobre originando la llamada "gran minería", con inversiones extranjeras de compañías norteamericanas.

De este modo, hacia fines de la década de 1920, el país llega a tener un nivel de ingresos relativamente elevado, una nueva actividad de exportación tecnológicamente avanzada y en pleno crecimiento. La actividad salitrera, en cambio, comienza su fase de decadencia, después de experimentar durante la década de 1920 violentas contracciones, que provocaron desocupación y depresión económica en la zona norte de Chile.

El prolongado auge de las actividades exportadoras y su efecto directo e indirecto, a través del Estado, sobre el resto del sistema económico y social significó el surgimiento de una sociedad compleja, con una población obrera que incluye un importante grupo organizado y con sectores y clases medias, cuya participación política, aliados con los obreros, comienza a ejercer una influencia considerable sobre la política nacional.

Por otra parte la expansión exportadora y el aumento de las actividades públicas, así como la creación de una infraestructura y la incorporación a la economía nacional de nuevos territorios en el sur y el norte, significaron una apreciable diversificación de la estructura productiva que se tradujo en una manufactura incipiente y el surgimiento del correspondiente grupo empresarial. Este conjunto de antecedentes es de la mayor importancia para analizar el significado y las repercusiones de la gran crisis mundial de 1930 sobre la economía y la sociedad chilenas.

b] *Economías de tipo SP (agricultura de subsistencia-plantación): Cuba.* Una de las principales características de este tipo de economías es la existencia, antes del auge exportador de fines del siglo XIX, de agriculturas de exportación de productos tropicales como el azúcar, café, cacao, tabaco, etc. En este tipo de agricultura aparecen, con frecuencia, propiedades medianas e incluso pequeñas, de tipo familiar, junto a las grandes haciendas y plantaciones. Su explotación requiere el empleo abundante de mano de obra, satisfecho en gran medida con el trabajo esclavo. Por tratarse de cultivos permanentes que tienen períodos de cosecha muy marcados, la ocupación estacional fluctúa en forma aguda; esto permite la combinación de haciendas o plantaciones de gran tamaño, con una agricultura de subsistencia, de donde obtiene su alimentación la fuerza de trabajo ocupada en las plantaciones, que reside en parte en las mismas haciendas (los esclavos) y en parte en pequeños predios o minifundios en regiones vecinas. Este complejo latifundio-minifundio, o cultivo de plantación-agricultura de subsistencia, asegura un abastecimiento barato y abundancia de mano de obra, incluso para los pequeños y medianos propietarios.

La existencia en Cuba de una masa creciente de población rural en un régimen de economía de subsistencia permite, por consiguiente, remplazar en forma paulatina el régimen esclavista como sistema para asegurar la provisión y la movilidad de mano de obra de haciendas y plantaciones. Sin embargo, aun cuando ello facilita la abolición gradual y formal de la esclavitud durante el siglo XIX, el número de esclavos en 1841 aún alcanza al 43 por ciento de la

población total.⁸ Este porcentaje es muy inferior al que prevaleció en otras islas antillanas productoras de azúcar, cuyo grado de especialización en el cultivo fue mucho más acentuado.

El gran auge de la economía internacional de fines del siglo XIX significa, en el caso particular de los países exportadores azucareros, la reorganización y modernización del sector exportador tradicional. En el caso de este producto se trata de remplazar el ingenio primitivo y crear "dos centrales azucareros" para así poder competir con el azúcar de remolacha, cultivo en proceso de intensa expansión en Europa y Estados Unidos, y con la caña de otros proveedores como Hawaii. El aumento de la demanda norteamericana de azúcar fue creando un sistema de financiamiento de las zafras y exportaciones a Norteamérica; de esta manera, se facilita la penetración de innovaciones tecnológicas y la ampliación de algunas empresas que, por su mejor respaldo financiero y técnico, comienzan a expandir su producción, absorbiendo empresas o incorporando nuevas tierras al cultivo de caña; y esto afecta no sólo al azúcar sino también a otros cultivos, como por ejemplo al tabaco. En otros términos, se da un proceso de concentración de la propiedad en grandes plantaciones modernas especializadas. "...Desaparecen los 'cachimbos' y no subsisten más que los ingenios que pueden instalar maquinaria costosa y que ahora pasan a ser 'centrales'; en 1860 había 2 000 ingenios y en 1894 no molían ya más que 400 centrales... y en 1900, sólo 200."⁹ Esto implica por un lado la incorporación de parte de las tierras de la agricultura de subsistencia y de otros cultivos dentro de la gran hacienda, y por otro significa que los medianos y pequeños productores quedan reducidos a la condición de abastecedores de caña para el ingenio, o quedan marginados, cuando éste adquiere sus tierras y se les expulsa hacia la agricultura de subsistencia.

Para el transporte en las plantaciones la gran empresa requiere también el desarrollo de la ganadería; el traslado de la caña hasta el ingenio en las grandes propiedades se hace utilizando tracción animal. Esto significa que parte de la tierra debe dedicarse a la ganadería, circunstancia que también influye en la expulsión, hacia la agricultura de subsistencia, de los pobladores establecidos en esas tierras. Estos campesinos arrojados de sus lugares de existencia constituyen una fuente de oferta elástica de mano de obra para los períodos de zafra. De esta manera, si bien el remplazo del trapiche tradicional por el ingenio origina una verdadera empresa agroindustrial, en lugar de crearse un proletariado se refuerzan las relaciones de trabajo tradicionales; este proceso de reajuste estructural se realiza durante un período relativamente prolongado, desde la década del 70 hasta fines del siglo y constituye una etapa preparatoria. El gran auge de la expansión azucarera aparece después de la guerra de la independencia (1898).

A lo largo del proceso descrito, la distribución del ingreso empeoró, puesto que una parte importante de la población rural fue desplazada hacia la agricultura de subsistencia, y queda vinculada a las actividades de exportación sólo durante los períodos de zafra. Por otro lado se introducen simultánea-

⁸ Felipe Pazos y Roque, "La economía cubana en el siglo XIX", en *Revista Bimestre Cubano*, Habana, enero-febrero de 1941, p. 28.

⁹ *Op. cit.*, pp. 16 y 26.

mente innovaciones tecnológicas sustanciales que elevan el producto interno bruto y también, en virtud de la oferta ilimitada de mano de obra, el excedente de los exportadores. Dada la forma semiservil en que se mantienen las relaciones de trabajo, dentro de las fincas y también con los agricultores de subsistencia fuera de ellas, la expansión exportadora tampoco crea un mercado interno de importancia.

Los insumos que utiliza para su producción la nueva actividad exportadora tampoco adquieren un efecto importante sobre el resto de la actividad económica, excepción hecha del transporte, que provoca el desarrollo de la ganadería y de un sistema de ferrocarriles y comunicaciones amplio y complejo, puesto que el cultivo del azúcar se extiende por la mayor parte del territorio del país. Los demás insumos, en su totalidad, deben importarse ya que la flexibilidad de la producción nacional era muy escasa; la precaria estructura productiva creada en períodos anteriores no permitía que los insumos necesarios para el desarrollo de la actividad azucarera pudieran obtenerse de los sectores agrícolas, manufactureros, comerciales y financieros preexistentes. En síntesis, el auge exportador crea, en este país, una estructura productiva excesivamente especializada en la producción azucarera y un sistema financiero y de comercialización vuelto por entero hacia la exportación y almacenamiento de azúcar.

Por lo que a la tenencia de la tierra se refiere, la situación previa estaba caracterizada por la existencia de la gran propiedad junto con una significativa proporción de medianos y pequeños propietarios. La guerra de la independencia y el desalojo de los españoles permitió cambios importantes: los intereses norteamericanos remplazan a los propietarios españoles y cubanos en parte y concentran las propiedades. "Los antiguos hacendados cubanos quedaron convertidos en colonos y el control de la industria comenzó a pasar a manos del capital norteamericano."¹⁰ Por otro lado, se genera un proceso de concentración de la tierra como resultado de las nuevas formas tecnológicas de elaboración del azúcar que se introducen con el "central".

Estas nuevas formas de propiedad y su vinculación creciente con la economía norteamericana condujo también a un grado muy alto de integración vertical, desde la actividad productora hasta la comercialización final en el mercado de consumo.

El gran crecimiento y modernización del sector exportador, los cambios en el régimen de propiedad, la penetración del capital extranjero y la integración creciente de la economía azucarera, en la economía norteamericana son fenómenos que se superponen con una situación preexistente que no había cambiado significativamente durante la mayor parte del siglo XIX, como lo confirma el hecho de que Cuba haya seguido siendo una colonia, parte de un Imperio, el español, ya en absoluta decadencia.

La jerarquizada estructura social predominante tenía en su punto más elevado una administración española, junto con los comerciantes y los grandes propietarios rurales españoles y criollos; en seguida los medianos y pequeños azucareros que constituían la clase media rural junto con los propietarios dedicados a la ganadería y a cultivos como el tabaco y el café. Dadas las nuevas

¹⁰ *Op. cit.*, p. 26.

relaciones con el mercado norteamericano, van apareciendo también los nuevos y prósperos dueños de ingenios vinculados al mercado norteamericano.

Esta estructura social sufre transformaciones importantes debido a dos conflictos bélicos; el primero, de 1868 a 1878, una sangrienta guerra con España que hizo disminuir la población de Cuba; el segundo, la guerra de 1896-98, culmina con la independencia de la colonia y una intervención norteamericana. De esta manera Cuba pasa, sin transición, del estado colonial a otro de aguda dependencia jurídica, económica y política.

En cuanto a las ideologías y políticas predominantes, durante toda la colonia prevalece la orientación mercantilista colonial española, sustituida radicalmente a partir de la independencia por un esquema que en la práctica significaba hacer depender por entero la economía cubana de la economía norteamericana. No obstante el hecho de que durante las dos primeras décadas del siglo xx, la producción y exportación de azúcar experimenta un aumento extraordinario y por consiguiente el ingreso total de la isla sube de manera considerable esto no provoca un proceso de acumulación ni estimula el desarrollo de la producción interna, aun cuando se crea un mercado nacional significativo.

Todo esto en gran parte se explica por la precaria situación de la estructura productiva preexistente, pero también por los acuerdos tarifarios suscritos con Estados Unidos que favorecían al producto norteamericano, a lo que puede añadirse aun los reducidos costos de transporte de esas mercaderías.

El Estado, que hasta la víspera de la independencia estaba constituido por la administración colonial española, se transforma con la independencia en un ente sobre el cual ejerce una influencia preponderante el nuevo sector exportador y sus vinculaciones externas. En contraste radical con el caso chileno, el Estado no está en condiciones de captar el excedente de la actividad exportadora y reinvertirlo en la diversificación del sistema productivo.

En virtud de su extrema especialización productiva y su dependencia económica y financiera, las crisis de la economía azucarera durante la década de 1920 y la gran depresión produjeron un verdadero colapso de la economía cubana; además, en contraste con las economías que lograron sacar ventajas durante el período de crecimiento hacia afuera para diversificarse tanto económica como socialmente, y crear un Estado bien organizado y fuerte —condiciones necesarias para el desarrollo—, la economía cubana no pudo aprovechar las oportunidades que crea la crisis de las vinculaciones externas para emprender una política de diversificación del sistema productivo.

γ] *Un caso especial de economía del tipo SP: Brasil.* En la segunda mitad del siglo pasado se produce en Brasil un fuerte impulso exportador sobre la base de la producción cafetalera del sur del estado de Minas Gerais y norte de Río de Janeiro; el último auge de una sucesión de ciclos de expansión de las exportaciones, entre los cuales tuvieron particular importancia el del azúcar, que se desarrolló durante los siglos xvi y xvii en el Nordeste, sobre la base de una economía de tipo esclavista; la economía minera, asentada sobre la explotación del oro y diamantes en el estado de Minas Gerais durante el siglo xviii y que culminó durante la segunda mitad del siglo siguiente con el apogeo del café.

El crecimiento de la producción cafetalera sólo puede explicarse a la luz de las condiciones creadas por las actividades preexistentes, puesto que se apoya sobre los medianos y pequeños empresarios comerciales originados por el auge minero en Minas Gerais y también sobre la mano de obra que quedó disponible como consecuencia de la decadencia de la minería. La notable expansión del café y el hecho de tratarse de un cultivo que requiere mano de obra abundante, en particular durante las épocas de cosecha, agota rápidamente la oferta de recursos humanos disponibles, por lo que comienza una política de inmigración. Los cultivos del café se desplazan de manera progresiva hacia el sur, primero a la región de Río de Janeiro y posteriormente al estado de São Paulo. Esto fue suscitando un proceso de ocupación de nuevas tierras antes no apropiadas, y la formación de grandes y medianas propiedades, a las que se incorporaban los inmigrantes como asalariados o arrendatarios.

La economía cafetalera de Brasil se gesta en el transcurso de todo el siglo xix, y sólo en su segunda mitad, sobre todo a partir de 1880, alcanza dimensiones considerables. En efecto, es principalmente en las últimas décadas de esa centuria que la economía cafetalera se convierte en la actividad de exportación predominante de la economía brasileña. En contraste con los ciclos de expansión exportadora anteriores, el auge del café tuvo una significación capital desde el punto de vista del futuro desarrollo del país. Desde luego, esta actividad adquirió un gran volumen, abarcó una amplia extensión geográfica y tuvo una larga duración. Originó de este modo un monto de ingresos sustancial y durante un período prolongado; permitió una ocupación que alcanzó dimensiones verdaderamente significativas. Además, como se trataba de inmigrantes europeos, en contraste con los ciclos anteriores, el café formó una clase bastante amplia de medianos y pequeños propietarios, arrendatarios y asalariados rurales, con un nivel relativamente elevado de remuneraciones o ingresos. Ésta fue la base de un mercado interno de considerable extensión en el área geográfica correspondiente.

Por otro lado, dada la amplitud de las regiones interesadas en el cultivo del café, tuvo gran importancia el desarrollo de la infraestructura de transportes y comunicaciones, así como también la concentración de la población en dos ciudades que alcanzaron gran magnitud desde muy temprano: São Paulo y Río de Janeiro, donde se establecieron los principales canales de comercialización y financiamiento; además, por ser Río de Janeiro puerto y ciudad capital, coincidieron en ella el centro administrativo, económico y financiero del país, y también el cultural y social. A esto se añade que, en virtud de los ciclos anteriores, ya existían otros centros poblacionales de importancia en el Nordeste, en Bahía y en Minas Gerais. Además, debe considerarse la naturaleza excepcional del Estado brasileño, que siguió siendo un Imperio prácticamente durante todo el siglo xix, en que el poder central ejerció una función integradora y equilibrada entre los diversos intereses regionales.

Todo esto contribuyó a la formación de un mercado nacional relativamente importante, aunque demográfica y geográficamente limitado, y a un Estado que asume algunas actividades vinculadas al fomento agrícola, manufacturero y desde luego a la infraestructura urbana y regional del país. Se trata de una economía bastante diversificada, con un nivel de ingreso relativamente elevado

CUADRO 12

CICLOS DE PRODUCCIÓN EN BRASIL

Producto principal	Zonas principales de producción	Período aproximado de duración del apogeo	Características de la actividad económica principal
Palo brasil	Costa de Bahía	1501-1530	Extracción de madera con mano de obra portuguesa, francesa e indígena.
Caña de azúcar	Pernambuco (Nordeste)	1530-fines del siglo XVII	Cultivo de la caña en grandes plantaciones con mano de obra esclava. Al comienzo con financiamiento holandés. Los ingenios eran poderosas organizaciones industriales y agrícolas. El azúcar es el principal artículo del comercio mundial de la época.
Oro y diamantes	Minas Gerais	Desde fines del siglo XVII hasta fines del siglo XVIII	Extracción del oro de los lavaderos mediante la utilización de mano de obra libre y, en segundo lugar, esclava. La producción se organiza en pequeñas empresas. También se extraen diamantes.
Café	São Paulo Paraná Río de Janeiro	Desde mediados del siglo XIX hasta 1920-1930 aproximadamente	Ampliación de la frontera agrícola. Surge el latifundio cafetalero con mano de obra esclava sacada de las plantaciones azucareras y de la economía minera, posteriormente mano de obra libre, y gran flujo migratorio.

(por lo menos en los actuales y antiguos centros exportadores principales), con una masa de población importante concentrada principalmente en Río de Janeiro y São Paulo. Ello permitió el desarrollo de algunas actividades manufactureras sobre la base de la acumulación realizada por los sectores exportadores, de tal modo que al presentarse la crisis mundial de 1930 se había creado un importante sector de empresarios nacionales y estaban dadas las condiciones de estructura productiva que permitirían emprender una política de industrialización deliberada.

Como puede inferirse del somero análisis anterior, Brasil presenta una peculiaridad de fundamental importancia para el estudio de su proceso de di-

versificación: se trata de un país que va experimentando una sucesión de ciclos formativos de naturaleza diferente y que se desarrollan en diversas regiones del país. El impacto del último de estos ciclos —el del café— debe examinarse por consiguiente como un proceso de interacciones económicas, sociales, políticas y administrativas con los diversos sistemas regionales preexistentes, y con el sistema nacional escasamente integrado que éstos constituían. La intención de este pasaje se limita casi por entero a destacar este aspecto tan básico como especial de Brasil, puesto que no es posible, en esta oportunidad, penetrar más profundamente en el análisis de ese complejo juego de interacciones.

e] *Las economías del tipo C: Perú y México*

Se trata de las economías que, durante el período colonial, sirvieron como ejes o centros del sistema imperial español en América. En el caso de México el impacto externo derivado de la gran expansión de la economía internacional durante el siglo XIX, se manifiesta principalmente por el crecimiento de las exportaciones de ganado y minerales; aunque dicho crecimiento se insinuaba desde mediados del siglo, sólo se concreta en forma significativa después de la toma del poder por Porfirio Díaz en 1876. Con este episodio terminan las guerras civiles y las intervenciones armadas extranjeras que caracterizaron el siglo pasado hasta fines de la década de 1860. En la minería, la expansión se acelera a partir de 1880 con fuertes inversiones extranjeras, particularmente norteamericanas, inglesas y alemanas. Como Cuba, y a diferencia del cono sur de América Latina y Brasil, México comienza a ligarse a la economía norteamericana ya desde fines del siglo XIX.

En Perú, aun cuando en la práctica toda la centuria pasada es un período de graves problemas políticos internos, de guerras con países vecinos y de intervenciones extranjeras, el auge del comercio exterior se extiende desde 1840 a 1880 aproximadamente, y está basado en las exportaciones de guano. Esto se debe a que el guano se extrae de islas en las costas del Perú y a que la actividad guanera tiene poca relación con las condiciones predominantes en el país. De hecho, como se verá luego, éste es uno de los indicadores de la escasa significación de la actividad exportadora y de su reducida integración al resto del sistema, pues sólo así puede explicarse que durante un período de grandes disturbios políticos e incluso militares, la exportación de guano hubiera continuado sin graves interrupciones.

A esta actividad se incorporaron recursos humanos extranjeros, principalmente mano de obra traída desde China y Polinesia; sin embargo, debe señalarse que esa incorporación, si bien tuvo importancia para las exportaciones de guano, la tuvo aún mayor para proveer de mano de obra a los cultivos azucareros y algodóneros de la región costera de Perú.

Los aportes de capital extranjero fueron reducidos y se concentraron en empresas inglesas y norteamericanas, las que servían de agentes comerciales del gobierno peruano para la venta del guano en los mercados externos y también se encargaban de su transporte a esos mercados. Como la extracción de ese producto era extraordinariamente primitiva, tampoco se introducen innovaciones tecnológicas significativas para la economía de Perú.

Bien distinto es el caso de las exportaciones mexicanas, donde el crecimiento de la ganadería significa la introducción de una actividad productiva que tiene amplias repercusiones. Asimismo, los aportes de capital extranjero a la minería de la plata, oro, cobre y otros metales, significan una superación del primitivo nivel tecnológico imperante; además, en la medida que estas actividades se vinculan al nuevo mercado norteamericano en expansión, ello se traduce en considerables inversiones en materia de infraestructura, y particularmente un gran desarrollo del sistema ferroviario.

Los cambios que los sectores exportadores provocan en la estructura interna de estas economías son de naturaleza muy diferente. En Perú tuvo muy escaso significado para la diversificación de la estructura productiva y social, no obstante el prolongado período de la actividad guanera, el volumen y monto de los ingresos generados, la participación de empresarios nacionales en la explotación del guano, la comercialización internacional del producto por parte del Estado durante un breve período y el aumento de los ingresos fiscales.

Para explicar esta aparente paradoja es preciso tener en cuenta que la explotación del guano se concentraba en unos pocos islotes, cercanos al territorio continental; por consiguiente, la actividad exportadora no creó una infraestructura que sirviera para la diversificación del resto del sistema económico. Además, el nivel tecnológico era muy primitivo; tratábase simplemente de un proceso de extracción superficial y traslado a los barcos basado por entero en el uso intensivo de mano de obra. Las guaneras se entregaban en concesión a unos pocos empresarios peruanos, quienes vendían el producto a los exportadores a un precio fijo y pagaban una tasa determinada al Estado, de donde para aumentar sus utilidades, explotaban al máximo la mano de obra. Para ello se introducía mano de obra cautiva, prácticamente esclava, la que era mantenida al nivel de subsistencia y en condiciones de trabajo infrahumanas; por consiguiente, la masa trabajadora del sector exportador no generó ningún mercado, a la vez que permitió la formación de rentas sumamente elevadas en un reducido grupo de empresarios peruanos. Por otro lado, se obtenían ingresos fiscales estables, y de cierta importancia, mientras el resto del excedente quedaba en manos de los agentes vendedores extranjeros; por todas las razones indicadas, la actividad exportadora tampoco constituía un mercado de insumos o materias primas para el resto de la economía peruana. Pudo, es cierto, haber impulsado una actividad vinculada al transporte marítimo, los astilleros, etc., pero ello no fue posible por cuanto el transporte estaba entregado, junto con la comercialización, a firmas comerciales y marítimas extranjeras.

De la descripción anterior síguese que las únicas fuentes de recursos para Perú, que pudieron haber permitido la transformación de la economía y sociedad peruanas, fueron los ingresos obtenidos por los exportadores peruanos y las recaudaciones fiscales. En la medida que algunos de estos empresarios eran propietarios de haciendas azucareras, es probable que parte de las utilidades derivadas de las guaneras se utilizaran para ampliar la producción azucarera; en este sentido, interesa destacar que la modernización de la actividad azucarera en Perú se llevó a cabo fundamentalmente con recursos nacionales.

El Estado, por su parte, sirvió como mero redistribuidor de los ingresos captados del sector exportador. Comenzó por amortizar la deuda pública contraída

desde la independencia; amplió en forma considerable la burocracia y aumentaron desmesuradamente los gastos públicos. A partir de cierto momento, sin embargo, el Estado canalizó recursos hacia la construcción de un sistema ferroviario que posteriormente sirvió al país. Por último, el resto de los recursos derivados de la actividad exportadora por el Estado y los particulares peruanos, parece haberse gastado en consumos suntuarios sin mayor influencia sobre el resto del sistema.

Hacia fines de la década de 1880, las guaneras se habían agotado y la actividad exportadora decayó totalmente. En síntesis, el país vivió 40 años de auge del que disfrutaron pequeños sectores urbanos de la costa sin que la riqueza generada estimulara mayormente la transformación y diversificación de la estructura productiva y social de Perú.

Muy diferente es el caso de México, donde la actividad exportadora abarca parte importante del territorio nacional, tanto en la minería, relativamente dispersa, como más en especial la ganadería, que exige grandes espacios e incorpora amplios territorios a la actividad productiva. No obstante los efectos positivos derivados de esta situación, la expansión del ingreso que acompaña al auge del sector exportador suscita un agudo proceso de concentración de la propiedad y del ingreso.

El crecimiento de la actividad productiva y el aumento del empleo y población en las regiones mineras estimulan la demanda de insumos agropecuarios y alimenticios. Además, el incremento de las exportaciones ganaderas provoca un fuerte impacto sobre el uso de los recursos agrícolas. Todo ello conduce a un proceso acelerado de apropiación de la tierra, incluso expulsando la población ocupada. Hasta fines del período colonial y próxima ya la independencia, parte importante de la tierra cultivable de México había sido apropiada y su tenencia estaba muy concentrada. Se estima que hacia 1823 casi toda el área cultivable de cierta calidad se encontraba bajo el régimen de propiedad privada, pero había sólo 10 000 propietarios. Una importante proporción de esta tierra pertenecía a la Iglesia, su mayor propietario en México, lo que llevó a mediados del siglo, durante el gobierno de Juárez, a un grave conflicto. La reforma liberal estableció nuevas condiciones jurídicas que facilitaron la expropiación de las tierras de la Iglesia pero que posteriormente fueron utilizadas también para despojar de sus tierras a las comunidades indígenas. Además este proceso estuvo acompañado por la repartición de las tierras de dominio público aún existentes. Durante el período del presidente Porfirio Díaz, y particularmente desde 1880 hasta fines del siglo, las compañías deslindadoras proceden a la repartición y entrega de grandes extensiones de tierras que no estaban apropiadas o indebidamente tituladas; de esta manera, hacia 1910, prácticamente todas estaban en manos privadas. Así, en todos los estados de México, excepto cinco, más del 95 por ciento de los jefes de familia rurales carecían de tierra; esto significaba que unos once millones de mexicanos, sobre una población total de 15 millones, vivían en condiciones de subsistencia en tierras arrendadas, pequeñas comunidades y/o trabajando como peones temporales o permanentes en las haciendas.¹¹

¹¹ Preston E. James, *Latin America*, 3a. ed., Cassel, London, 1959, pp. 585, 591, 592; François Chevalier, "La formación de los grandes latifundios en México", en *Problemas Agrícolas*

De este modo, el problema del acceso a la tierra, que comenzó a plantearse durante la colonia, y se intensificó después de la independencia, se agudizó en forma grave. En efecto, la independencia comenzó en México con un levantamiento con gran participación de la población rural; a mediados del siglo, se produjeron movimientos similares en Yucatán (1847) y en otras partes de México; Juárez, en 1857, llegó al poder apoyándose sobre reivindicaciones del mismo género y, finalmente, la Revolución mexicana es en gran medida producto de los movimientos agraristas y de conflictos suscitados en torno a la propiedad de la tierra.

Por otra parte, debe recordarse que la pacificación de México, lograda por Porfirio Díaz, se hace sobre la base del grupo de caudillos militares que emergen durante el período de intervención extranjera de la década del 60, y que establecen un régimen que representa los intereses de los grandes terratenientes y de los inversionistas extranjeros.

Éste es el Estado que lleva a cabo el mencionado proceso de distribución de tierras, al mismo tiempo que crea los instrumentos legales, jurídicos y administrativos que facilitan y permiten el acceso y desarrollo de la actividad privada extranjera, particularmente en la ganadería, minería, ferrocarriles y comunicaciones. Al cumplir esta función, la alta burocracia estatal participa de la apropiación de tierras y sirve de intermediario para facilitar la expansión de los intereses extranjeros. De esta manera, hay dentro de la sociedad mexicana un grupo social relativamente pequeño que capta una parte sustancial de la propiedad y del creciente ingreso que genera el auge exportador; en 1910 casi toda la riqueza de México estaba concentrada en menos del 3 por ciento de la población.¹² Éste era el reverso de un proceso que a primera vista parecía un resurgimiento y una colosal expansión de la economía mexicana, expresados por el crecimiento notable de diversas actividades productivas, la realización de obras públicas, creación de un sistema nacional de ferrocarriles y comunicaciones, construcción de puertos, apertura de vías de comunicación del país que lo acercaban a su vecino del norte y desarrollo de obras urbanas. El proceso de concentración se expresaba con el mayor dramatismo en los sectores rurales, cuya población iba siendo despojada progresivamente de la tierra y era explotada en forma creciente, buena parte de esos grupos, reducidos a una agricultura de subsistencia, experimenta una sensible caída en su nivel de vida en medio de una actividad que se expandía y cuando crecían la riqueza, productividad e ingresos.

Las actividades públicas, mineras y urbanas relacionadas con el auge exportador, crearon algunos grupos medios de profesionales, burócratas, artesanos e incluso empresarios manufactureros; sin embargo, estos crecientes grupos medios de la sociedad mexicana no tuvieron fácil acceso a las nuevas oportunidades de ingreso y riqueza. La limitada participación de los sectores campesinos y urbanos a que se hizo referencia constituye una de las principales causas de las profundas tensiones existentes en la sociedad mexicana. Esto quizá explique que la tentativa de reelección de Porfirio Díaz en 1910, pro-

e Industriales de México, vol. VIII, núm. 1, México, 1956, y Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, FCE, 1959.

¹² *Ibid.*

blema político que en otras circunstancias pudo haberse resuelto en forma pacífica, se transforme en una chispa que provoca la Revolución.

La Revolución mexicana produjo transformaciones profundas en todos los aspectos de esa sociedad durante las décadas siguientes. En el área rural el levantamiento revolucionario fue auténticamente popular y liquidó los grupos terratenientes que se habían consolidado durante el período colonial y, más particularmente, durante el siglo XIX; además, se reconstituyeron las comunidades indígenas con la institución del ejido y comenzó el proceso de repartición de tierras. En lo que se refiere a los sectores urbanos, el movimiento significa la conquista del poder por parte de los caudillos revolucionarios, muchos de ellos surgidos de los grupos profesionales y burocráticos del Estado; con todo, los caudillos de origen popular, algunos de ellos rurales, si bien desempeñaron un papel destacado en la Revolución, no se afianzaron en la nueva estructura del poder.

El proceso revolucionario adopta como lema la repartición de tierras y la recuperación de las riquezas naturales en manos de extranjeros; y esto se tradujo en la nacionalización de los ferrocarriles, de algunas actividades mineras y, sobre todo, del petróleo, en 1938. El programa de desarrollo preparado a comienzos de la década de 1930 y que sirvió de base al gobierno del presidente Cárdenas, significó una política sistemática de distribución de tierras y reforma agraria, de nacionalización de los recursos básicos del país, de industrialización y de obras públicas, particularmente irrigación, transportes y comunicaciones, que continuaron siendo los lineamientos básicos de la política de desarrollo durante las décadas siguientes.

El desarrollo de los acontecimientos en México a partir de 1910 está determinado así fundamentalmente por la Revolución y por las transformaciones en la estructura económica, social y política que ésta originó. Tal es el trasfondo sobre el cual deberá examinarse el proceso de industrialización y desarrollo de la economía mexicana durante las últimas décadas; como es sabido, se trata de un proceso exitoso, con un ritmo de crecimiento persistente y acentuado, y un cambio radical en la estructura productiva, donde se destacan la expansión y la diversificación del sector manufacturero, y la transformación y modernización de gran parte de los sectores rurales.

Completamente distinto es el caso de Perú. Este país sufre hacia fines del siglo XIX no sólo el agotamiento de sus reservas guaneras, y por consiguiente el decaimiento de esa actividad exportadora, sino incluso la pérdida de una parte vital de su territorio, donde se encontraban parte de las riquezas salitreras que darían un gran impulso a la economía chilena hacia fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Los diversos trastornos militares y cívicos que experimentó Perú durante la pasada centuria, y la imposibilidad de aprovechar los 40 años de auge de las exportaciones de guano, dificultaron seriamente el proceso de diversificación de la economía peruana durante el período de crecimiento hacia afuera. Por consiguiente la crisis externa que se inicia en Perú desde antes de la primera guerra mundial y culmina en muchos países con la depresión mundial, no produce la transformación de su estructura productiva.

3. LA CRISIS DEL LIBERALISMO (1914-1950)

a) *El impacto externo*

En la parte II se reseñó el período de crisis de la sociedad capitalista moderna que comienza con la primera guerra mundial y se prolonga hasta alrededor de 1950. El sistema económico internacional había funcionado en forma relativamente eficiente, y con notable dinamismo durante la segunda mitad del siglo XIX, pero a partir de 1913 sufre un vuelco radical. La primera guerra mundial acelera la sustitución de Inglaterra como centro del sistema económico internacional, estableciendo definitivamente el predominio de la economía norteamericana. Durante este período cambia la tendencia expansionista del comercio mundial y comienza un período de estancamiento y de violentas fluctuaciones, que se refleja en los flujos financieros externos y en el sistema monetario internacional. Las modificaciones que experimenta el centro y sus relaciones con la periferia producen la ruptura del sistema de patrón oro y el abandono de muchas de las prácticas financieras establecidas durante el período anterior; de este modo, las características fundamentales de los flujos de financiamiento internacional predominantes durante el auge del liberalismo desaparecieron casi por completo durante las décadas de 1930 y 1940. En efecto, de la segunda guerra mundial emerge un sistema de corrientes internacionales de capital diferente del anterior.

Después de la primera guerra mundial se interrumpe igualmente la considerable movilidad internacional de mano de obra que había caracterizado al período anterior; a partir de 1920 comienzan a imponerse restricciones y limitaciones que conducen a la fijación de cuotas de inmigrantes en diversos países, incluso en aquellos que tradicionalmente aceptaban un fuerte flujo migratorio europeo.¹³

Si bien el proceso de transformación del sistema de relaciones económicas internacionales prevaleciente antes de 1914 abarca hasta alrededor de 1950, su momento culminante es la gran depresión mundial de 1929 a 1933. En realidad, los desajustes que se van introduciendo en el sistema y que comienzan a surgir a partir de la primera guerra mundial, se manifiestan a través de diversos aspectos parciales durante todo el período y, más particularmente, durante la década de 1920. Sin embargo, durante esa década hay un período (1925 a 1929) en el cual se advierte una recuperación del ritmo de crecimiento de preguerra y el retorno a un sistema internacional en expansión, regido ahora por la economía norteamericana; este período de auge, basado en gran parte sobre un proceso especulativo y artificial, como se comprobará dramáticamente a partir de 1929, ya no es la restauración de la economía internacional liberal sino el último gran destello de un sistema en vías de extinción.

¹³ Véanse Naciones Unidas, *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*, Nueva York, 1953; Brinley Thomas, *Migración internacional y desarrollo económico*, París, UNESCO, 1961, y *The positive contribution by immigrants*, París, UNESCO, 1955; Oficina Internacional del Trabajo, *Migraciones internacionales, 1945-1947*, Ginebra, 1959, y Royal Institute of International Affairs, *The Republics of South America*, London, Oxford University Press, 1937.

La depresión se inicia con la quiebra de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929 y desata un proceso acumulativo que llega hasta la ruptura de muchos de los factores y condiciones institucionales y estructurales que hasta entonces hacían posible el funcionamiento de la economía liberal; así, por ejemplo, las devaluaciones de las principales monedas internacionales, incluyendo la libra esterlina y el dólar, provocan la suspensión de un sistema financiero que hasta entonces había funcionado con eficacia. El desempleo en las economías centrales conduce a una política de acentuado proteccionismo y a la suspensión de sus inversiones en el extranjero.

La contracción de la actividad económica en los países industrializados, la contención de sus importaciones y la suspensión de sus inversiones en el extranjero desataron una violenta crisis en los países dependientes de la periferia; a ello contribuyó un hecho que conviene subrayar: el período de 1925 a 1929 fue de extraordinario auge para la economía norteamericana, y esto repercutió en las áreas subdesarrolladas en forma importante.

El mencionado quinquenio se caracterizó por un fuerte crecimiento en la capacidad productiva y las exportaciones de materias primas de los países periféricos de manera que su oferta tendió en general a exceder la demanda dando lugar a una acumulación de existencias. En algunos países exportadores se comenzaron a utilizar procedimientos de retención de exportaciones para mantener los precios; es el caso, por ejemplo, del café en Brasil. Sin embargo, el nivel general de precios de los productos primarios tendió lentamente al descenso. En síntesis, los años de 1925-29, de gran expansión y expectativas optimistas en la economía norteamericana constituyen un período de gestación de serios desequilibrios en virtud de una tendencia a la sobreproducción y a la acumulación de existencias en los países exportadores de productos primarios.¹⁴

Esas tendencias manifestadas en el nuevo centro dinámico durante la década de 1920 condujeron también a un aumento importante de sus inversiones en América Latina; inversiones que habían comenzado a principios del siglo XIX; en 1897 se estimaban en 320 millones de dólares; hacia 1914 alcanzaban a 1 600 millones y a más de 5 000 millones hacia fines de 1930. La expansión más importante dentro de este aumento se advierte en las inversiones de bonos gubernamentales, que crecieron de algo menos de 350 millones a casi 1 600 millones entre 1914 y 1930. El capital extranjero también creció mucho en la agricultura, aumentando de 239 millones en 1914 a 788 millones en 1930.¹⁵

Es evidente que el aumento de la capacidad productiva, la producción y las exportaciones de los bienes primarios latinoamericanos, y el fuerte aumento de las inversiones norteamericanas durante la década de 1920 son fenómenos que están íntimamente relacionados entre ellos. Las tendencias expansionistas de la economía norteamericana fueron a la vez causa y efecto del

¹⁴ J. W. F. Rowe, *Primary Commodities in International Trade*, Cambridge University Press, 1965, pp. 79-85.

¹⁵ El detalle de estas inversiones por países y sectores puede verse en J. Fred Rippy, *Globe and Hemisphere; Latin America's place in the Post War Foreign Relations of the U. S.*, Henry Regnery Co., Chicago, 1958, especialmente caps. II y III.

aumento de sus inversiones en los sectores exportadores de América Latina y en los empréstitos hechos a los gobiernos latinoamericanos, destinados a crear la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía necesaria para la ampliación de las actividades exportadoras. Conviene, por tanto, analizar los acontecimientos que se derivan de la gran crisis mundial considerando que existía una tendencia a la acumulación de excedentes de producción en los sectores exportadores y un volumen considerable de inversiones extranjeras, que significaba un severo compromiso de remesas de intereses, dividendos, amortizaciones y utilidades para la balanza de pagos de los países latinoamericanos.

b] *La crisis mundial de 1929 y sus consecuencias*

Sobre el telón de fondo que se acaba de bosquejar se produce la gran catástrofe mundial de comienzos de la década de 1930, la que se expresa por una contracción violenta en los países centrales de su demanda por importaciones de productos primarios. A medida que los comerciantes y empresarios en Estados Unidos, Inglaterra y otros países, percibían la contracción de su mercado interno, procuraron, como primera providencia, reducir al mínimo sus existencias de productos primarios importados; nadie deseaba mantener inventarios, puesto que los precios estaban bajando y no era posible obtener financiamiento. Esto significó contraer agudamente la demanda de productos primarios, y, por consiguiente, reducir drásticamente las importaciones, con lo cual se aceleró la caída de los precios.¹⁶

Entre diciembre de 1929 y diciembre de 1930, el precio de exportación del trigo y del caucho cayó en algo más del 50 por ciento, los del algodón y yute en cerca del 40 por ciento, los de la lana, cobre, estaño y plomo se redujeron en más del 30 por ciento; los de la carne, maderas, azúcar, cueros, petróleo y muchos otros, cayeron, como promedio, un 23 por ciento; sólo en marzo de 1933 se detuvo la tendencia generalizada a la caída de los precios, pero éstos continuaron manteniéndose a niveles muy bajos durante prácticamente otros tres años.

La magnitud de la caída de la producción y exportación de las materias primas y productos alimenticios no es uniforme. La producción de las primeras disminuyó en 1932 a un índice de 80 en comparación con 110 en 1929 y tomando 100 como promedio del período 25-29, pero hacia 1936 habían recuperado el nivel de 1929. En cambio la producción de alimentos permaneció casi constante entre 1928 y 1936 como consecuencia de la inflexibilidad de la oferta agrícola a la baja, y, en algunos países, de políticas de compra de la producción excedentaria. Esto se tradujo en la acumulación de considerables existencias de productos alimenticios, puesto que mientras la producción se mantuvo relativamente constante, el volumen de exportación se redujo de un índice de 100 en 1929 a algo más de 80 en el período de 1933 a 1935, y a cerca de 90 en los tres siguientes.

La contracción de las importaciones de productos alimenticios de los países desarrollados cambia de carácter durante la crisis; en los primeros años es consecuencia de una violenta caída en el empleo, en el ingreso y en los

¹⁶ Rowe, *op. cit.*, pp. 85-86.

niveles de vida; pero a partir de 1933 o 1934, muchos países importadores habían comenzado a incrementar su oferta interna debido a políticas proteccionistas y de subsidio destinadas a atenuar la crisis rural y a economizar divisas. Es decir, las exportaciones de productos alimenticios sufren las consecuencias de una política de sustitución de importaciones agrícolas en los países desarrollados, de tal modo que la depresión mundial provocó en éstos un cambio estructural hacia el abastecimiento interno, y por consiguiente, un estancamiento en las exportaciones de los países periféricos.

Al coincidir la baja de los precios con la caída de los volúmenes de exportación, el valor de las materias primas exportadas se contrajo con excepcional violencia. El impacto de este fenómeno sobre la capacidad de pagos de las economías periféricas se acentuó aún más porque los precios de los productos primarios tendieron a disminuir más que los de los manufacturados, que constituían el grueso de sus importaciones; en otras palabras, se produjo también un deterioro de los términos del intercambio de estos países. Si se considera la contracción del volumen físico de las exportaciones y la caída de la relación de intercambio, se obtiene un índice de la contracción del poder de compra de las exportaciones; tomando como base 100 en 1937, se observa que entre 1928 y 1933 en Argentina se produce una caída de 101.5 a 54.7; en Brasil, de 130.1 en 1929 a 46.6 en 1932; en Chile, de 138.5 en 1928 a 26.8 en 1932; en México de 109.8 en 1929 a 43.7 en 1932.¹⁷

El aumento de los servicios financieros de la deuda externa y la contracción de los ingresos de divisas, produjeron reducciones extraordinarias en la capacidad para importar. Como se recordará, estos países habían contraído deudas externas públicas y privadas de gran magnitud y recibido grandes inversiones privadas directas durante el período inmediatamente anterior a la crisis. Por lo tanto, los compromisos financieros externos representaban hacia fines de la década de 1920 una carga severa sobre la balanza de pagos, no obstante las condiciones favorables de las exportaciones. En consecuencia, al disminuir su poder de compra entre 50 y 60 por ciento, la carga financiera externa pasó a representar porcentajes muy elevados de los ingresos totales de divisas, lo que obligó —una vez agotadas las reservas— a la suspensión de pagos y remesas al extranjero y al control de cambios.

Por otra parte, los fenómenos señalados significaron una violenta disminución de las importaciones. En los países que se acaban de citar, las cifras revelan lo siguiente: en Argentina el volumen físico de las importaciones que alcanzó un índice de 125 en 1929, se redujo a 57.6 en 1932; en Brasil disminuyó de 130.1 a 46.6; en México de 109.8 a 43.7; y en Chile, el país más afectado, de 206.1 a 35.9.¹⁸

La caída de las importaciones contrajo principalmente la oferta de productos manufacturados, al mismo tiempo que la devaluación, el control de cambios y las mayores tarifas, consecuencias de la crisis financiera, significaban un aumento directo en los precios de dichos productos; todo este proceso se tradujo en un alza de los precios relativos de las manufacturas en general y de las importadas en particular.

¹⁷ Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1949.

¹⁸ *Ibid.*

En los países que exportaban productos minerales, la contracción en los mercados externos obligó a disminuir la producción y determinó por lo tanto una fuerte reducción del empleo; en otras palabras, en las actividades de exportación donde era posible suspender o disminuir la producción, se creó una masa de desempleo considerable. En Chile, por ejemplo, la producción de cobre que alcanzó en 1929 a 321 mil toneladas bajó en 1932 a 103 mil toneladas; y la de salitre descendió de 3.2 millones de toneladas en 1929 a 438 mil toneladas en 1933.¹⁹ Estas cifras sugieren la magnitud del desempleo provocado por la crisis.

En los países exportadores de ganado y de productos de cultivo perenne, como el café y el azúcar, la caída de los precios y de las exportaciones aumentaba las existencias no vendidas de los productores y reducía sus ingresos; y en la medida que estas actividades empleaban asalariados, esto significaba también la necesidad de reducir el empleo, lo que no ocurría necesariamente cuando la mano de obra rural vivía de la agricultura de subsistencia.

Otro efecto importante de la crisis fue una notable caída en las recaudaciones del sector público. Como es bien sabido, las recaudaciones tributarias provenían básicamente de impuestos al comercio exterior, pero cuando éste declinó se contrajo la principal fuente tributaria. Por su parte los gobiernos habían recurrido tradicionalmente a la obtención de recursos no tributarios de importancia en los mercados de capital de los países europeos y, posteriormente, de Estados Unidos. Como ya se señaló antes, la década de 1920 registró una gran expansión de los préstamos extranjeros con este propósito, de modo que el endeudamiento externo llegó a constituir, en vísperas de la crisis, una fuente de financiamiento fiscal de envergadura, pero como es obvio, con la crisis, dicha fuente desapareció no sólo por los efectos de la depresión en los países centrales, sino además porque los países subdesarrollados habían cesado sus pagos financieros al exterior.

Esta es una de las diferencias importantes que existe entre la gran crisis de 1930 y crisis de menor entidad que ya habían vivido nuestros países y la economía internacional con anterioridad; en estos últimos casos, no se trataba de una crisis generalizada y simultánea en todos los países desarrollados y subdesarrollados y tampoco tuvieron idéntica profundidad y extensión; además, las fluctuaciones cíclicas se producían dentro de una tendencia expansionista, donde después de una interrupción de dos o tres años, los niveles de exportación se recuperaban y reanudaban su crecimiento, excediendo los mejores años previos. En esos casos, una deuda externa creciente no significaba necesariamente una carga financiera, ya que los empréstitos obtenidos en períodos de crisis representaban una carga financiera tolerable cuando las exportaciones se recuperaban con rapidez y dinamismo.

El conjunto de fenómenos señalados tiene una importancia crucial para los países de América Latina. Los efectos sobre el comercio exterior, el nivel de ingresos, la ocupación y el sistema financiero, fiscal y cambiario, provocaron en algunas economías una reacción interna que culminó con drásticos cambios institucionales y en las políticas económicas, determinando así transfor-

¹⁹ *Ibid.*, p. 397.

maciones profundas en su estructura. En otros casos, la crisis no produjo tales transformaciones, porque no estaban dadas las condiciones para una reacción interna, ajustándose la actividad exportadora y demás aspectos de la vida nacional a las condiciones depresivas externas. Las diferentes reacciones que se observan en los distintos países dependen de la naturaleza e importancia del producto de exportación y de la magnitud de los efectos que trasmite, pero sobre todo de la estructura productiva, social, política e institucional interna.

c] *La reacción interna*

La gran crisis mundial de 1930 sorprende a las economías latinoamericanas en situación muy variada: los productos de exportación se ven afectados en mayor o menor medida, y en condiciones diferentes de producción y de acumulación de existencias; la carga financiera de los compromisos externos pesa en distinta proporción sobre la balanza de pagos; y las características de la estructura económica, social, política e institucional llegan a ser, dentro del modelo genérico de la economía exportadora dependiente, bastante diferenciadas. Esa gran variedad de situaciones se redujo, en el análisis previo, a unos pocos tipos característicos de economías latinoamericanas en su período de desarrollo hacia afuera; la gran crisis mundial origina, por consiguiente, reacciones diferenciadas.

Un grupo de países sufre el impacto externo en condiciones tales de estructura interna que responden a la crisis con un reajuste profundo de su sistema económico interno y de sus formas de vinculación externa. Otras economías, en cambio, dadas las condiciones estructurales internas, no reajustan su estructura productiva ni cambian la naturaleza de su sistema de vinculaciones externas. En lo que sigue, se analizarán estos dos casos y luego las diferencias dentro de cada uno de ellos.

El cambio en la forma de vinculación externa se realiza en los países que durante el período de crecimiento hacia afuera tuvieron un desarrollo más complejo y una mayor diversificación económica; tal es el caso de países que, como Brasil, Argentina, Chile y México, no sólo lograron aumentar en forma importante su población, particularmente la urbana, sino también el producto total y el nivel de ingresos de ciertos grupos sociales. En estos casos el proceso de diversificación del sector exportador amplió las responsabilidades del Estado y creó una importante red de infraestructura económica y social. Además este proceso no afectó sólo al sistema económico sino también al social y al político; así, por ejemplo, logró un cierto desarrollo de la industria manufacturera y generó grupos empresariales y asalariados, contribuyendo además, indirectamente, a la expansión de los sectores medios. Todo esto significa, desde el punto de vista político, el surgimiento de grupos de presión favorables a medidas proteccionistas y de fomento industrial, sin por ello lograr una transformación completa del sistema de poder tradicional.

La contracción de los mercados externos provocó en estos países reacciones distintas según se tratase de economías exportadoras de productos mineros o agrícolas. En los países exportadores de estos últimos, como Argentina, Uru-

guay y Brasil, la caída de la demanda externa y de los precios provocó acumulación de existencias. La rebaja del nivel de ingresos del exportador agropecuario en economías donde los salarios se pagaban principalmente en dinero, colocaba a los propietarios rurales en una situación financiera muy difícil. Mal podían despedir a todos los obreros y arrendatarios agrícolas, ya que esto habría significado el abandono de plantaciones, masas ganaderas y capacidad instalada en la agricultura, con el consiguiente deterioro permanente en la capacidad productiva; además existían determinadas relaciones contractuales que entorpecían el traslado de mano de obra rural.

Esta situación llevó al Estado a adquirir los excedentes de exportación; este procedimiento ya fue empleado años antes por los productores brasileños de café para evitar que apareciera en el mercado una oferta excesiva del producto y mantener así el precio. En resumen, en los países donde la crisis produjo excedentes agrícolas o pecuarios de exportación, los propietarios rurales, que eran políticamente predominantes y constituían el grupo de presión más fuerte sobre el aparato estatal, lograron imponer una política de sostén de los ingresos rurales creando un poder de compra estatal para esos excedentes.

En los países exportadores de minerales, como Chile, por ejemplo, la producción se contrae con gran rapidez y provoca directamente una gran masa de desocupados en el sector exportador; pero, además, en virtud de la consiguiente reducción de los ingresos y gastos fiscales surge otra fuente de desocupación. El efecto multiplicador de estos dos sectores sobre las restantes actividades, sobre todo las comerciales y de servicios, creó una situación general de crisis económica y política, que originó políticas anticíclicas. No sólo se emprendieron nuevas obras públicas, sino que se subsidió ciertas actividades mineras, tales como la extracción de oro y plata, ya que éstas tenían la ventaja de proveer de medios de pago internacionales al mismo tiempo que creaban empleos.

Las políticas anticíclicas provocaron un serio problema financiero al Estado. Como ya se señaló, los ingresos públicos dependían en forma decisiva de las recaudaciones derivadas del comercio exterior y de la contratación de empréstitos externos. Esta última fuente de recursos se extinguió totalmente y las recaudaciones derivadas del comercio exterior sufrieron una contracción violenta. Por consiguiente, la emisión monetaria constituía la única forma de financiar un aumento del gasto en obras públicas o la adquisición de los excedentes de productos agropecuarios. Esto implicaba la ruptura del sistema monetario preexistente y el inicio de una política expansionista deficitaria; en esta forma, y a través de mecanismos diferentes, según el tipo de sector exportador de cada país, se iniciaron políticas de recuperación del nivel de la demanda y con ello de la actividad económica y del empleo.

Sin embargo, al volver a aumentar el ingreso nacional, sin un cambio sustancial en la distribución del ingreso, se recuperó el nivel de demanda de productos importados. Su oferta, por otra parte, había caído violentamente, a menos de la mitad del nivel de 1929. El desequilibrio consiguiente, como ya quedó indicado, produjo un aumento considerable en los precios relativos de los productos manufacturados importados, y a esto contribuyeron además la devaluación, el aumento de las tarifas y las restricciones cuantitativas a la

importación. Como las importaciones eran en gran parte de productos manufacturados, surge un estímulo para la producción de dichos bienes en el país; no obstante, para que ese estímulo se tradujera en la instalación y/o expansión de la actividad manufacturera, se necesitaban además otras condiciones.

Era necesario, desde luego, que existiera una cierta infraestructura mínima que evitara tener que incurrir en enormes inversiones para crear las economías externas que requiere la manufactura. Durante el período de crecimiento hacia afuera la actividad exportadora y las inversiones del sector público crearon un cierto capital social básico; sin embargo, para facilitar la expansión de la actividad manufacturera se necesita no sólo ampliar dicha infraestructura, sino además modificar su orientación, para favorecer la integración del mercado interno. Por consiguiente, el Estado tuvo que adoptar una nueva política que le permitiera ampliar y reorientar la infraestructura.

Por otra parte, la actividad manufacturera exigía empresarios, técnicos, administradores y mano de obra calificada; la disponibilidad de recursos capaces de enfrentar esta tarea existía, aunque parcialmente, en países donde la diversificación provocada por el modelo de crecimiento hacia afuera había contribuido a formar recursos humanos en el sector exportador y en las actividades derivadas, incluyendo la propia manufactura. Pero también en estos casos, era indispensable que el Estado impulsara la educación profesional y técnica para ir suministrando al futuro mercado de trabajo recursos humanos calificados.

Se necesitaba también algún mecanismo a través del cual se transfirieran al sector manufacturero recursos financieros suficientes para ampliar su capacidad de inversión e incrementar su acervo productivo. Los empresarios obtuvieron estos recursos financieros, directamente por la vía del aumento de las utilidades como consecuencia de la modificación de precios relativos y de las medidas proteccionistas, e indirectamente a través de una expansión del gasto público. Más adelante, a medida que el sector exportador comienza a recuperar sus posiciones en los mercados internacionales y a ampliar nuevamente su actividad productiva, el Estado comienza a gravar, en forma creciente, a dicho sector, para transferir los excedentes en él generados hacia el sector manufacturero y ampliar la infraestructura industrial así como también servicios sociales. Este renovado proceso de transferencias de ingresos exigió la creación de nuevas instituciones públicas, o la reorganización de algunas de las existentes, para ayudar a financiar a largo plazo las actividades industriales en expansión.

Finalmente, y para responder a los estímulos de la demanda industrial, también se hizo necesario favorecer y preferir sistemáticamente las importaciones de bienes de capital y materias primas necesarias para la instalación y crecimiento de la industria manufacturera.

La creación de condiciones favorables a la industrialización, como consecuencia de la política anticíclica impuesta a estos países por las circunstancias, requería políticas deliberadas; protección de la industria nacional; asignación selectiva de divisas para la importación de materias primas y bienes de capital; ampliación y reorientación de las inversiones en infraestructura; ampliación de los servicios sociales y, particularmente, de la educación; creación de insti-

tuciones financieras del Estado capaces de canalizar ahorros internos y externos hacia el sector industrial, etcétera.

Detrás de la adopción de políticas de esta naturaleza debía haber una estructura de poder, grupos de interés y una coalición política que expresara los intereses de los sectores empresariales e impusiera al Estado las políticas correspondientes; en otras palabras, para que se adoptaran las políticas de industrialización a que se hizo referencia, era indispensable la existencia de un sector empresarial de cierta gravitación, y que estableciese una alianza con otros grupos sociales también interesados en imponer dichas políticas.

El modelo de crecimiento hacia afuera alentó, en algunos países, la creación de un cierto desarrollo manufacturero y por consiguiente de grupos empresariales, de profesionales y técnicos, así como también una masa asalariada de importancia y con cierta organización. A partir de la década de 1940 esta nueva estructura social, bastante más compleja y diversificada, permitió que se formaran alianzas populistas o de partidos populares, a fin de negociar las nuevas políticas de industrialización con los sectores tradicionales cuya importancia y poder habían disminuido.

Finalmente, conviene mencionar que estas nuevas políticas de industrialización por entonces adoptadas formalmente en diversos países se apoyan sobre una circunstancia externa muy importante: la segunda guerra mundial. No obstante imponerse a estos países, como contribución al esfuerzo bélico de las potencias aliadas, una política de control de precios de las exportaciones, el aumento en el volumen de las exportaciones de productos primarios significa un notable impulso de la actividad económica. Por otra parte, como la actividad bélica absorbía la producción de manufacturas en los países desarrollados y también gran parte de su capacidad de transporte marítimo, la guerra impuso a nuestros países una limitación de las importaciones. En consecuencia, se produjo una situación, hasta cierto punto similar a la de la crisis, con presiones expansionistas derivadas del auge de las exportaciones coincidente con una contracción forzada de las importaciones. Esto provocó nuevamente una ampliación de la demanda por manufacturas importadas, en situación de oferta externa inelástica, lo que implicó un nuevo impulso a la industria manufacturera nacional.

Por otra parte, como se preveía una duración muy prolongada para la segunda guerra mundial, las potencias aliadas estaban preocupadas por mantener la capacidad de América Latina para abastecerlas de materias primas y alimentos. La incapacidad de los países desarrollados para proveer los productos manufacturados necesarios para sustentar las actividades de exportación y permitir una situación productiva normal en estos países, hizo que durante la contienda Estados Unidos favoreciera las políticas de industrialización y también de modernización de la agricultura en determinados países de América Latina. Esta política coincidía no sólo con los intereses del desarrollo industrial latinoamericano, sino también con los de los grupos nacionalistas, particularmente en los países más grandes. De este modo, la política de industrialización llegó a tener un apoyo externo consciente y deliberado, y se tradujo concretamente en créditos y bienes de capital para energía, transporte e industria siderúrgica.

No todo, sin embargo, fue positivo durante este período. La escasez de bienes de capital importados significó el uso exhaustivo y el consiguiente envejecimiento de los equipos instalados; la limitación de las importaciones, entretanto, permitió acumular saldos de divisas que, cuando pudieron gastarse en la posguerra, se habían desvalorizado apreciablemente como consecuencia de las alzas de precios registrados en los países industriales y las prioridades que éstos otorgaban a la reconstrucción de Europa y su propio reequipamiento.

El análisis precedente señala a grandes rasgos la forma y las razones que posibilitaron el comienzo, en América Latina, de un fenómeno de industrialización de características muy singulares, al que se dio el nombre de proceso de sustitución de importaciones. Más adelante se volverá concretamente sobre el punto para señalar su dinámica y mostrar cómo adquiere peculiaridades, intensidad y dimensiones diversas en los distintos países.

El proceso que se acaba de describir sólo se dio en un reducido número de países latinoamericanos: Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, México y, en cierta medida, Colombia. En los demás países, la gran depresión, aunque tuvo también consecuencias de la mayor importancia y gravedad, no significó un cambio esencial de política económica que permitiera acelerar el proceso de diversificación basado sobre la industrialización por sustitución de importaciones. Ello se debió a que el proceso de crecimiento hacia afuera en estas economías era muy reciente y de tales características que no habían logrado impulsar niveles de ingreso suficientes, así como tampoco una monetización generalizada de la economía, formación de mercados internos importantes, establecimiento de un amplio aparato estatal, creación de una infraestructura económica apreciable, y mucho menos todavía, una actividad industrial incipiente. Faltaban, por consiguiente, los grupos sociales y políticos indispensables para emprender una política de desarrollo nueva y diferente a la tradicional.

En estos países, de economías predominantemente agrarias y escasa concentración urbana, la mengua, cuando no la desaparición, de los mercados externos, afectó con mucha frecuencia actividades exportadoras relativamente independientes del resto del sistema; se trataba generalmente de enclaves extranjeros o de explotaciones agrícolas del tipo de plantación o hacienda, donde las relaciones de trabajo estaban caracterizadas por remuneraciones en especie, perduración del minifundio de subsistencia y arrendatarios endeudados con el dueño de la hacienda. La caída de los precios de exportación significaba, en estos casos, una disminución del ingreso del exportador nacional o extranjero y la reabsorción de los campesinos desocupados por parte de la agricultura de subsistencia. La desocupación urbana era escasa puesto que en estos países no existían grandes ciudades, y la actividad que desarrollaba el Estado tampoco era significativa. Por otra parte, como carecieron de un proceso de diversificación productiva durante la etapa anterior, casi no existen allí sectores obreros, grupos medios, ni empresarios nacionales.

En consecuencia, los propietarios de las actividades exportadoras no tienen otra alternativa que aceptar la contracción de sus ingresos y reducir su consumo y niveles de vida. Esto en su caso podrá parecer tolerable, pues no se enfrentan con la necesidad de realizar gastos monetarios para sostener la acti-

vidad productiva; sin embargo, en la medida que estuvieran endeudados, la crisis significó para ellos serios problemas financieros, y con frecuencia, la quiebra y venta de sus propiedades. De esta manera, la gran crisis mundial implicó, entre otras cosas, un proceso de concentración de la propiedad en el sector exportador.

Como no existen condiciones para un cambio en el modelo de crecimiento hacia afuera, estos países se adaptan a la situación depresiva externa, es decir, la crisis del sector exportador provoca una contracción violenta en el ingreso e inversiones de esa actividad, y también una caída importante en los ingresos del gobierno y de todos los sectores que dependen, directa o indirectamente, de la actividad exportadora y del Estado. Se reduce, de este modo, el nivel de actividad, baja el nivel real de vida, se produce desempleo y, en general, se atraviesa por una crisis interna consecuencia de la gran depresión. Estas economías se adaptan así al impacto externo y sólo volverán a normalizar su nivel de actividad como resultado de la recuperación de la economía internacional.

Sin embargo, más adelante también inician estas economías un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Durante la segunda guerra mundial vuelven a sufrir las consecuencias de su extremo grado de dependencia, y se produce también en ellas una fuerte expansión de las exportaciones y una limitación de las importaciones. En contraste con su situación durante la crisis, cuando no estaban en condiciones de impulsar una política expansionista, ahora ésta les es impuesta por las circunstancias externas. Dada una coyuntura favorable al desarrollo industrial, la experiencia de la crisis, el ejemplo de los demás países de América Latina, el afán generalizado de industrialización y desarrollo que empieza a imponerse en el ambiente internacional, estos países emprenden también a fines de la década de 1940 la búsqueda de nuevas vías de desenvolvimiento para superar la situación de extrema dependencia del mercado internacional a que estuvieron sometidas tradicionalmente.

De esta manera también se perfilan en estos países políticas destinadas a la canalización de recursos hacia el Estado para crear una infraestructura mínima de transportes, de comunicaciones y de energía; un cierto grado de proteccionismo para facilitar la instalación de las primeras industrias livianas; se crean instituciones para orientar recursos financieros hacia la naciente industria nacional; se amplían los servicios sociales: educación y salud principalmente, etc. Es obvio que la forma, naturaleza e intensidad del proceso de industrialización que de este modo se inicia depende de las condiciones preexistentes, creadas durante el período de crecimiento hacia afuera, modelo en el cual todavía se encuentran inmersos. Países como Venezuela o Cuba que durante la década de 1950 experimentaron un gran impulso de su actividad exportadora, y por consiguiente estuvieron en condiciones de derivar recursos del mismo, inician un proceso de transformación de su estructura productiva, principalmente a través de la creación de infraestructura y del estímulo dado a las actividades manufactureras. Otros países, como los centroamericanos, cuya actividad exportadora no les ha permitido estructurar mercados internos de significación ni acopiar cuantiosos recursos, y cuyas posibilidades de desarrollo industrial están extraordinariamente limitadas por su reducida dimensión,

ensayan la vía de la integración económica para desarrollar el sector manufacturero.

Antes de intentar un análisis más pormenorizado de las diferencias que se advierten entre los distintos países durante su proceso de industrialización, conviene efectuar una descripción general del proceso de sustitución de importaciones. Aun cuando ya se ha repetido que dicho proceso presenta características diversas en los distintos países, como consecuencia de las peculiaridades que le ha impuesto a cada país su proceso formativo histórico, no es menos cierto que la mecánica básica es similar en todos los casos, y conviene examinarla con detenimiento.

d] *La mecánica del proceso de sustitución de importaciones*

En las secciones anteriores se ha realizado un análisis de los principales factores que determinaron, a lo largo del período de crisis del liberalismo, un cambio radical en la política de desarrollo en América Latina. A partir de 1914 comienzan a manifestarse los primeros síntomas de debilitamiento del proceso de crecimiento hacia afuera; desde entonces y hasta después de la segunda guerra mundial, se deterioran sustancialmente las condiciones de crecimiento dinámico de la demanda internacional de materias primas y se interrumpe el flujo internacional de financiamiento externo. Se advierten entonces los límites del crecimiento inherentes al modelo primario exportador. Por consiguiente, se hizo necesario encontrar formas alternativas que permitiesen imprimir dinamismo a estas economías; entonces presiones externas y factores condicionantes internos de carácter sociopolítico indujeron a adoptar políticas deliberadas de industrialización.

Como se ha señalado, el modelo de crecimiento hacia afuera ya había estimulado procesos de industrialización, en varios países, desde fines del siglo pasado y comienzos del presente; incluso es posible registrar, en algunos casos, atisbos de políticas parciales de fomento industrial; protección arancelaria, facilidades crediticias, obras de infraestructura, educación técnica. Sin embargo, estas políticas parciales de industrialización estaban limitadas por la naturaleza estructural del modelo de crecimiento hacia afuera, que imponía como eje central de esa política económica favorecer la actividad primario-exportadora; también lo estaban por los grupos de interés dominante y la concepción liberal prevaleciente. En consecuencia, las posibilidades de la política de industrialización estaban limitadas a aquellas áreas y aspectos donde no entrara en conflicto con los intereses del sector primario exportador. Pero cuando éste dejó de constituir el apoyo y pilar fundamental del proceso expansivo, la industrialización pasó a desempeñar el papel central de motor dinámico del crecimiento. Sin embargo, importa destacar que no se trata en realidad de un trastocamiento fundamental de la estructura del sistema, sino de un cambio en el mecanismo del crecimiento, que sin embargo sigue apoyado sobre el sector exportador; en efecto, tanto el proceso de crecimiento hacia afuera como la industrialización por sustitución de importaciones se dan dentro del marco estructural de la economía dependiente primario-exportadora. El proceso de crecimiento hacia afuera es la expresión óptima de ese marco

estructural, mientras que el de sustitución de importaciones corresponde a su fase de crisis. En la etapa de auge, el papel dinámico lo desempeña el sector exportador, pero, en la medida que éste deja de cumplir esa función, fuerzas económicas, sociales y políticas internas impulsan al Estado a adoptar políticas que activen el crecimiento mediante la industrialización.

La industrialización que ha venido dándose en América Latina durante las últimas tres o cuatro décadas, tiene por consiguiente características muy peculiares. En modo alguno es comparable con la Revolución Industrial inglesa y las de los otros países europeos; menos aún con el proceso de industrialización deliberada que se impulsó a partir de 1860 en Japón y, posteriormente, en los países socialistas. Conviene por lo tanto desentrañar, hasta donde ello sea posible, la mecánica del proceso de sustitución de importaciones, ya que sus características marcan el proceso de desarrollo de nuestros países en las últimas décadas.

Para comprender dicha mecánica es importante destacar que el proceso de sustitución se inicia como consecuencia de la crisis, con la pérdida de dinamismo del modelo de crecimiento hacia afuera. En estas circunstancias, las fuerzas sociales y políticas internas, y las influencias ideológicas y políticas externas, presionan sobre el Estado para que éste procure niveles de ocupación y condiciones de vida más elevados. Se produce así una situación en la cual el ritmo de crecimiento del producto nacional tiende a ser mayor de lo que habría sido si estuviera determinado exclusivamente por el crecimiento del sector exportador. Ésta es la consecuencia de la adopción de políticas de incremento del gasto público, tanto en servicios sociales como en infraestructura económica, así como de estímulo a la inversión privada, principalmente a través de la protección arancelaria y la concesión de facilidades tributarias y crediticias. A causa del papel crecientemente activo del sector público y de su política expansiva, el nivel del gasto nacional y del ingreso nacional tienden permanentemente a exceder el que éstos habrían alcanzado en condiciones de mayor moderación o prescindencia del sector público. Se pasa de una situación en la cual el equilibrio externo determinaba el nivel y ritmo de la economía, incluyendo la propia política fiscal, a otra donde el Estado es el sector determinante, siempre dentro de ciertos límites impuestos por su capacidad de control deliberado del balance de pagos.

Dadas estas nuevas condiciones, que pueden surgir como una reacción a fenómenos a corto plazo como la gran crisis mundial, o que van emergiendo con lentitud y a través de un período relativamente largo, estas economías tienden a presentar de modo permanente —salvo ocasiones de excepcional impulso de las exportaciones— una tendencia al desequilibrio estructural de su balance de pagos. En efecto, en una economía de este tipo, cuando el aumento del ingreso y gasto nacionales exceden el ritmo de crecimiento de las exportaciones, el de las importaciones tiende a superar a aquéllos debido a la estructura del consumo y de la inversión.

El aumento del ingreso significa un mayor gasto en consumo, el que tiende a concentrarse, dada la desigual distribución del ingreso y la estructura productiva preexistentes, en productos manufacturados que se obtienen principalmente a través de importaciones; en otras palabras, la elasticidad-ingreso

de la demanda de manufacturas y la propensión marginal a importar son sumamente elevadas. Con los bajos niveles de ingreso ocurre otro fenómeno importante: el remplazo de alimentos inferiores; de esta manera, aun cuando no aumenten esos niveles, la urbanización acelerada permite, por ejemplo, que los grupos de escasas rentas replacen el maíz por el trigo como alimento básico. De aquí resulta un aumento acelerado de la demanda de alimentos superiores —trigo y carne principalmente— que puede pesar en forma creciente sobre las importaciones —o sobre sus exportaciones en los países exportadores de estos productos— si la agricultura interna no se expande con mucho dinamismo.

Por otra parte, disminuidas las posibilidades de operación del modelo de crecimiento hacia afuera, se hace necesario diversificar la estructura productiva, y esto exige tanto un aumento de las inversiones como un cambio en su composición, para canalizarlas hacia el sector industrial. Ahora bien, el componente importado de las inversiones es mayor que el del consumo, y el componente importado de las inversiones industriales es superior al de las demás actividades; por consiguiente, aumentar la tasa de inversión y reorientarla hacia la expansión industrial hacen crecer la demanda de bienes de capital importados más rápidamente que el producto bruto, el que a su vez crece con mayor velocidad que las exportaciones.

Otro tanto sucede con las importaciones de bienes intermedios y materias primas. Puede admitirse que su demanda depende básicamente del crecimiento de la producción industrial y de los requerimientos de insumos implícitos en las técnicas adoptadas. En consecuencia, como crece la producción industrial más que el producto total, requisito de un proceso de industrialización, la demanda de insumos industriales mostrará necesariamente un dinamismo mayor que el del conjunto de la economía y por tanto, de las exportaciones. Por consiguiente, en la medida que la estructura industrial se diversifica y la tecnología avanza, aumentan los requerimientos de insumos importados.

Como puede apreciarse, la política deliberada de expansión del ingreso que se ha seguido produjo un aumento de las importaciones que tenderá sistemáticamente a exceder el de las exportaciones. Esta tendencia estructural no se manifiesta en problemas críticos de balance de pagos cuando mejora la relación del intercambio y/o cuando existe una entrada neta de recursos externos; en cambio la tendencia al desequilibrio externo se acentúa o agudiza durante los períodos de deterioro de la relación de intercambio y cuando los servicios de la deuda e inversiones externas tienden a superar el ingreso de nuevos capitales. En otras palabras, el movimiento de la relación de intercambio y las variaciones del saldo neto de los flujos financieros externos pueden atenuar, o agudizar, según los casos, la tendencia deficitaria externa.

A partir de la gran depresión hasta mediados de la década de 1950, el mejoramiento de la relación de intercambio y la entrada neta de capitales externos apuntaron a atenuar la tendencia deficitaria de los países latinoamericanos. Pero desde 1955 esas tendencias se invirtieron y contribuyeron a acentuar sensiblemente el desequilibrio externo de nuestros países, de donde, entre otras cosas, un incremento notable de su deuda externa.

Es decir, sea en períodos de relativo alivio del balance de pagos, sea en

períodos de aguda crisis, la tendencia al déficit siempre está potencialmente presente y obliga a adoptar políticas más o menos severas de contención de importaciones. En sus formas más mitigadas, éstas se limitan a tarifas moderadamente proteccionistas; en las más extremas, se traducen en un control cuantitativo de las importaciones y del tipo de cambio. Cualquiera que sea la situación, el encarecimiento relativo de los productos importados que resulta de las devaluaciones, aumento de tarifas y restricciones, no parece tener un efecto pronunciado sobre la demanda de importaciones; en las de bienes de capital e insumos, el precio no es fundamental en el volumen requerido; la demanda de bienes de consumo manufacturados importados es inelástica en virtud de su carácter más o menos suntuario y los altos niveles de ingreso de sus consumidores; el volumen de las importaciones de bienes esenciales de consumo tampoco obedece principalmente a consideraciones relacionadas con los precios.

En consecuencia, no obstante los aumentos de precios de los bienes importados, persiste como tendencia el hecho de que la demanda potencial de importaciones exceda siempre su disponibilidad. Sin embargo, a partir del momento que es preciso reducir las importaciones adecuándolas con los recursos externos disponibles, deben escogerse los productos que se importarán. Sobre el balance de pagos presionan simultáneamente los consumidores, por manufacturas importadas, y las empresas, por bienes de capital y materias primas importadas para producir en el país esas mismas manufacturas. En estas condiciones, y debiendo restringir algún tipo de importaciones, el Estado, en función de su política de desarrollo industrial, reduce o elimina las de bienes de consumo y favorece en cambio las de los bienes de capital que necesita el empresario para instalar, o ampliar, la producción de los bienes cuya importación cesa o se reduce.

Pero aun cuando el empresario instale su industria, no por ello dejará de seguir importando bienes de capital e insumos pues falta un complejo industrial preexistente que los suministre. Y aun en el caso de que el proceso de industrialización vaya creando dicho complejo, esa situación se mantiene, e incluso se refuerza, en virtud de la creciente propiedad extranjera de la industria manufacturera, la permanente incorporación a estas empresas y a las nacionales de las nuevas formas tecnológicas que se desarrollan en los países centrales, y la ausencia de una capacidad de creación y adaptación tecnológica local que permita modernizar permanentemente la producción nacional de insumos y bienes de capital así como el aprovechamiento creciente de los recursos nacionales.

Es importante acotar que durante una cierta fase, cuyos límites se examinan más adelante, este proceso de sustitución de importaciones adquiere una dinámica propia. En efecto, dados un tope absoluto de los recursos de divisas disponibles y una tendencia sistemática a demandar productos importados que exceden ese límite, siempre hay mercados potenciales que abastecer con producción interna. Cuando se decide producir un determinado bien dentro del país, es necesario destinar divisas para la importación de los bienes de capital y materias primas respectivos; pero al hacerlo, se debe reducir la importación de algún otro bien, lo que a su vez estimula la producción de este nuevo bien, y para ello se necesitan máquinas y equipos importados, lo que implica

reducir la importación de un tercer bien, y así sucesivamente. Es decir, si se mantiene un nivel de gasto global y un ritmo de expansión del ingreso suficientemente elevados, que generan una constante presión de la demanda sobre las disponibilidades de recursos para importación, se habrá introducido en el proceso un mecanismo que impulsa a la instalación progresiva de industrias que sustituyen bienes importados. Este proceso se inicia generalmente con la sustitución de bienes de consumo, pero continúa con la sustitución de bienes de capital e insumos importados cuando el parque de industrias elaboradoras instaladas en el país llega a constituir un mercado suficientemente amplio, y permite así establecer dichas ramas industriales.

A medida que avanza este proceso, se manifiestan dos tendencias respecto de las importaciones. Por una parte, el coeficiente de importaciones, es decir, el valor de las importaciones en proporción al ingreso nacional, tiende a disminuir, y esto se debe a que la disponibilidad de divisas crece menos que el producto bruto y que se observa un cierto estancamiento de las exportaciones. Por otra parte, también cambia la composición de las importaciones, acentuándose la participación de los bienes de capital y las materias primas e insumos, y se reduce en igual medida la de los bienes de consumo final.

Una vez iniciado el proceso antes descrito, y siempre que se mantengan sus condiciones iniciales, el mecanismo semiautomático de dinamización de la economía se sustenta a sí mismo en virtud del gasto adicional que produce la ampliación del sector industrial; esto no sólo significa un aumento en el nivel de ingreso de las actividades a él directamente relacionadas, sino que implica además un incremento del gasto de muchas otras actividades que deben expandirse para apoyar el mismo crecimiento industrial. En efecto, toda vez que se comienza a impulsar el desarrollo de la industria manufacturera, surge inmediatamente, y como corolario de esta política, la necesidad de ampliar y reorientar la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía. El desarrollo industrial también exige mano de obra calificada, técnicos, ingenieros, administradores, etc., lo que impulsa a reorientar la política educativa con el propósito de formar los recursos humanos que el proceso de diversificación industrial requiere. Al ampliarse los grupos de obreros, empleados, profesionales y técnicos, aparecen fuertes presiones para expandir la política social del gobierno, particularmente en materia de salud, vivienda, educación general, previsión y seguridad social. Ampliar la infraestructura económica y los servicios sociales significa, evidentemente, un considerable crecimiento del aparato estatal y del número de los servidores del Estado, así como la creación de numerosas instituciones con nuevas funciones.

Cuando avanza el proceso de industrialización también surge la necesidad de instalar determinadas industrias básicas, como por ejemplo la siderúrgica, cuando en general el sector privado no está predispuesto ni en condiciones de afrontar esa tarea. En estos casos, el Estado encara directamente actividades productivas y asume de esta manera el papel de adelantado en ciertas líneas básicas de la actividad empresarial.

Al Estado compete finalmente la tarea de recaudar los recursos financieros necesarios y orientarlos en las direcciones señaladas; el aparato estatal se convierte de este modo en un importante captador de ahorros que transfiere hacia

las inversiones de infraestructura y la ampliación de los servicios públicos, y que además canaliza hacia la iniciativa industrial privada para financiar su desarrollo. Para cumplir esta tarea, el Estado crea diversos mecanismos tributarios directos o indirectos que acentúan los gravámenes sobre el sector exportador y comienzan también a expandir la carga tributaria interna. En este sentido es de excepcional importancia la captación de un margen sustancial de recursos del sector exportador, por ser éste el principal generador del excedente; en algunos casos, esto permite al Estado apropiarse directamente de parte de las divisas disponibles para la importación de bienes de capital. El control de cambios también sirve a este propósito, pues además permite al Estado regular el empleo de la disponibilidad total de divisas, para asignarlas según las prioridades de importación que resultan del proceso de sustitución de importaciones.

De esta manera, a la creciente exigencia de bienes de capital e insumos importados, que tiende a exceder la disponibilidad de divisas, se añaden las presiones favorables a la expansión del gasto público, que supera sistemáticamente los recursos tributarios y no tributarios del Estado. Una de las fuentes no tributarias a que éste suele recurrir, en estas circunstancias, es la deuda pública externa, a través de la cual logra obtener financiamiento para impulsar el aumento de la inversión. Una situación similar se produce en el sector privado, cuyos recursos financieros son harto insuficientes en relación con las posibilidades de inversión reproductiva. Además de esta circunstancia, la dinámica tecnológica característica de la industria en los países desarrollados y su transferencia indiscriminada hacia los países subdesarrollados, hace que estos últimos se esfuercen permanentemente por fabricar nuevos productos y emplear nuevas máquinas y procedimientos tecnológicos. Para atraer esas innovaciones se recurre a la asociación con capitales privados extranjeros, se estimula la instalación de sucursales de empresas privadas extranjeras en el país y la adquisición de los derechos que permiten el empleo de procedimientos técnicos, administrativos, financieros y de publicidad de empresas extranjeras, todo ello, por supuesto, mediante el pago de regalías, y otras formas de remuneración del capital extranjero. El proceso de industrialización trae aparejadas, de esta manera crecientes inversiones privadas extranjeras en las diversas ramas manufactureras.

El desarrollo acelerado del sector manufacturero, apoyado sobre la mecánica semiautónoma antes descrita, ha pasado a ser en las últimas décadas la avanzada del proceso de desarrollo. Incluso se llegó a pensar que concentrando los esfuerzos en la sustitución de importaciones se lograría transformar la estructura económica, social y política hasta alcanzar una capacidad de crecimiento autosustentado. Esta expectativa conviene examinarla desde dos puntos de vista: la capacidad diversificante del nuevo sector dinámico y los límites del proceso de sustitución. En otras palabras, se trata de investigar si la industrialización por sustitución de importaciones tiene límites más allá de los cuales no podría continuar, y si la expansión del sector industrial tiene, realmente, capacidad para transformar el resto del sistema en una economía moderna, dinámica y eficiente. Este análisis señalará una serie de situaciones diversas, ya que tanto los límites del crecimiento como la capacidad de diversificación

están condicionados por la naturaleza y comportamiento del sector exportador tradicional y por la estructura económica, social y política preexistente. De esta manera, se podrá explicar por qué la industrialización llegó a estancarse en ciertos casos mientras continúa con gran ímpetu en otros, y por qué ese proceso transformó profundamente determinadas sociedades y fue muy superficial en otras. También se podrán apreciar algunos de los principales problemas que se vienen manifestando en estos distintos tipos de países: los desequilibrios inflacionarios, la marginación de parte importante de la población, la persistente desigualdad en la distribución del ingreso, la creciente dependencia externa, etcétera.

e] *La industrialización por sustitución de importaciones y la diversificación de la estructura socioeconómica*

Se ha sostenido que el proceso de sustitución de importaciones impulsado por la crisis del sector externo es parte del modelo de crecimiento hacia afuera. Este modelo tuvo en América Latina dos etapas bien diferentes: una de expansión y auge exportador, y la otra de crisis externa e industrialización sustitutiva. Con todo, continúa siendo esencialmente un modelo de economía exportadora dependiente, aun cuando el papel del sector externo haya cambiado y la economía experimentado transformaciones de considerable importancia. La expansión del sector industrial y el papel decisivo que adquirió el sector público, quizá podrían llegar a constituir la base que permita superar dicho modelo; por ello se torna necesario el examen del proceso sustitutivo desde el punto de vista de su capacidad para diversificar y transformar la estructura socioeconómica.

El crecimiento industrial es más complejo y variado que la expansión de un sector exportador de productos primarios, de donde es obvio que su capacidad diversificadora sea mayor de la que se derivaba, en etapas previas, del crecimiento de un sector exportador. Sin embargo, la industrialización sustitutiva tiene también características que limitan su capacidad de diversificación y que, en ciertos y determinados casos, significan incluso límites absolutos con respecto a la posibilidad de continuar el proceso. Es importante hacer esta aclaración, porque cuando se comprueba que varias décadas de intenso desarrollo industrial no provocaron un cambio radical en las características básicas de nuestras economías, hasta se llegó a pensar que fue un proceso de escaso significado y sin mayor trascendencia desde el punto de vista de la transformación estructural. Este desaliento, que se viene expresando bajo diversas formas y con diferentes acentos en los países latinoamericanos, sólo se justifica como una comprensible reacción frente a un optimismo desmesurado que atribuía al proceso de industrialización la capacidad de transformar el sistema tan profundamente como lo hizo la Revolución Industrial en Inglaterra y en otros países actualmente desarrollados.

La verdad no está en uno ni en el otro extremo. El proceso de sustitución de importaciones significó para muchos países de la región transformaciones de importancia decisiva, si bien no se alcanzaron los objetivos que, según se esperaba, el proceso impulsaría espontáneamente. Como sucedió en períodos an-

teriores, la industrialización sustitutiva creó nuevas condiciones, a partir de las cuales podría iniciarse una nueva etapa de desarrollo que posibilite la superación definitiva del subdesarrollo. Sin embargo, ésta es sólo una posibilidad, en modo alguno una necesidad histórica.

Antes de entrar en este análisis, será preciso examinar la forma y el grado de diversificación y transformación en la estructura productiva, social y política derivados del proceso sustitutivo y su manifestación más directa, el desarrollo industrial.

Desde el punto de vista de los efectos regionales el proceso de industrialización no significó, en líneas generales, transformaciones profundas en la estructura espacial de la actividad económica creada por el sistema primario exportador. Como las primeras fases del desarrollo manufacturero se basaron principalmente sobre industrias ligeras de bienes de consumo, abastecidas primordialmente con materias primas importadas, éstas tendieron a localizarse en la vecindad de los puertos y mercados consumidores. De esta manera la industria se estableció en torno a los principales centros urbanos preexistentes, donde, por lo demás, ya existía cierta producción manufacturera estimulada por la expansión del sector exportador. Sin embargo, cuando la industrialización supera sus etapas iniciales y entra a la fase de la producción siderúrgica y de algunas industrias intermedias básicas, para las cuales ya tienen mayor importancia el abastecimiento de materias primas nacionales y los medios de transporte, esto permite la creación de nuevos núcleos industriales, generalmente en torno a centros urbanos tradicionales, aunque secundarios, que de esta manera se convierten en ciudades de primera importancia.

En cuanto al crecimiento de la economía, la política de sustitución de importaciones significó un mayor ritmo del que el sistema habría experimentado si no se hubiese adoptado dicha política. En efecto, el sector industrial mantuvo ritmos de crecimiento bastante mayores de los que podría haber inducido la expansión del sector exportador, crezca éste con rapidez o lentitud. En otras palabras, cuando se tiene un sector exportador dinámico (como el de la economía venezolana por ejemplo), y si además se persigue una política de sustitución de importaciones, ésta contribuye a lograr que el producto total de la economía aumente en mayor proporción que la que provocaría en simple expansión del sector exportador. Por otra parte, cuando las exportaciones crecen con lentitud, y por lo tanto estimulan un modesto ritmo de expansión de la economía en su conjunto, una política deliberada de sustitución de importaciones y estímulo a la industrialización permitirá obtener tasas de crecimiento relativamente más elevadas que aquélla. Todo esto es consecuencia del hecho de que la actividad industrial no sólo crece más rápidamente que las exportaciones, sino que además tiene una mayor capacidad de diversificación del sistema en su conjunto.

La política de industrialización por sustitución de importaciones significó un aumento sostenido, aunque moderado, del producto por habitante. En este sentido permitió una ampliación del mercado interno, y por consiguiente, el surgimiento de oportunidades adicionales de expansión económica. Sin embargo, la creación del mercado interno se ha visto limitada por diversos factores, entre los cuales cabe mencionar, principalmente, la persistencia de la desigual

estructura de ingresos y la falta de una expansión dinámica de las oportunidades de empleo. La industrialización se realizó con procesos tecnológicos cada vez más intensivos en capital, por lo que pudo avanzar rápidamente sin aumentar, en forma proporcional, la ocupación; el ritmo de expansión de la industria en varios países de América Latina fue varias veces superior al aumento del empleo en las respectivas actividades industriales.²⁰

Es importante detenerse un instante en el análisis de este fenómeno. La incorporación de nuevas actividades productivas significa el remplazo de las técnicas existentes por otras nuevas. En una economía de estructura primario-exportadora, la demanda de un bien cualquiera se satisface por dos vías distintas; de acuerdo con la estructura social los grupos de rentas medias y elevadas se abastecen principalmente mediante importaciones o con bienes de elevado contenido importado; los de ingresos bajos mediante producción artesanal y de la industria tradicional, de bajo contenido importado. Ahora bien, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones ha significado producir dentro de estos países aquellos bienes importados. La instalación y expansión industrial consiguientes generan ingresos adicionales; aparecen empleados y obreros con remuneraciones más elevadas, y en cuyo consumo el producto de tecnología moderna sustituye al artesanal. De esta manera, la industrialización no sólo significa la sustitución de bienes importados sino también la sustitución de la actividad artesanal y la industria tradicional.

La incorporación de nuevas técnicas representa entonces, por una parte, instalar capacidad productiva generadora de nuevos empleos, y por la otra, destruir la ya instalada, y por consiguiente, la mengua en esas actividades de las respectivas oportunidades de trabajo. A medida que para un cierto valor de producción en la nueva actividad se emplea sólo una fracción de la cantidad de trabajo que antes se necesitaba para producir el mismo valor de producción artesanal, este proceso que crea y destruye empleos por incorporación de nuevas técnicas, puede, en ciertas circunstancias, reducir la ocupación en las actividades tradicionales en mayor proporción que los nuevos empleos que crea el desarrollo industrial. La progresiva introducción de tecnología altamente intensiva en el uso de capital se acelera con el tipo de desarrollo tecnológico de los países avanzados y con el cambio en la composición del sector manufacturero, orientado hacia ramas cada vez más intensivas en capital a medida que avanza la sustitución de importaciones. Junto al éxodo rural y al rápido incremento demográfico, ésta es, por cierto, una de las principales fuentes del creciente fenómeno de marginación²¹ que viene agudizándose durante los últimos años en América Latina.

También tiene efectos importantes sobre la oferta y demanda de trabajo desde el punto de vista de la composición según niveles de calificación. El proceso de industrialización, al desplazar las actividades artesanales primitivas, provoca un aumento considerable de la oferta de mano de obra no calificada,

²⁰ CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Nueva York, 1965.

²¹ Por "marginados" se entienden, en este trabajo, los grupos o personas que, como consecuencia del proceso de modernización, son expulsados y quedan apartados, transitoria o definitivamente, de algunos aspectos del proceso, aunque son consecuencia y causa del mismo; este proceso de modernización, por ello, no podría ser explicado total y satisfactoriamente

en tanto que las nuevas actividades industriales necesitan una reducida proporción de la misma y una proporción elevada de técnicos, profesionales, administradores, obreros especializados, etcétera.

Este desajuste masivo en el mercado de trabajo es otro factor preponderante en el grave problema de la marginación; tiene también serios efectos sobre la distribución del ingreso, puesto que el excedente de oferta de trabajadores no calificados contribuye a mantener los niveles tradicionales de salarios, cuando entre los técnicos, administradores, capataces, profesionales, etc., el nivel de salarios es relativamente alto. Ello se debe no sólo a la escasez relativa de este tipo de recursos humanos, sino también a la influencia considerable que en estos mercados de trabajo especializados tienen las empresas extranjeras, cuyos niveles de remuneración dependen de los respectivos mercados de trabajo en los países desarrollados. De aquí que algunos sectores medios han tendido a obtener ingresos relativamente elevados que las nuevas actividades industriales sí están en condiciones de pagar, pues están fuertemente protegidas cuando no se encuentran en una ventajosa situación monopólica que les permite alcanzar considerables utilidades. En consecuencia, el proceso de industrialización no parece haber alterado sustancialmente la distribución del ingreso. Si bien es cierto que aparecieron o se ampliaron grupos medios, continúan existiendo en todos los países de la región pequeñas minorías con elevados ingresos y amplios sectores que muy poco se han beneficiado, si alguna ventaja obtuvieron del proceso de industrialización.

La diversificación de la estructura productiva es el aspecto donde el proceso de sustitución de importaciones ha mostrado resultados más visibles. En efecto, hace 30 años en muy pocos países de la región la actividad industrial representaba una proporción significativa del producto bruto. Esto significó la expansión de un sector productivo que en el modelo de desarrollo hacia afuera tuvo un crecimiento escaso, y durante la nueva fase fue haciéndose cada vez más amplio y complejo; se pasó la producción de bienes de consumo ligeros a la de bienes de consumo duraderos, de máquinas y bienes de capital y de bienes intermedios. En algunos países como México, Brasil y Argentina, la producción de las industrias básicas llega a representar proporciones importantes del valor agregado en la actividad manufacturera.

El crecimiento del sector manufacturero tuvo repercusiones sobre el resto de la actividad productiva. Así, el crecimiento de la industria requirió la canalización hacia ese sector de abundantes capitales, recursos humanos, materias primas y servicios; las actividades públicas y privadas tuvieron que apoyar el crecimiento industrial que se constituía en el principal núcleo motriz del avance socioeconómico. Los órganos representativos de la sociedad, y particularmente el Estado, tuvieron que adoptar políticas que permitiesen dicha canali-

sin su presencia. Además se distingue aquí el concepto de "marginados" del de "no incorporados", que corresponde a los grupos o personas (como los indígenas) que se mantienen en una economía de subsistencia, esencialmente, no conmovida ni alterada por su contacto con la sociedad moderna, y que, por lo tanto, mal pueden ser considerados marginados por ésta.

Los conceptos "marginados" y "marginación" se diferencian por estas razones de los de "marginales" y "marginalización".

zación de recursos y esfuerzos hacia el desarrollo industrial. Al Estado cupo la responsabilidad de reunir y orientar recursos de inversión directamente hacia las empresas industriales, o indirectamente, mediante el aporte de servicios y de infraestructura económica. También tomó a su cargo la responsabilidad de lograr la transformación requerida en la estructura de calificaciones de la fuerza de trabajo, y propició una política educacional en parte orientada hacia el desarrollo industrial. En la misma forma, tuvo que facilitar la explotación de nuevos recursos naturales para proveer los insumos necesarios al desarrollo industrial. Esto ocurrió particularmente en el sector energía; en varios países se hicieron esfuerzos para lograr el incremento de la capacidad instalada de generación de energía hidroeléctrica y petróleo, recursos por lo general escasamente explotados hasta entonces.

El Estado también empezó a ocuparse, a partir de un determinado momento, de la actividad agropecuaria. Se hizo cada vez más evidente que sin una transformación y modernización agrícolas, y los consiguientes aumentos de producción y productividad en el campo, la expansión industrial no podría continuar. Esto porque amplias capas de la población rural quedaban fuera del mercado, y un abastecimiento insuficiente de materias primas y alimentos encarecían la mano de obra y la producción industrial. Por consiguiente también se restringían los mercados urbanos de productos manufacturados y se generaba un considerable impulso inflacionario.

Como consecuencia de la ampliación de la actividad industrial se expanden también los sectores de servicios. A medida que el comercio exterior pierde peso relativo en la actividad económica nacional, los servicios comerciales, financieros, de transportes y comunicaciones pasan a apoyarse sobre un flujo de producción interna que crece con rapidez, cuya consecuencia es una nueva expansión de estos sectores que, como se recordará, ya habían adquirido importancia durante el período del auge exportador.

De allí, por lo demás, la gran trascendencia de estos sectores como fuentes de empleo. Si bien la actividad industrial no parece ser un importante creador neto de ocupaciones, el conjunto de servicios vinculados al proceso de industrialización, incluyendo el sector público, acrecienta ampliamente las oportunidades de empleo. Aun así, no se logra absorber una población que crece en forma acelerada, ni el contingente que el sistema educacional entrega año tras año al mercado de trabajo así como tampoco los excedentes de población desplazados del campo y las actividades artesanales. La escasez de oportunidades de empleo continúa de este modo acentuándose, y además de contribuir al proceso de marginación, presiona sobre los sectores públicos y privados para lograr la creación de ocupaciones aun cuando éstas fueren de escasa significación y productividad.

El proceso de diversificación que deriva de la sustitución de importaciones se efectúa directamente a través de la expansión y diversificación industrial, así como indirectamente por la importancia crucial que adquiere el sector público; esto se debe a la naturaleza estratégica de las funciones que pasa a cumplir el Estado y a la magnitud de las tareas que asume. La intensidad del proceso de diversificación estructural depende de la amplitud del proceso de industrialización, y ésta a su vez va cambiando desde sus inicios hasta adquirir

las formas más avanzadas. La repercusión del proceso sustitutivo en países como Brasil, Chile, México, Argentina y Uruguay, por ejemplo, fue amplio, complejo y profundo, y afectó a importantes capas de la sociedad. En cambio, en países como Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay o los centroamericanos, la industrialización es más incipiente y no avanza con el ímpetu diversificante de los primeros.

Además de señalar diferencias entre países, esta comparación incita a reflexionar sobre la posibilidad de que continúe en forma ilimitada el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Podría pensarse que si dicho proceso continuase en forma indefinida, terminaría por provocar gradualmente una transformación completa de las estructuras económicas y sociales hasta convertir las en una sociedad industrializada madura. Infortunadamente, la naturaleza del modelo primario-exportador, dentro del cual se desenvuelve el proceso de sustitución de importaciones, encierra en su lógica interna la imposibilidad de continuar más allá de ciertos límites. Por consiguiente, la transición hacia una economía industrial desarrollada no podría obtenerse insistiendo por la vía ensayada durante las últimas décadas.

Tanto la estructura lógica del modelo primario-exportador como los acontecimientos históricos que se observan durante el transcurso de las últimas décadas, sugieren la existencia de limitaciones severas al proceso sustitutivo, las que ya se estarían alcanzando en algunos países de América Latina. Dichos límites se han venido examinando parcialmente como "obstáculos al desarrollo económico", pero una apreciación de conjunto revela que dichos obstáculos derivan de la estructura misma del modelo primario-exportador, es decir, de la función tan particular que juega en este proceso el sector externo y las dificultades que aparecen en el resto del sistema económico para abastecer y proveer al sector industrial de todos los elementos, recursos e insumos que éste requiere para su continua y rápida expansión. A medida que el Estado desempeña un papel fundamental en esta adecuación de las distintas actividades productivas, el suministro de recursos financieros y humanos, y el mantenimiento de una política expansionista, los problemas que el propio Estado tiene para llevar a cabo la política de desarrollo representarían también un límite posible al proceso de industrialización. En lo que sigue se intentará un análisis de dichos límites.

f] *Los límites al proceso de industrialización por sustitución de importaciones*

Una paradoja interesante de la industrialización sustitutiva consiste en el hecho de que el sector exportador es tanto el que induce el proceso de industrialización como también su principal elemento limitante. Se analizó ya cómo la restricción a las importaciones impuesta por la escasa disponibilidad de divisas, junto con la política expansionista interna, crean las condiciones para acelerar la industrialización. También se señaló que ese proceso se manifiesta por un cambio en la estructura de las importaciones; hay una disminución persistente de las importaciones de bienes finales de consumo y un aumento correspondiente de las de bienes de capital, materias primas y productos semi-terminados. Cuando este proceso llega a un nivel mínimo de importaciones

de bienes de consumo, continúa con la sustitución de los bienes de producción; se presentan entonces condiciones de distinta naturaleza a la fase anterior; ahora se trata de realizar nuevas importaciones de bienes de capital y materias primas para sustituir anteriores importaciones de bienes de capital y materias primas. Si casi toda la importación pasa a ser de bienes de capital e insumos corrientes, una inversión adicional para sustituir importaciones significaría que será necesario dejar de realizar inversiones para reposición o ampliación, o bien reducir el nivel de la actividad productiva en determinadas ramas de la economía. En otras palabras, cuando las importaciones de bienes de consumo ya no pueden restringirse, y las inversiones adicionales internas requieren una proporción rápidamente creciente de bienes de capital y de insumos importados, como con frecuencia ocurre en la fase más avanzada del proceso de sustitución, las nuevas inversiones y la consiguiente importación adicional de bienes de capital y materias primas, sólo podrán realizarse a expensas de las máquinas, equipos e insumos importados indispensables para otras industrias, o adoptando alguna forma de financiamiento externo.

En esta situación, si no se quiere perjudicar a ciertas ramas de la actividad económica, las inversiones adicionales sólo pueden realizarse por una elevación de la capacidad para importar, ya sea por aumento del volumen de las exportaciones o por un mejoramiento de la relación de intercambio; ahorro externo neto aportado bajo forma de empréstitos o inversión directa extranjera; reducción de las reservas de divisas, o una combinación de algunos o de todos estos elementos. Cuando durante el proceso de sustitución de importaciones los bienes de consumo desaparecen de la estructura de las importaciones y no se crea una industria de bienes de capital diversificada y con capacidad autónoma de innovación tecnológica, la actividad exportadora tradicional se va transformando gradualmente en la principal fuente proveedora de divisas para importar bienes de producción; el sector exportador tradicional sufre así una metamorfosis y se convierte en la práctica en la industria de bienes de capital de estos países.

En una etapa anterior sí era posible incrementar las importaciones de bienes de capital por una reducción de las de bienes de consumo. Planteábase de ese modo el dilema clásico: consumo contra inversión; sólo que trasladado ahora específicamente a la asignación de los recursos de divisas entre una y otra categoría. Pero toda vez que la importación de bienes de consumo se ha llevado al mínimo, ya no resta la posibilidad de elegir entre destinar las divisas a importar bienes de consumo o de producción; se plantea entonces la alternativa entre importar unos u otros bienes de producción.

Esto significa que el proceso de industrialización sustitutiva, lejos de reducir la dependencia externa y la vulnerabilidad al comercio internacional de estas economías, en cierto modo las acentúa. Por un lado, la economía sigue basada sobre las exportaciones tradicionales de productos primarios; por otro, en la estructura de las importaciones prácticamente todo lo que se conserva es de importancia esencial o estratégica. Así, una restricción en las importaciones de bienes de capital implica limitar la inversión; una mengua de las importaciones de insumos significa alterar el nivel de actividad de determinadas in-

dustrias, y una reducción de los bienes de consumo esenciales que se importan afecta el nivel de vida de los grupos populares.

Pero no sólo se acentuó la vulnerabilidad y dependencia externa, sino que, ante la desaceleración del proceso de sustitución de importaciones, se incurrió, durante la última década, en un creciente endeudamiento externo. Ya se señaló antes la naturaleza del mecanismo dinámico de autosustentación que estimula el proceso de sustitución de importaciones. Ese mecanismo de impulsión dinámica de la industrialización continúa funcionando aun después de superada la etapa de eliminación de las importaciones de bienes de consumo. En tanto continúa la política expansionista se mantiene la presión sobre las importaciones, y por consiguiente aparecen o continúan subsistiendo permanentemente oportunidades lucrativas de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital.

Ante la posibilidad de financiar estos nuevos avances en el proceso de industrialización con ahorro nacional obtenido por una reducción del gasto de divisas en consumo, dicho financiamiento se obtiene mediante inversiones privadas extranjeras, créditos de proveedores y préstamos externos públicos y privados. Se produce en ese momento una coincidencia de intereses entre los industriales nacionales que desean instalar nuevas actividades, los proveedores extranjeros de los respectivos bienes de capital, las autoridades públicas extranjeras que apoyan y financian dichas exportaciones y el propio Estado del país subdesarrollado que ve en el financiamiento externo la única forma de continuar su política de expansión industrial.

El creciente endeudamiento externo y la mayor carga de servicios financieros que resulta de este proceso no creará serios problemas al balance de pagos si el aumento de los compromisos externos va acompañado, dentro de un plazo razonable, por un incremento sustancial de la capacidad de pagos al exterior; para ello tendría que mejorar la relación de precios del intercambio y/o aumentar el volumen de las exportaciones.

Durante un período muy prolongado, desde la crisis mundial de 1930 hasta mediados de la década de 1950, la relación de los términos de intercambio de los países latinoamericanos tendió a mejorar sensiblemente hasta llegar a niveles similares a los muy altos alcanzados durante el quinquenio 1925-29, recuperación que se vio reforzada por un aumento en el volumen de las exportaciones. De modo que dicho período representó una fase durante la cual el excedente interno generado por el sector exportador de los países latinoamericanos creció en forma considerable, y pudo así satisfacer, en gran medida y con recursos nacionales, las crecientes exigencias de financiamiento del proceso de industrialización. Además, durante ese período fue posible ahorrar divisas en importaciones de bienes de capital.

A mediados de la década de 1950 los países relativamente más avanzados en su proceso de desarrollo industrial llegan a un punto en que se reduce el margen que permitía ahorrar divisas en consumo importado. Coincide esto con el deterioro de la relación de precios del intercambio que se inicia después del auge de Corea en 1954, y se mantiene hasta años recientes, salvo contadas excepciones. La conjunción de ambos fenómenos, al frenar las fuentes internas

de financiamiento público y privado y limitar la oferta de divisas, amenaza el modelo de sustitución de importaciones.

Los países que procuran continuar con su política de industrialización en las circunstancias señaladas, van aumentando en forma acelerada, sus compromisos externos. Éstos son, en algunos casos, de tal magnitud que al cabo de pocos años el problema del financiamiento externo se agrava aún más porque debido al aumento de la deuda externa y de las inversiones privadas extranjeras, se incrementan de tal modo los servicios del capital extranjero, que constituyen un nuevo factor adicional que reduce las divisas disponibles para importar. Se producen entonces las severas crisis en los balances de pagos que registran en los últimos años Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Colombia, etc. Estas crisis se tratan de remediar apelando a sucesivas devaluaciones, pero esa política no llega a tener efectos significativos sobre el balance de pagos, en virtud de los factores antes señalados. En efecto, la devaluación no logra estimular las exportaciones de los productos primarios y en cambio puede constituir una importante redistribución de ingresos en favor de los exportadores, muchas veces extranjeros; por otra parte, como también ya se señaló, tampoco reduce significativamente el nivel de las importaciones.

Una forma de equilibrar el balance de pagos en estas circunstancias es la adopción de políticas deflacionarias restrictivas, con las cuales se puede reducir el ritmo de crecimiento y se contrae el nivel del producto bruto y, de esta manera, se logra una disminución en el monto de las importaciones. Esto se traduce en la paradójica fase de las sucesivas políticas de "tira y afloja", de expansión inflacionaria seguida de programas de estabilización, que han predominado durante la última década en los países mencionados. Con el propósito de resolver la crisis del balance de pagos se adoptan medidas para contraer el gasto —sobre todo del gobierno y los asalariados—, lo que frena el crecimiento y reduce el nivel de las importaciones. Por otra parte, para corregir el desequilibrio externo, y "liberalizar" el sistema, estas políticas van acompañadas de drásticas devaluaciones, lo que tiene una fuerte repercusión sobre los costos y precios internos. He aquí una primera razón para explicar el proceso de estancamiento con inflación que viene presentándose en ciertos países de América Latina en los últimos años.

La crisis del proceso de sustitución de importaciones, agudizada por el deterioro de los mercados internacionales, en principio pudo haberse superado si las inversiones extranjeras hubieran contribuido sustancialmente al aumento y/o diversificación de las exportaciones. Sin embargo, salvo en los casos excepcionales donde se desarrollaban con gran dinamismo sectores exportadores primarios, como el del petróleo en Venezuela y, más recientemente, del cobre en Chile, en casi ningún otro país latinoamericano se realizaron inversiones extranjeras para ampliar o diversificar los sectores exportadores tradicionales.²² Salvo esas excepciones, que sólo constituyen una fase de auge de la economía primario-exportadora, el grueso de las inversiones privadas extranjeras y del

²² Podrían exceptuarse algunos pequeños países exportadores cuya significación en el total del mercado de determinados productos es escasa, lo que les permite lograr avances sustanciales en dichos mercados aun cuando éstos no se expandan demasiado.

financiamiento externo canalizado a través del sector público, se ha invertido en la industria, en la ampliación y reorientación de la infraestructura económica y también en programas sociales. Es obvio que las inversiones en infraestructura y los mayores servicios sociales mucho no pueden contribuir a incrementar las exportaciones, cuyo crecimiento y diversificación debería provenir del desarrollo y consolidación de la industria nacional. La formación de un sector industrial brindaría la posibilidad de iniciar la exportación de productos manufacturados, con lo que se dinamizaría el sector exportador y se reduciría el riesgo derivado de la especialización en unas pocas materias primas de exportación. Esa esperanza tampoco se ha materializado, no obstante los notables avances advertidos en el proceso de industrialización en numerosos países de América Latina. Por el contrario, las estadísticas revelan un franco deterioro en el grado de diversificación de las exportaciones latinoamericanas, las que han continuado concentrándose en los productos tradicionales.

CUADRO 13

AMÉRICA LATINA: PROPORCIONES QUE REPRESENTAN LAS EXPORTACIONES TRADICIONALES RESPECTO DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES

(Porcientos)

País	1945-47	1958-60	1964-65
Argentina	66	72	73.2 ^a
Brasil	62	81	72.3
Colombia	91	93	88
Chile	72	85	85
Ecuador	92	98	—
México	49	59	42
Paraguay	68	81	71
Perú	45	86	62 ^b
Uruguay	84	92	91
Venezuela	99	96	99

^a Año 1965.

^b Excluyendo abono de harinas de pescado.

FUENTES: Naciones Unidas, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Nueva York, anuarios de comercio exterior, y FMI, "International Financial Statistics", febrero de 1969.

Algunas de las causas de esta situación son bien conocidas. No es fácil esperar que una industria incipiente pueda competir con ventaja en los mercados internacionales si se establece en condiciones de mercado protegido, trabaja con un rezago tecnológico importante y opera con escalas de producción muy inferiores a las de los países desarrollados. También es cierto que los países desarrollados oponen formidables obstáculos a la importación de manufacturas. Éstas son sin duda razones valederas e importantes, pero existe una razón adicional preponderante que pocas veces se menciona. El desarrollo industrial de los países latinoamericanos se ha venido haciendo durante los últimos quince

años sobre la base de una proporción rápidamente creciente de capital externo. Las empresas privadas extranjeras, las nacionales asociadas con capitales foráneos y las que producen mediante acuerdos para el uso de una patente o marca registrada extranjera van predominando en forma creciente en estos países. Estas empresas son la respuesta lógica a la política de sustitución de importaciones; dados una fuerte protección frente al producto terminado externo y estímulos a los empresarios nacionales y a la inversión privada extranjera para instalar la producción de dichos bienes dentro del país, la creación de empresas industriales nacionales, subsidiarias extranjeras o mixtas, todas dependientes de tecnología importada, constituyen un corolario natural de dicha política.

Esta característica de la industria "nacional" tiene importantes repercusiones sobre la posibilidad de exportar manufacturas. Cuando hay participación de capital extranjero en la industria latinoamericana, aunque sólo sea a través de contratos de asistencia técnica o del uso de marcas y patentes, las empresas locales se limitan a producir para el mercado nacional; con frecuencia se suscriben además acuerdos explícitos comprometiéndose a no exportar a los países donde tienen sus sedes las empresas matrices ni a países donde éstas poseen sucursales, subsidiarias o empresas locales con las cuales tienen vigentes acuerdos de marcas, patentes y asistencia técnica.

Ahora bien, a medida que la expansión de la industria nacional depende del aporte financiero y técnico del exterior, la política de sustitución de importaciones desemboca en una situación paradójica: se crea un sector industrial incapacitado, por la naturaleza de sus vinculaciones externas, para constituirse en un sector exportador de importancia. Cuando se percibe la verdadera naturaleza del problema, pueden a su vez formularse soluciones, sobre todo porque ya existe un sector industrial importante sobre el cual apoyarse, que es, justamente, y pese a sus defectos, la contribución fundamental que hizo la política de sustitución de importaciones. Sin embargo, mientras no se reconozca claramente la naturaleza intrínseca del problema, el gran esfuerzo de promoción de exportaciones de manufacturas que ahora se realiza tiene posibilidades muy limitadas de éxito.

En conclusión, ante la incapacidad para expandir en forma considerable y dentro de breve plazo las exportaciones tradicionales y de manufacturas, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones tiende a desembocar en un grave estrangulamiento externo. Esto origina drásticas rectificaciones en la política económica, tendientes a superar o a reducir el desequilibrio externo; todo esto lleva a su vez al estancamiento y a la acentuación de las presiones inflacionarias.

Los límites de la industrialización sustitutiva y sus efectos desequilibradores sobre el resto del sistema no sólo se reducen al sector externo. Como antes se ha señalado, dicho proceso implica un cambio importante en la estructura productiva de la economía en virtud del rápido avance del sector industrial. Un sector manufacturero en expansión tiene necesidades crecientes de materias primas, energía, transportes, comunicaciones y servicios financieros y comerciales; exige también obreros calificados, administradores y empresarios capacitados. Por otra parte, las industrias tienden en general a concentrarse geográficamente y por tanto estimulan la concentración urbana, y aumentan así las necesidades

de servicios urbanos desde los de vivienda, educación, agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, hasta los de distribución de alimentos. Este avance exige que la utilización de los recursos productivos cambie en direcciones y con ritmos determinados, para satisfacer las exigencias crecientes de mano de obra, recursos naturales, capital, y de una variedad de bienes y servicios tanto nacionales como importados. Si algunas actividades no reaccionan con agilidad ante lo que de ellas se espera, no será posible mantener el equilibrio dinámico de la economía, y si los estrangulamientos sectoriales o específicos llegan a ser suficientemente graves, hasta pueden detener del todo el proceso de crecimiento. Se observa así que habrá que satisfacer numerosas condiciones para obtener un equilibrio que permita el crecimiento sostenido de la economía. De aquí que el avance del sector industrial, tanto en términos absolutos como en relación con los restantes sectores de la economía, origine tensiones muy agudas.

La intensidad del proceso de transformación estructural interno depende en gran medida del nivel y de la tasa de crecimiento de las exportaciones. Si las disponibilidades de divisas son relativamente abundantes y es rápido su incremento, la diversificación creciente de la demanda interna puede satisfacerla paulatinamente un sector manufacturero que crezca en forma gradual, sin crear grandes tensiones a la economía en su conjunto. Pero cuando las condiciones externas no son favorables, como sucedió en varios países latinoamericanos durante los años 30, durante la segunda guerra mundial y nuevamente en la última década, será indispensable que el proceso de transformación avance con gran intensidad para que la economía en su conjunto continúe creciendo. Pero precisamente es en esas oportunidades cuando es más limitada la capacidad del país para importar los bienes de inversión, materias primas, combustibles y productos intermedios requeridos para acelerar el desarrollo industrial. Por esta razón, puede concluirse que una capacidad para importar cuantiosa y creciente en relación con el producto interno bruto, brinda las condiciones más propicias para alcanzar un proceso ininterrumpido de expansión industrial (casos de México y Venezuela), mientras que una disponibilidad de divisas reducida y descendente en proporción al producto bruto significa que el proceso de industrialización enfrentará grandes dificultades y producirá fuertes desequilibrios (casos de Brasil, Uruguay, Argentina y Colombia). Algunos países han postergado estas dificultades por algunos años compensando su menor capacidad para importar con mayores inversiones extranjeras y un aumento pronunciado de la deuda externa; pero como la relación de intercambio estuvo declinando durante casi todo un decenio, en tanto gran parte de la deuda externa se contrajo a corto plazo, el peso de la amortización y de los pagos por concepto de intereses y dividendos termina por reducir aún más las disponibilidades de divisas.

Por lo que se refiere a las condiciones internas necesarias para facilitar el desarrollo industrial, tiene particular importancia el tamaño del mercado nacional que se ha ido gestando en las etapas anteriores. No se trata solamente de los ingresos por habitante, relativamente bajos en muchos países latinoamericanos, aun cuando existen diferencias sustanciales entre unos y otros. Interesa también la desigual distribución del ingreso que reduce las posibilidades de formar mercados masivos para los productos manufacturados. La tecnología

moderna se ha creado precisamente como respuesta a las necesidades de tales mercados, de modo que la existencia de grupos relativamente reducidos y diferenciados de consumidores puede significar la utilización antieconómica de equipos técnicamente modernos. Esta cuestión es de fundamental importancia, pues limita las posibilidades de industrialización de los países de la región si sólo se consideran los mercados nacionales. Es evidente que todos los países pueden mantener con criterio económico algunas actividades industriales, pero el tamaño del mercado nacional influirá en forma determinante sobre la etapa de diversificación que pueden alcanzar. Por este motivo, corresponde a la integración de las economías latinoamericanas un papel decisivo en el futuro proceso de desarrollo económico.

Sin embargo, es preciso insistir que el tamaño del mercado no es una variable exógena, una situación dada; la naturaleza y dimensiones del mercado nacional son consecuencia del tipo de formación histórica que estas economías han experimentado durante sus diversas etapas de desarrollo. Particular importancia tienen, en este sentido, las características diversificadoras del sector exportador en el período de crecimiento hacia afuera. El propio proceso de industrialización es otro elemento formativo importante del mercado interno. Ya se indicó que el desarrollo industrial favoreció la concentración de la riqueza y del ingreso en manos de los sectores empresariales. Por otra parte, con el avance de la sustitución de importaciones aparecieron actividades cada vez más complejas y de mayor densidad de capital. Además, en los sectores tradicionales de la industria, como por ejemplo en la producción textil y de calzado, las técnicas primitivas han sido sustituidas por máquinas modernas que requieren muy escasa utilización de mano de obra. Por estas y otras razones ya señaladas respecto del proceso de marginación, el desarrollo industrial no formó una masa numéricamente importante de asalariados industriales, lo que en parte explica la naturaleza relativamente restringida y estratificada de los mercados existentes en los países latinoamericanos.

Desde otro punto de vista interesa señalar que la desigual distribución del ingreso estimuló la producción de los bienes de consumo duradero demandados por los grupos de elevados ingresos. De esta manera se tendió a la expansión horizontal de las actividades industriales para llegar a producir, dentro del país, toda la gama de bienes de consumo duradero disponibles en los países centrales. En éstos se llegó a una creciente complejidad tecnológica y una elevada densidad de capital originando plantas de tamaños económicos mínimos que superan ampliamente la dimensión de los mercados correspondientes en los países subdesarrollados. Por este motivo, y también por la estructura monopolista de estos mercados, las empresas locales operan con capacidad ociosa de modo tal que el proceso de industrialización alcanza un punto en que las inversiones adicionales tienen rendimientos decrecientes y el proceso tiende por lo tanto a perder su impulso. De esta manera, por el empleo de técnicas de mayor intensidad de capital y creciente capacidad ociosa, la relación producto-capital desciende y el crecimiento tiende a estancarse salvo que la tasa de inversión aumente; pero para ello se requieren bienes de capital importados, los que, en las circunstancias antes apuntadas, sólo se pueden obtener por financiamiento externo. De nuevo se observa que el estrangulamiento externo cons-

tituye una culminación necesaria del proceso de sustitución de importaciones toda vez que el mismo llega a fases avanzadas. Otra dificultad para la industrialización aparece, con frecuencia, en el sector agrícola, donde cabe destacar dos aspectos: el dinamismo de la demanda y la rigidez de la oferta agropecuaria.

La demanda de productos agropecuarios en un país con fuerte desarrollo industrial y urbano es sensiblemente dinámica. En efecto, la demanda de productos rurales en las ciudades está determinado por una población urbana que aumenta con mucha mayor velocidad que la población total, un ingreso urbano por habitante que crece con mayor rapidez que el promedio del país y por el hecho que una proporción sustancial del sector industrial requiere materiales de origen agropecuario y crece con tanto o mayor ritmo que cualquier otra actividad. En consecuencia, aun cuando la elasticidad-ingreso de la demanda de productos alimenticios sea relativamente baja, e incluso tienda a decrecer, el conjunto de la demanda urbana de productos agrícolas crece todavía más rápido que el aumento de la población urbana.

Frente a este dinamismo de la demanda urbana de productos agrícolas, la oferta encuentra serias dificultades para expandirse. La producción agrícola sólo puede aumentar si crece la tierra disponible y/o los rendimientos por unidad de superficie. El aumento de la superficie cultivada, aun para los países con una frontera rural en expansión, está condicionado a inversiones de gran magnitud. Incorporar nuevas tierras significa realizar obras de regadío, drenaje de regiones anegadizas, desmonte, cercamientos, roturación, etc.; implica también abrir caminos para incorporar al intercambio áreas no vinculadas a los mercados. Es preciso, en definitiva, realizar inversiones que no están al alcance del empresario agrícola, en particular del mediano y pequeño.

Por otra parte, tampoco se puede obtener fácilmente un aumento de los rendimientos por unidad de superficie. La intensificación de los cultivos agrícolas implica, en rigor, un cambio en el proceso productivo de la agricultura; en otras palabras, se trata de introducir innovaciones tecnológicas mediante las cuales la producción se obtiene de otra manera y con más eficiencia. Para ello son necesarias investigaciones agrícolas sobre la naturaleza de los suelos, la experimentación con distintos tipos de semilla, incorporación de nuevos cultivos, etc., que permitan llevar adelante, y en forma racional, la rotación de los cultivos, el empleo de semillas mejoradas, la utilización adecuada de fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, etc. Suponiendo que esta investigación se haya realizado y probado en experiencias piloto, y que existan las instituciones y los mecanismos administrativos que permitan transferir estas nuevas técnicas al productor, quedan todavía obstáculos muy importantes por superar.

En América Latina entre el 70 y 90 por ciento de las propiedades agrícolas son minifundios, que explotan aproximadamente de un 10 a un 20 por ciento del área cultivada total. Es muy improbable que allí puedan introducirse modificaciones sustanciales debido a las condiciones culturales, educacionales y sociales en que se desenvuelve la gran masa campesina, que en esos minifundios vive a niveles de subsistencia. Además se trata de áreas muy pequeñas donde es imposible introducir la rotación de cultivos y el uso de máquinas resulta antieconómico, donde es precario el acceso al crédito y a los medios de comercialización más eficientes, etcétera.

El complemento del minifundio, por las razones históricas ya señaladas, es el latifundio, que abarca la mayor parte del área cultivada total. Por definición, en estas explotaciones el factor abundante es la tierra, por lo que tiende naturalmente a los cultivos del tipo extensivo y a innovaciones tecnológicas ahorradoras de mano de obra, es decir, la mecanización. De este modo se alcanzó una cierta modernización en la agricultura, que significó un aumento de la productividad por hombre, y al mismo tiempo, una disminución de las oportunidades de empleo, contribuyendo así también al éxodo rural. El hincapié desmedido puesto sobre la mecanización, sólo indirectamente contribuyó al aumento de la producción y de los rendimientos. El latifundio, en cambio, no favoreció un proceso de innovaciones tecnológicas que apunten a la intensificación de los cultivos por medio de la rotación, el uso de semillas mejoradas, la adaptación de los cultivos a las condiciones ecológicas, la utilización racional de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, etc., que permita aumentar la producción y los rendimientos, y también hacer más flexible la producción agropecuaria.

Por todo este conjunto de factores, y otros que no es indispensable mencionar aquí, la oferta agrícola global reacciona, por lo general, con bastante rigidez frente a la expansión de la demanda de productos rurales. En el caso de los países que exportan productos agropecuarios, esta situación puede provocar una contracción de las exportaciones con la consiguiente presión sobre el balance de pagos. En otros países el aumento de la demanda puede satisfacerse mediante importaciones, pero esto reduce las posibilidades de adquirir en el exterior el equipo y demás bienes de producción que exige el crecimiento industrial. Dada esta situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agropecuarios tenderá a salvarse mediante aumentos de precios, ya que la elasticidad-precio de la demanda de tales productos, particularmente de los más esenciales, es relativamente baja. Esto significará, a su vez, una reducción del ingreso real de los asalariados urbanos, puesto que el alimento absorbe una parte importante de sus presupuestos familiares. Esto ocasionaría no sólo una disminución de la demanda de artículos manufacturados sino además un cambio regresivo en la distribución del ingreso. El aumento del ingreso agrícola, derivado de la modificación de los precios relativos, no compensaría estos efectos, puesto que tendería a concentrarse en manos de algunos pocos terratenientes y de los intermediarios.

En síntesis, el atraso de la producción y de la productividad agrícolas tiene una influencia decisiva sobre el proceso de desarrollo, porque el estancamiento rural tiende a limitar la expansión industrial y su capacidad de diversificación: reduce el tamaño del mercado para los productos manufacturados de consumo popular; constituye una causa fundamental de presión inflacionaria y de crecientes dificultades en materia de balance de pagos; obstaculiza el mejoramiento de la distribución del ingreso urbano tanto por la tendencia de los precios relativos agrícolas a aumentar como porque la concentración de la propiedad agrícola determina una distribución muy desigual del ingreso de esa actividad; finalmente, la insistencia por orientar el avance tecnológico mediante la mecanización reduce las oportunidades de empleo en la agricultura y así se fomenta el éxodo rural y se agrava el problema de la marginación urbana y rural.

El sector público es otro de los que experimentan transformaciones radicales como consecuencia del proceso de industrialización. Una de sus tareas principales es integrar economías nacionales caracterizadas por poseer un mercado interno fragmentado; para lograrlo es menester una red de caminos, ferrocarriles, sistemas de energía, comunicaciones y otras formas de capital social básico que faltan en gran parte o se concibieron para servir al mercado externo más que al interno. A medida que progresa la industrialización, se producen en estos sectores puntos de estrangulamiento, que pueden obstruir la corriente productiva y encarecer los insumos. Los sistemas financiero y bancario, el aparato de comercialización y los servicios gubernamentales, en general, tampoco están preparados para desempeñar las nuevas tareas y funciones que ahora deben desempeñar. Este cuadro de estructuras económicas e institucionales anacrónicas y rígidas, incapaces de responder a las exigencias de un sector industrial que se expande con dinamismo y de una población urbana que crece rápidamente, constituye una explicación adicional de las distorsiones sectoriales, presiones inflacionarias, déficit del balance de pagos y del sector público, como también de las tensiones sociales que aparecen durante el proceso de transformación de la economía.

Para que este proceso tenga un carácter más armónico, sería necesario que la expansión de la actividad productiva, en todos los sectores de la economía, se hiciera racionalmente mediante un gran esfuerzo de inversión, tanto pública como privada. Sin embargo, el aumento de la producción no siempre depende exclusivamente, y a veces ni siquiera en forma principal, de la ampliación de la capacidad productiva mediante nuevas inversiones. En América Latina se ha comprobado con frecuencia que existen amplias reservas de capacidad productiva; esto ocurre con frecuencia en las grandes propiedades agrícolas y también, por las condiciones monopolistas dominantes, en la industria y el sector exportador. Se requieren en este caso medidas de política económica de tipo estructural e institucional que impliquen cambios considerables en el funcionamiento de esas actividades.

Estos cambios institucionales y estructurales, así como buena parte de las inversiones adicionales, son tareas que recayeron principalmente sobre el sector público, ya que las necesidades más inmediatas, que en la práctica condicionan el incentivo para las inversiones privadas, son precisamente la ampliación del capital social básico y la creación de los servicios que requiere la expansión industrial.

También han debido satisfacerse las necesidades de vivienda, salud y otros servicios sociales, y esto no sólo para elevar los niveles de vida sino también para mejorar la productividad y estimular las capacidades y actitudes de la fuerza de trabajo. En grandes sectores de la población, sobre todo la rural, los talentos y capacidades potenciales se pierden por falta de educación, mal estado de salud, condiciones de trabajo excesivamente penosas, aislamiento y estratificación social rígidamente jerarquizada. Los procesos de industrialización y urbanización permitieron, entre otras consecuencias, la formación de grandes masas populares urbanas, grupos sindicales, partidos populares, factores que significan la aparición de presiones políticas cuyo objetivo es lograr mejoramientos sustanciales en las condiciones de vida. Finalmente, el Estado ex-

perimentó también la creciente presión derivada de la incapacidad de la economía para absorber, en forma productiva, los nuevos contingentes de población activa que se incorporan al mercado de trabajo, así como también los artesanos, peones agrícolas, etc., cuyas ocupaciones fueron desplazadas por el proceso de innovación tecnológica.

Por consiguiente, uno de los rasgos característicos heredados de la etapa de sustitución de importaciones, es el fortalecimiento de un sector público amplio y activo. Apoyándose en la captación de parte de los recursos provenientes de la actividad exportadora, único sector de la economía que generaba un excedente importante, y basándose más recientemente en aportes de recursos externos, el Estado pasó a desempeñar tres nuevas funciones: la de mecanismo financiero, trasladando recursos para favorecer el desarrollo de la actividad industrial privada; mecanismo de redistribución de ingresos, mediante su política social; y mecanismo de inversión estatal, para adecuar y ampliar la infraestructura y crear empresas industriales básicas.

Sin embargo, el sector público no pudo crear un mecanismo adecuado de captación de ingresos corrientes para sufragar los mayores gastos que suponen las grandes inversiones y los nuevos servicios que paulatinamente fue abarcando. En este sentido cabe considerar dos elementos principales: por una parte, es evidente que algunos gobiernos han malgastado sus recursos; por otra, el sistema fiscal ha sido incapaz de proporcionar los ingresos necesarios para financiar los mayores gastos públicos. Esta situación obedece a causas profundas, la mayor parte de ellas arraigadas en el sistema sociopolítico y en la propia estructura de la economía.

En la mayoría de los países, una parte importante de los ingresos tributarios proceden del sector externo, mediante impuestos a las exportaciones o a los exportadores, derechos de importación, y otros mecanismos de captación de parte del excedente allí generado. Sin embargo, como resultado del débil crecimiento de las exportaciones, sobre todo durante la última década, el sector externo ha disminuido su participación en el producto nacional, cuando la proporción correspondiente al sector público ha tendido a crecer, precisamente como efecto de los aumentos de los gastos públicos mencionados. En consecuencia, aparte de su inestabilidad, derivada del propio comercio exterior, los ingresos obtenidos del sector externo han tendido a perder importancia relativa como componentes del ingreso fiscal, pese a apreciables aumentos en las tasas de impuestos y derechos.

Este proceso suele verse agravado por dos factores: por una parte, muchos derechos de importación, e incluso impuestos de exportación, son de tipo específico, vale decir, pierden su incidencia real como resultado de las devaluaciones y los aumentos de los precios internacionales; y por la otra, la modificación en la estructura de las importaciones redujo paulatinamente las de consumo, que pagan elevados derechos, sustituyéndolas por importaciones de materias primas y bienes de capital, que pagan derechos más reducidos cuando no están exentos de ellos.

El relativo estancamiento de los ingresos provenientes del comercio exterior puso a los gobiernos, comprometidos a efectuar gastos cada vez mayores, ante la necesidad de trasladar la carga tributaria de la actividad económica

externa a la interna. Era evidentemente harto improbable que los impuestos a la renta y a los bienes raíces desempeñaran un papel importante como nuevas fuentes de ingresos, por cuanto los grupos legislativos mayoritarios que debían aprobar las leyes tributarias representaban precisamente a los propietarios de la mayor parte de los recursos productivos y bienes raíces.

Por consiguiente, los impuestos indirectos, que pueden trasladarse fácilmente al consumidor, han llegado a ser, en la mayoría de los países, una de las principales fuentes de las recaudaciones internas.

En vista de la participación decreciente de los tributos al sector externo, la existencia de muchos impuestos específicos, el rezago entre la aplicación del impuesto y su recaudación, la ineficacia y deficiencias de la administración impositiva, el carácter regresivo del sistema tributario, además de otros factores, el total de ingresos percibidos tiende a quedar siempre por debajo de la presión en favor de mayores gastos públicos. Estas características del sistema tributario acentúan una vez más su carácter regresivo, ya que los gobiernos tienen que recurrir con frecuencia, y en condiciones apremiantes, a aumentos sucesivos de las tasas de impuestos indirectos, particularmente cuando se deterioran los mercados externos. La naturaleza perversa de este proceso adquiere su forma más aguda cuando la economía se estanca, pues en una economía en expansión por lo menos existe una creciente base tributaria.

En síntesis, el sector público debe participar activamente en la creación y reorganización de los servicios productivos básicos y del capital de infraestructura necesario para alentar al empresario privado para que inicie y amplíe nuevas líneas de actividad; experimenta una intensa presión política tendiente a favorecer la elevación de los bajos niveles de vida de una población que crece en forma acelerada y se traslada a las ciudades de manera aún más rápida, y absorbe parte de la mano de obra desocupada y subocupada generada por el proceso de crecimiento. Para realizar todas estas tareas dispone de un aparato administrativo incompleto y arcaico, heredado de épocas cuando ninguna de estas actividades entraba claramente en la esfera de competencia del gobierno; además su base financiera ha quedado rezagada, y la estructura política de los países impide realizar una reforma tributaria a fondo y establecer una administración eficiente.

En consecuencia, la principal y tradicional base tributaria de nuestros gobiernos deja de aumentar al mismo ritmo que las necesidades rápidamente crecientes del sector público. Los problemas políticos y administrativos que impiden extender eficazmente el sistema tributario nacional y otros derivados de la propia estructura económica, determinan, por consiguiente, una tendencia sistemática al déficit en el sector público. Dada además la inestabilidad de las recaudaciones provenientes del sector externo, la tendencia al déficit se agudiza cuando los mercados extranjeros se deprimen y se atenúa cuando se encuentran en auge; entretanto las nuevas funciones del Estado crean compromisos financieros permanentes y acumulativos. Todo esto obliga al Estado a contraer una fuerte y creciente deuda externa o un financiamiento deficitario. En el primer caso, contribuye al cabo de poco tiempo al estrangulamiento del sector externo, y en el segundo, crea condiciones monetarias y financieras que aumentan la liquidez del sistema, contribuyendo de este modo a que las presiones

inflacionarias estructurales se traduzcan en un aumento del nivel de precios.

Cuando el ritmo inflacionario alcanza proporciones excesivas las políticas de estabilización procuran, como uno de sus objetivos fundamentales, eliminar el déficit fiscal. Al efecto, tratan de reducir el gasto público y aumentar sustancialmente las contribuciones internas y el financiamiento externo. Reducir el gasto público corriente es un objetivo muy difícil de cumplir debido a su escasa flexibilidad. En cambio, las actividades de inversión se contraen con mayor facilidad. Sin embargo, dada la función estratégica del sector público en el modelo de sustitución de importaciones, la reducción o falta de expansión del gasto público puede significar una contracción del gasto global, es decir, un freno al proceso de industrialización y un aumento del desempleo. Se desatan así fuerzas que en último término tienden a reanudar la política expansionista del gobierno, lo que lleva al cabo de un breve plazo a reanimar la inflación, la que de nuevo se trata de contener mediante políticas estabilizadoras, que al producir deflación y desempleo no pueden persistir, y son seguidas de nuevas políticas expansionistas, y así sucesivamente. Una consecuencia grave —entre otras— de esta secuencia de políticas es que cada experiencia de estabilización se apoya sobre un importante ingreso de recursos financieros externos, lo que a su vez conduce a la acumulación de una fuerte deuda externa.

El análisis de los límites al proceso de sustitución de importaciones, sugiere que están ínsitos en la naturaleza misma de nuestro tipo de economías. Las limitaciones se manifiestan fundamentalmente a través de los problemas estructurales de los sectores externo, industrial, agrícola y público. El conjunto de características que lleva a estos distintos sectores de la economía hacia un progresivo estrangulamiento del desarrollo, también explica los cambios tan radicales que se han venido sucediendo durante la última década en las políticas económicas y sociales de América Latina.

El análisis de las limitaciones del proceso sustitutivo ha procurado identificar también, además de los factores que tienden a hacerlo cada vez más lento y difícil, otros problemas fundamentales: la persistencia de una distribución muy desigual del ingreso no obstante los intentos de redistribución emprendidos; la escasez de oportunidades de empleo y su principal consecuencia, el enorme y explosivo problema de la marginación urbana y rural; el sostenido y agudo fenómeno de las presiones y tendencias inflacionarias en buena parte de las economías latinoamericanas, y finalmente, la creciente dependencia y vulnerabilidad externa de nuestras economías.

La extraordinaria perduración de este conjunto de problemas, no obstante las transformaciones experimentadas por la economía latinoamericana, particularmente desde mediados del siglo pasado y, sobre todo, durante las últimas tres décadas, parece ser precisamente una consecuencia "normal" de la estructura del subdesarrollo. El subdesarrollo se caracteriza por una estructura determinada, la de la economía exportadora dependiente; esa estructura, como tal, se mantuvo esencialmente invariable a lo largo de las distintas fases y transformaciones que experimentaron nuestras economías. En el transcurso de esas distintas fases sufrieron cambios importantes, pero sólo en las modalidades del mecanismo de crecimiento, no así en su naturaleza estructural.

Los cambios producidos pueden ahora servir como puntos de apoyo para

formular nuevas estrategias de desarrollo que tiendan a superar y transformar de raíz este tipo de economía exportadora dependiente. En efecto, las sucesivas transformaciones por las que atravesó el modelo de crecimiento hacia afuera condujo, en algunos casos, a un cierto grado de diversificación económica y social, a la creación de instituciones políticas y surgimiento de ideologías que podrían llegar a constituirse en bases para la formulación de más auténticas estrategias nacionales de desarrollo. Por supuesto que la situación es distinta en los diferentes países, así como también es diverso el grado de intensidad y la importancia relativa que poseen los variados problemas característicos del proceso de sustitución de importaciones y a los que antes se hizo referencia.

Las posibilidades de llegar a formular nuevas políticas de desarrollo basadas sobre una estrategia diferente a la de la sustitución de importaciones, se asienta sobre varias consideraciones importantes. Se ha logrado una significativa diversificación del sistema productivo, con la creación, por lo menos en algunos países, de sectores industriales relativamente complejos y avanzados. Con ese cambio se han formado un proletariado industrial importante, un sector empresarial y recursos humanos de elevada calificación técnica. Además, se ha registrado una notable expansión del sector público, particularmente en lo referente a la conducción y formulación de la política económica y social. El Estado tiene de este modo en sus manos, en principio, la posibilidad de formular y realizar nuevas estrategias de desarrollo más apropiadas a las características y perspectivas de los distintos países. Es un instrumento muy poderoso que el proceso de sustitución de importaciones estimuló y creó, y que ahora debe responder ante sectores sociales relativamente amplios de la comunidad, para convertirse, dadas las condiciones de crisis del crecimiento, en el intermediario a través del cual se formulen las nuevas estrategias de desarrollo.

Otro elemento que surge del análisis crítico de la experiencia latinoamericana, es que en realidad sólo ahora viene a plantearse la necesidad imprescindible de una estrategia deliberada de desarrollo a largo plazo. En efecto, la orientación del crecimiento de nuestras economías estuvo desde sus comienzos, en razón de su misma naturaleza dependiente, influido o determinado por condiciones externas; así ocurrió durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, pero también durante el proceso de sustitución de importaciones. Este modelo llegó en muchos de los países más avanzados de América Latina a tropezar con sus propios límites, y no se vislumbran los estímulos externos que podrían determinar nuevamente otra fase de crecimiento inducido desde el exterior. Parecería, y esto tal vez por primera vez en la historia de América Latina, que nuestros países están al término de un sendero del cual no podrán salir salvo que imaginen estrategias de desarrollo adecuadas a las nuevas condiciones y atiendan además las aspiraciones de los principales grupos de la comunidad nacional. En este sentido, la política futura de desarrollo deberá basarse sobre la formulación de estrategias que tiendan definitivamente a sobrepasar el modelo centro-periferia, dentro del cual se desenvuelve la economía exportadora dependiente y que parece haber llegado, en numerosos casos latinoamericanos, a una crisis de crecimiento cuya superación aún no se vislumbra.

INDICE DE CUADROS

1. Carbón: Producción mundial y principales países productores, 1860-1960	52
2. Acero: Producción mundial y principales países productores, 1870-1950	53
3. Desarrollo ferroviario en algunos países, 1840-1900	54
4. Tonelaje de los barcos de 100 o más toneladas por principales países, 1886, 1914, 1920	55
5. Principales países de emigración e inmigración: emigrantes e inmigrantes (1861-1920) y población total (1860 y 1920)	57
6. Relaciones entre centro y periferia	273
7. Población de América hacia 1492	276
8. América Hispánica: exportaciones de metales preciosos del sector privado hacia España y retorno en importaciones de mercaderías hacia América	289
9. Importaciones españolas de oro fino y plata desde América en kilogramos	290
10. Los ciclos del oro y de la plata en América Hispánica	291
11. América Hispánica: exportaciones de mercaderías y metales preciosos, 1503-1660	293
12. Ciclos de producción en Brasil	338
13. América Latina: proporciones que representan las exportaciones tradicionales respecto del total de las exportaciones	370