

INT-2424

2485

LIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, julio de 1971

CURSO DE DESARROLLO Y PLANIFICACION, 1971
CDP/27

INFORME SOBRE LAS CRITICAS A LA CONCEPCION
DE LA CEPAL *

por

Octavio Rodríguez



y029 57100792 S

* Solicitado para el Curso de Desarrollo y Planificación, 1971.

I-206-71-S



INFORME SOBRE LAS CRITICAS A LA CONCEPCION DE LA CEPAL

Esquema

1. INTRODUCCION
2. LA CONCEPCION GENERAL DE LA CEPAL
 - 2.1 El desarrollo "hacia afuera"
 - 2.2 La industrialización sustitutiva
 - 2.3 El estancamiento
3. LAS TENDENCIAS RECIENTES EN LAS ECONOMIAS Y SOCIEDADES LATINOAMERICANAS
4. LOS INTENTOS DE REINTERPRETACION DE LOS PROCESOS ECONOMICO-SOCIALES DE LATINOAMERICA
 - 4.1 Planteamientos de Pedro Paz
 - 4.1.1 Los objetivos
 - 4.1.2 Las categorías de análisis
 - 4.1.3 Las principales características del proceso económico
 - 4.1.4 Conclusiones y perspectivas
 - 4.2 Planteamientos de Theotonio dos Santos
 - 4.2.1 Los objetivos
 - 4.2.2 Las bases externas de las transformaciones de la estructura socio-económica
 - 4.2.3 Las transformaciones de la estructura socio-económica en Latinoamérica
 - 4.2.4 Síntesis; contraste con enfoques alternativos
 - 4.3 Planteamientos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República Oriental del Uruguay
 - 4.3.1 Los objetivos
 - 4.3.2 El marco teórico de análisis
 - 4.3.3 La interpretación del proceso económico uruguayo posterior a 1930
 - 4.3.3.1 La ganadería extensiva
 - 4.3.3.2 La industria de protección necesaria
 - 4.3.4 Resumen y conclusiones
 - /4.4 Planteamientos

- 4.4 Planteamientos de F. Cardoso y E. Faletto
 - 4.4.1 Objeto y método: el análisis integrado del desarrollo
 - 4.4.2 La interpretación de los procesos económico-sociales de Latinoamérica
 - 4.4.2.1 La formación de dos tipos fundamentales de economía en el período de expansión hacia afuera
 - 4.4.2.2 El período de transición
 - 4.4.2.3 El período de consolidación del mercado interno
 - 4.4.2.4 El período de internacionalización del mercado
 - 4.5 Planteamientos A.G. Frank
5. CONTRASTACION ENTRE LA CONCEPCION DE LA CEPAL Y LOS INTENTOS DE INTERPRETACION ALTERNATIVA
- 5.1 Las características generales de los intentos de interpretación alternativa
 - 5.2 Los rasgos comunes de los intentos de interpretación alternativa
 - 5.3 La crítica a la concepción de la CEPAL

1. INTRODUCCION

El objetivo propuesto es el de analizar las críticas que se han hecho a la concepción general de la CEPAL en los años recientes; no aquéllas que se refieren a campos específicos - como la teoría de los términos del intercambio o la teoría estructuralista de la inflación - sino las que impugnan la interpretación cepalina del proceso global de desarrollo de América Latina.

Para el análisis de esas críticas se requiere, en primer término, precisar cuál es la teoría de largo plazo a que las mismas se refieren; de ahí la inclusión del ítem 2, que es una breve síntesis de dicha teoría.

Como las críticas de la CEPAL están contenidas, en general de forma implícita, en una serie de trabajos que constituyen otros tantos intentos de interpretación alternativa, se hace conveniente precisar también cuáles son los hechos y tendencias verificables en la realidad latinoamericana durante la fase más reciente, que inducen a considerar inadecuada la concepción cepalina y a buscar nuevos esquemas teóricos de interpretación; esa es la finalidad del ítem 3.

Los intentos de reinterpretación que se describen en el ítem 4 poseen la característica común de utilizar el concepto de dependencia como categoría fundamental de análisis, y de concebir que la transformación de las relaciones de dependencia está en la base de las tendencias que se manifiestan en las economías y sociedades latinoamericanas a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta: desnacionalización de la industria interna, espiral de endeudamiento, estancamiento, subempleo y marginalización creciente, crisis política. De ahí que se los haya seleccionado, pues si bien tales intentos de reinterpretación encuentran una de sus fuentes conceptuales en el pensamiento de la propia CEPAL, contienen dos rasgos nítidamente diferenciables: el papel clave del concepto de dependencia en su estructura teórica y la utilización de este concepto como eje de la interpretación del proceso económico-social

/latinoamericano en

latinoamericano en la fase habitualmente denominada de estancamiento. Se ha omitido en cambio la consideración de otros trabajos también consultados, en virtud de que no constituyen, desde el punto de vista de su estructura teórica o de la interpretación que brindan del período de estancamiento, un enfoque alternativo al de la CEPAL; dichos trabajos se citan en la bibliografía anexa.

En el ítem 5 se procura realizar una contrastación entre la concepción cepalina y aquellos intentos de interpretación alternativa cuya descripción se ha considerado pertinente, con el fin de verificar cuáles son sus críticas implícitas. A esos efectos se procede a sintetizar los diversos trabajos (5.1) para luego constatar que ellos poseen rasgos comunes que permitan concebirlos como integrando una misma concepción general (5.2). Su contrastación con la concepción de la CEPAL revela que ambos enfoques difieren sustancialmente, tanto por su estructura teórica cuanto por su interpretación del proceso económico-social latinoamericano durante el período reciente: en un caso la explicación de los hechos se arraiga fundamentalmente en las modalidades que asumen las relaciones externas de dependencia, y en el otro se basa, en última instancia, en las condiciones estructurales internas características de los países del área. Desde el punto de vista alternativo que ve en la dependencia la esencia del subdesarrollo, la crítica al pensamiento de la CEPAL consiste en impugnar la adecuación de su concepción teórica para dar cuenta de los hechos de la experiencia latinoamericana reciente, y la viabilidad de la política de desarrollo que se deriva de dicha concepción (5.3).

/2. LA CONCEPCION

2. LA CONCEPCION GENERAL DE LA CEPAL

Aunque los trabajos fundamentales de la CEPAL no han descrito el desarrollo de América Latina como un proceso histórico en el cual se puedan delimitar etapas cualitativamente distintas, diversos economistas vinculados a dicha institución han procurado sintetizar su pensamiento, indicando a esos efectos que en el desarrollo del área se distinguen cuatro fases: previa al desarrollo hacia afuera, de desarrollo hacia afuera, de industrialización sustitutiva y de estancamiento.^{1/}

La consulta a los documentos oficiales de la CEPAL revela que en los mismos no se encuentra una caracterización precisa de la estructura y del desarrollo económico de los países latinoamericanos durante las dos primeras etapas; pero sí se encuentra una caracterización a grandes rasgos del desarrollo hacia afuera, y una elaboración teórica que guarda alto grado de consistencia, relativa a los períodos de industrialización y estancamiento. Contrastada con dichos documentos, la periodización a que se ha hecho referencia aparece como un intento legítimo de síntesis, que respeta en lo esencial la interpretación de la CEPAL.

Esta concepción general "cepalina" del desarrollo latinoamericano, concebido como una sucesión de etapas diferenciables de acuerdo al tipo de estructura económica, y a los mecanismos de su funcionamiento y dinámica, ha encontrado amplia difusión en los medios académicos del área. Al mismo tiempo, se ha constituido en base de una serie de esfuerzos de reinterpretación del proceso de desarrollo económico-social de Latinoamérica, estructurados en buena medida como intentos de superación crítica de sus propias fuentes.

^{1/} Por ejemplo: Sunkel, O., "Desarrollo Económico", mimeo. del ILPES, marzo de 1965; Furtado, C., "Desarrollo y Estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", Rev. Desarrollo Económico, Buenos Aires, julio-diciembre de 1966; Bianchi, A., "Notas sobre la teoría del desarrollo latinoamericano", en "América Latina, Ensayos de Interpretación Económico", Ed. Universitaria, Santiago, 1969.

De ahí que para conocer estos esfuerzos sea útil explicitar los rasgos más marcantes del modelo en que se arraigan, y que a la vez procuran superar.

La descripción que sigue se limita a las tres últimas etapas mencionadas anteriormente, tanto porque la primera no ha sido objeto de atención en la literatura económica propiamente cepalina, cuanto porque su inclusión no es útil para los objetivos del presente trabajo.

2.1 El desarrollo "hacia afuera"

Si bien no hay en los documentos oficiales una caracterización precisa de la estructura económica prevaleciente en esta etapa, los trabajos relativos al deterioro de los términos del intercambio contienen las ideas principales respecto a dicha estructura, así como respecto a su operación y dinámica.^{1/}

Estas ideas han sido retomadas en diversos trabajos actuales, en los que se ha procurado ampliar el aparato conceptual básico, por medio de la diferenciación entre diversos tipos de estructura económica, asociados a diversos tipos de sector exportador y a las características del régimen de propiedad que impera en dicho sector.^{2/} Además de estos esfuerzos tipológicos, existen también intentos de caracterización general de las economías primario-exportadoras, cuyos rasgos principales se describen a continuación.^{3/}

El crecimiento hacia afuera se sitúa históricamente en el período comprendido entre los años 1850/70 y 1930, esto es, se inicia con la gran expansión del comercio internacional verificada en la segunda mitad del Siglo XIX, y se cierra con la depresión de los años treinta. Los fenómenos de la economía mundial a los cuales se lo vincula, revelan desde luego que el crecimiento hacia afuera encuentra su motor y su freno en elementos

^{1/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; Prebisch Raúl, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", en Boletín Económico para América Latina, Vol. VII, N° 1.

^{2/} Por ejemplo: Castro, Antonio, "Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano", en "América Latina, Ensayos de Interpretación Económica", Ed. Universitaria, Santiago, 1969.

^{3/} En la descripción se sigue el trabajo de Osvaldo Sunkel ya citado, pág. 119 a 127.

externos al propio modelo: el dinamismo de la demanda de los grandes centros industriales lo pone en marcha y lo sostiene, y la gran crisis mundial provoca su detención.

La demanda externa aparece pues como causa exógena del crecimiento hacia afuera. Su operación depende sin embargo de un condicionante interno; la existencia de una dotación de factores productivos, en especial de recursos naturales, apta para la rápida instalación y expansión de un sector exportador. El dinamismo de la demanda externa revierte en ampliaciones sucesivas de la base productiva material del sector exportador, y, a través de la expansión de las exportaciones, en aumento sostenido - aunque no libre de fluctuaciones - del producto e ingreso reales.

La mayor productividad del sector exportador, aliada a la aceptación a ultranza de los principios del libre-cambio, conduce a que el esfuerzo de inversión, por lo que respecta a la producción material, se realice fundamentalmente en ese sector. La especialización productiva en bienes primarios de exportación constituye así una característica marcante del modelo de crecimiento hacia afuera.

La especialización no impide la ampliación y diversificación del consumo, que se realiza mediante el incremento paulatino del volumen de importaciones; pero sí implica la especialización de la estructura económica, principalmente en lo que respecta al sector de servicios, a la infraestructura, y al propio aparato estatal.

A medida que se alcanzan niveles relativamente altos de ingreso real por habitante, se llega por eso mismo, no sólo a grados avanzados de diversificación del consumo, sino a cierto grado de modernización de la estructura económica en general. Sin embargo, condicionada por la extrema especialización de la producción material, dicha estructura permanece sustancialmente indiferenciada: los servicios comerciales y financieros se establecen de acuerdo a los requerimientos del gran comercio; la infraestructura de transportes se construye con el objetivo primordial de dar salida a los productos

/de exportación

de exportación; los servicios públicos tienen en cuenta principalmente los requerimientos de los centros urbanos que sirven de enlace a las economías primario-exportadoras con la economía mundial; el presupuesto público encuentra en el comercio exterior la base fundamental de su financiamiento.

Con tales características en cuanto a su estructura económica, la operación de estas economías es signada por su extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones de la demanda externa. Cuando ella decae, la pérdida de ingresos del sector exportador se transmite rápidamente a los demás sectores económicos, deprimiendo su nivel de actividad; la relativa rigidez de las importaciones - impuesta, en esencia, por la extrema especialización del aparato productivo - tiende a provocar una aguda escasez de divisas; el origen del financiamiento público produce una tendencia al déficit fiscal. Las contracciones cíclicas de la economía mundial producen pues una reducción del nivel de actividad económica que es acompañada por desequilibrios monetarios, financieros y de balanza de pagos. La subutilización de recursos y los desequilibrios, dada la inflexibilidad de estas economías para compensar internamente los efectos de las crisis, tienden a perpetuarse hasta que se presenta a nivel mundial un nuevo período de bonanza.

En cuanto al largo plazo, dado que el modelo de crecimiento hacia afuera es movido por una variable exógena, no se puede extraer del mismo ninguna tendencia específica: en tanto exista en las economías primario-exportadoras flexibilidad de oferta de productos de exportación, sus niveles de ingreso dependerán fundamentalmente de la evolución de la demanda externa. Sin embargo, la estructura económica a que conduce este tipo de crecimiento tiene implicancias bastante precisas en lo que respecta a las perspectivas de desarrollo, si éste ha de realizarse bajo nuevos moldes, esto es, en base a la diversificación de la estructura productiva interna.

Tal tipo de desarrollo encuentra obstáculos que derivan de la conformación estructural previa: la falta de diferenciación del aparato productivo de la cual se parte impone un gran esfuerzo de acumulación como requisito para lograr un grado de diversificación productiva compatible con los

/requerimientos de

requerimientos de la tecnología moderna; mientras tal diversificación no se logra, los costos de producción tienden a ser elevados, a la par que aparecen continuos desajustes intersectoriales de producción; la infraestructura y los servicios, montados en base a los requerimientos de economías altamente especializadas, presentan insuficiencias manifiestas; la carencia de empresarios multiplica las atribuciones del sector público, cuyas nuevas funciones se enfrentan al obstáculo de la rigidez del sistema tributario prevaleciente.

En síntesis pues, la estructura primario-exportadora de las economías latinoamericanas, derivada del modelo de crecimiento que adoptaron, está en la base de las características que adquiere la posterior industrialización, y de los obstáculos que la misma encuentra en dichas economías.

2.2. La industrialización sustitutiva

La fase de industrialización, también denominada de crecimiento hacia adentro y de sustitución de importaciones, se extiende desde 1930 hasta mediados de la década del 50. Durante este período, en algunos países de América Latina en los que existían condiciones previas, los estímulos originados en la gran depresión de la década del treinta y en el conflicto bélico que le sigue provocaron un proceso de crecimiento, en buena medida espontáneo, cuya base es la expansión del sector industrial.

Tal como en la fase anterior, en esta nueva fase el crecimiento está sujeto a la presencia de ciertos condicionantes internos, a la vez que es causado por estímulos externos. En algunos países, el proceso previo de crecimiento hacia afuera fue capaz de generar altos niveles de ingreso real por habitante, y de provocar una considerable diversificación de la demanda, requisitos ambos para el ulterior proceso de industrialización. El proceso mismo, sin embargo, se concibe gestado o impulsado en sus comienzos por factores exógenos, la crisis y la guerra.

Unida a la situación de endeudamiento externo que en general prevalecía antes de 1929, la crisis que se inicia en ese año opera como fuerte estímulo para el fortalecimiento y la ampliación de la industria interna. En efecto,

/a la

a la escasez inicial de divisas se junta la drástica contracción del valor de las exportaciones, lo que obliga a adoptar medidas arancelarias, cambiarias o de prohibición directa, tendientes a reducir el monto de las importaciones. Aunque de suyo limitadas debido a las dificultades financieras que enfrenta el sector público, las medidas de mantención del nivel de empleo favorecen también al sector manufacturero, en tanto inciden positivamente sobre el nivel de la demanda interna.

La segunda guerra mundial constituye un nuevo e importante estímulo para el desarrollo del sector industrial. La reversión del aparato productivo de las economías céntricas hacia la producción bélica resulta en una barrera natural para las importaciones de los países latinoamericanos, al tiempo que la demanda por sus exportaciones se ve sustancialmente revitalizada, al influjo del gran aumento de la actividad económica en los países beligerantes.

La industrialización comienza así impulsada por fenómenos externos de tipo coyuntural, cuyo reflejo interno más inmediato es la adopción de un conjunto de medidas de política económica que la favorecen. Tales medidas, sin embargo, no se establecen como intento deliberado de lograr la diversificación de la estructura productiva. Al contrario, se toman con objetivos mucho más precisos y limitados: mantener el nivel de ingreso del sector exportador, mantener el nivel general de ingreso y de empleo, paliar la crisis fiscal y la aguda escasez de divisas. Pero como los instrumentos que se utilizan para lograr estos fines conducen a la vez a la protección del mercado interno, en los países en que se dan las precondiciones antes señaladas, las medidas de política económica adoptadas a raíz de la crisis conducen al desarrollo espontáneo de un sector industrial cuya producción es destinada a dicho mercado.

Se aduce además que a la par del desarrollo del sector industrial se conforma un grupo de intereses, cuya presión pasa a incidir en el mantenimiento y la ampliación del conjunto de medidas de política económica que

/la favorecen.

le favorecen. Se pierde así, en parte, la espontaneidad inicial; pero las condiciones estructurales y coyunturales de las que se parte, determinan que el proceso de industrialización se desarrolle con la presencia de desequilibrios que tienden constantemente a frenarlo, y que obligan a impulsar su prosecución mediante sucesivas improvisaciones, esto es, sin un esfuerzo de planificación que asegure su continuidad en el largo plazo.

En otras palabras, debido a sus mismos orígenes - la estructura económica primario-exportadora transformada a partir de una coyuntura de crisis - el proceso de industrialización verificado en algunos países latinoamericanos se desarrolla con características sui-generis, diferenciables tanto de la pauta real de crecimiento industrial de los países céntricos, cuanto de la pauta ideal postulada por la teoría ortodoxa de la asignación de recursos. En aquellos países, el llamado crecimiento hacia adentro tiene de específico el hecho de presentarse como un proceso de sustitución de importaciones, que conduce a un cambio en la composición de las importaciones, y que tiende a generar desequilibrios en la balanza de pagos, desocupación y desequilibrios intersectoriales en la producción. A seguir se describe la interrelación existente entre estos fenómenos, y su vínculo con las condiciones estructurales y coyunturales que están en su origen.

i) A medida que un país primario-exportador se orienta hacia la diversificación de la producción, se verifican importantes cambios en la estructura de la demanda que a su vez inciden sobre los requerimientos de importaciones. "Para acrecentar su ingreso real, los países periféricos necesitan importar bienes de capital cuya demanda crece por lo menos con el ingreso, al mismo tiempo que la elevación del nivel de vida se manifiesta en intensa demanda de importaciones de gran elasticidad que tiende a crecer más que el ingreso." ^{1/} En promedio, la demanda de importaciones de los países periféricos que se industrializan tenderá pues a crecer más

^{1/} CEPAL, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, E/CN.12/221, p. 12.

que el ingreso; o sea, en ellos la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones es mayor que la unidad.

Según la CEPAL, el tipo de progreso técnico que se realiza en los países céntricos hace que en los mismos la demanda por productos primarios tienda a crecer a una tasa inferior a la del crecimiento de su ingreso.^{1/} Se presenta así en dichos países una situación inversa a la de la periferia: en ellos la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones primarias es menor que la unidad.

Esta disparidad pone de manifiesto que cuando el ingreso crece en un país periférico a igual o mayor tasa que en el centro, sus importaciones tienden a crecer más que sus exportaciones. En otras palabras, el dinamismo de la industria propio del crecimiento hacia adentro permite y provoca un crecimiento del ingreso a ritmo superior al de las exportaciones; como las importaciones tienden a crecer más que el ingreso, tenderán también a crecer más que las exportaciones.

Las consideraciones que anteceden indican que el considerable volumen de importaciones requerido durante el proceso de industrialización no puede realizarse, a menos que otros rubros de importación se reduzcan en la medida necesaria para que dicho volumen no sobrepase de manera persistente la capacidad para importar; y aunque hasta cierto límite el eventual exceso de importaciones puede ser cubierto por aportes del capital extranjero, la relativa escasez de tales aportes con posterioridad a la crisis del 30 obliga a sustituir importaciones por producción interna.^{2/}

La disparidad entre las tasas de crecimiento de las importaciones, del ingreso y de las exportaciones, intrínseca a este tipo de desarrollo industrial, conduce pues a que dicho desarrollo tome la forma de un proceso de sustitución de importaciones, tal como lo corrobora la realidad en diversos países del área.

1/ Ibid., p. 11/12.

2/ Ibid., p. 13.

ii) La sustitución de importaciones implica la introducción de cambios en la estructura de las mismas; esta necesidad se desprende del análisis anterior, por cuanto la industrialización requiere importaciones de ciertos tipos de bienes, al tiempo que otros tipos se pasan a producir internamente y se dejan de importar.

La demanda de importaciones que realiza la industria se traduce en necesidades crecientes de equipos, combustibles y otros insumos de producción extranjera. Dada la limitada capacidad para importar, o su lento crecimiento, se verifica entonces la necesidad de comprimir las importaciones de ciertos artículos, y esto lleva a producir internamente bienes que antes provenían del exterior. Sin embargo, la sustitución no se opera sobre los mismos tipos de productos cuya importación es necesario aumentar; las condiciones de atraso relativo en el conocimiento de las técnicas productivas, así como las limitaciones de mercado inherentes a los bajos niveles de productividad e ingreso de los cuales se parte, obligan a emprender la sustitución de aquellos bienes cuyo proceso de elaboración es más simple, es decir, los bienes de consumo provenientes de la denominada "industria liviana".^{1/}

Se explica así el hecho peculiar del desarrollo industrial de los países de América Latina, en los cuales la composición de las importaciones se ha ido alterando, con una reducción paulatina de la proporción de los de bienes de consumo en el volumen total.

iii) Ya se ha indicado que a medida que un país se industrializa, se verifica un "lento crecimiento de las exportaciones... en cotejo con la intensa demanda de importaciones de productos manufacturados";^{2/} así pues, el desarrollo en base a la industria conlleva una tendencia al desequilibrio en la balanza comercial, que exige impulsar la producción sustitutiva, a fin de que

^{1/} CEPAL - "Auge y declinio del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil". En Boletín Económico para América Latina, vol. IX, N°1, p.6.

^{2/} Prebisch, Raúl, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". Fondo de Cultura Económica, México, 1963; p. 83.

las importaciones en nuevos rubros puedan crecer intensamente, permitiendo a su vez el ulterior aumento del ingreso. En otras palabras, la sustitución de importaciones es condición necesaria para que la tendencia al desequilibrio exterior no se realice, y para que no se verifique el consecuente retardo o paralización del crecimiento económico. Sin embargo, este último razonamiento no implica que el proceso sustitutivo asegure espontáneamente el reajuste del volumen y de la composición de las importaciones, de forma a prevenir cualquier desequilibrio en el comercio exterior; antes bien, la sustitución de importaciones trae aparejado el reaparecimiento pertinaz de tal desequilibrio.

En los hechos, la industrialización está históricamente vinculada a la gran depresión de la década del 30, es decir, a condiciones reales de agudo desequilibrio externo. En estas circunstancias, la política de comercio exterior adaptada a la imperiosa necesidad de comprimir las importaciones, crea condiciones favorables para la producción interna de bienes que antes se importaban. Se sostiene que, en general, la industrialización comienza por la vía más fácil de la producción de algunos bienes de consumo terminados. Por lo que respecta a la balanza de pagos, la instalación de tales unidades industriales acarrea una doble consecuencia: por un lado tiende a aliviar la situación crítica existente; pero por otro, origina una demanda derivada de importaciones de materias primas y otros insumos que tiende a agotar rápidamente las disponibilidades de divisas. De esta manera, se requerirán nuevas sustituciones, para lo cual se hace necesario limitar algunas importaciones, de forma a liberar las divisas indispensables para la instalación y el funcionamiento de nuevas unidades de producción. Aún cuando el efecto del mayor ingreso sobre la demanda de importaciones sea en parte contrarrestado por las restricciones directas e indirectas al comercio exterior, la demanda de importaciones del nuevo conjunto de industrias vuelve a presionar sobre las disponibilidades de divisas, repitiéndose en mayor o menor medida el fenómeno ya descrito.^{1/}

^{1/} CEPAL - "Auge y declinio del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil". En Boletín Económico para América Latina, vol. IX, N° 1, p.6.

iv) El rezago en el empleo generalizado de técnicas modernas compromete la posibilidad de forjar en la periferia un espectro de técnicas acorde a su dotación de recursos; si a este hecho se agrega el carácter sustitutivo de la industrialización, se concluye que en la etapa de crecimiento hacia adentro la periferia se ve obligada a importar tecnología.^{1/}

Las técnicas importadas han sido creadas en y para los países del centro, cuya constelación de recursos es totalmente distinta a la que prevalece en los países de América Latina; de ahí que esas técnicas, que en general asocian de manera indisoluble las innovaciones que aumentan la productividad del capital con aquéllas que reducen los requerimientos de mano de obra, tiendan a generar en la periferia un volumen de empleo relativamente pequeño, teniendo en cuenta la disponibilidad global de población activa.^{2/} En términos dinámicos, el mismo fenómeno se manifiesta en la disparidad entre la absorción de mano de obra consecuente del desarrollo industrial y las disponibilidades de población activa que derivan de su crecimiento vegetativo y de la modernización de las técnicas en los sectores rezagados.

Cabe preguntar si un esfuerzo de capitalización intenso es el medio para lograr altos niveles de empleo y productividad en el punto de partida del proceso de industrialización, de forma a hacer más fácil de allí en adelante la asimilación de los procedimientos técnicos de los países desarrollados. Sin embargo, esta posibilidad se estrella con los obstáculos relacionados a la estructura económica de la periferia: por un lado, los bajos niveles de productividad prevalecientes impiden generar los ahorros necesarios para tal esfuerzo de capitalización; y por otro, la indivisibilidad de las técnicas disponibles exige producir con un monto de capital mayor que el requerido por el tamaño de los mercados de los países periféricos,

1/ Ibid., p. 8.

2/ CEPAL - "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico".
E/CN.12/221, p. 18.

cuya estrechez se relaciona a los bajos niveles de productividad e ingreso y a la acentuada concentración del mismo.^{1/}

Las consideraciones que anteceden ponen de manifiesto que esta inadecuación tecnológica tiende a provocar sobreabundancia de población activa, y también subempleo del acervo de capital. El proceso de diversificación de la estructura productiva requiere por lo tanto un esfuerzo de capitalización desproporcionado en relación a la disponibilidad de ahorros, o en términos dinámicos, un monto de inversión desproporcionado en relación a los aumentos de ingreso y ahorro que esa misma inversión genera.

La indivisibilidad de las técnicas disponibles impone un uso excesivo de capital en ciertas ramas o sectores de la economía; al mismo tiempo que la industrialización sustitutiva se realiza con aguda escasez de ahorros. El contraste entre ambos fenómenos permite concluir que el desajuste tecnológico imprime al proceso de crecimiento de los países periféricos una acentuada tendencia al desequilibrio intersectorial de la producción. A la vez que los pocos ahorros disponibles sobre-capitalizan ciertos sectores o ramas de actividad, su escasez impide el desarrollo de otros en la medida requerida por la expansión de los primeros. Es así que surgen en los hechos la inadaptación y las insuficiencias de infraestructura, energía, transportes, etc.

v) Tal desequilibrio adquiere características especiales en el caso de la agricultura, pues en ella el avance técnico no impone necesariamente el uso de una gran densidad de capital por hombre. Algunas inversiones, como los gastos destinados a mejorar los procedimientos técnicos de cultivo, las obras de riego y drenaje, etc. tienden principalmente a aumentar el rendimiento por hectárea; mientras que otras, en especial la mecanización, tienden a disminuir el empleo de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto.^{2/}

1/ Ibid., p. 18.

2/ Ibid., p. 23.

Se constata pues que la rigidez impuesta por la tecnología no opera en el sector agrícola con la misma intensidad que en los demás sectores. Si se encara el problema desde el punto de vista de la disponibilidad de técnicas alternativas, se concibe la posibilidad de lograr un crecimiento de la producción agrícola acorde al crecimiento industrial: en principio es factible realizar inversiones que aumenten la oferta de alimentos en el monto requerido por el crecimiento global de la economía, y al mismo tiempo utilizar en dichas inversiones técnicas que ahorran mano de obra a medida que el crecimiento del resto del sistema demande empleo adicional.^{1/}

En lo esencial, el desequilibrio agrícola no depende del desajuste tecnológico, sino de condiciones estructurales específicas relativas a la distribución de la propiedad y al régimen de tenencia de la tierra. En cuanto a la propiedad, los trazos centrales de su estructura limitan la oferta agrícola y aceleran la expulsión de población activa: en el latifundio, principalmente porque las condiciones económicas posibilitan la subutilización de la tierra e inducen a adoptar técnicas ahorradoras de mano de obra; en el minifundio, a raíz de su incapacidad endógena de capitalizarse y aumentar los patrones de productividad.^{2/} Las condiciones de tenencia bajo arriendo o en formas precarias conducen a invertir en bienes cuyo valor no se adhiere al de la propiedad, en especial equipos, maquinarias e implementos, reforzando la tendencia a comprimir la capacidad de empleo del sector agropecuario.

El grado en que estas fuerzas actúan determina en cada caso concreto la magnitud y el sentido del desequilibrio agrícola. Sin embargo, la tendencia general es a que se produzca una escasez de la oferta de alimentos en relación a los requisitos del crecimiento hacia adentro, y al mismo tiempo un sobrante de mano de obra incompatible con la cantidad de capital disponible para absorberlo en la industria y otras actividades.

1/ Ibid., p. 23.

2/ Ibid., p. 24.

Del análisis anterior se desprende que las características de la industrialización, tal como se ha dado en algunos países latinoamericanos, pueden ser expresadas a nivel teórico por medio de un conjunto mínimo de enunciados; i) la industrialización se presenta a fortiori como un proceso de sustitución de importaciones; ii) la sustitución de importaciones conduce necesariamente a un cambio en la composición de las importaciones; iii) la sustitución de importaciones provoca desequilibrios en la balanza de pagos; iv) la inadaptación de la tecnología genera desocupación y desequilibrios intersectoriales en la producción; v) las condiciones estructurales prevalecientes en la agricultura producen tendencias similares.

Esta visión sintética de las características del proceso de industrialización sustitutiva lleva a pensar que, en ausencia de un intento consciente de superar los escollos inherentes al mismo, y aún, sin el apoyo de condiciones externas favorables - tales como las que prevalecieron en la inmediata postguerra y durante el conflicto de Corea - dicho proceso tienda por sí sólo a paralizarse. Sin embargo, la captación teórica de esta tendencia de largo plazo constituye a la vez la interpretación de los fenómenos económicos que se presentan en la fase siguiente.

2.3 El estancamiento

La idea de que los desequilibrios propios del proceso de industrialización sustitutiva son capaces de detenerlo, está sin duda relacionada a un conjunto de fenómenos económicos que se manifiestan desde mediados de la década del cincuenta, y cuya presencia se hace evidente en la década actual. Ellos son: la fuerte limitación de la capacidad para importar, el creciente endeudamiento externo, el aumento del subempleo y desempleo, la marginación de ciertos grupos sociales de muy bajo nivel de vida, la presencia de procesos inflacionarios y la tendencia al estancamiento. Tales hechos se visualizan a nivel teórico como resultado del modo de operar del sistema económico en una nueva fase, durante la cual la conformación estructural de dicho sistema impide finalmente la continuidad del proceso de desarrollo.^{1/}

A diferencia de lo que sucede en la interpretación de las dos fases anteriores, no se concibe que las tendencias del sistema económico en la nueva fase sean generadas por factores externos al mismo; esto es, ellas no se explican por la acción de variables exógenas al modelo de crecimiento hacia adentro, sino que derivan de su propia dinámica, dadas las condiciones estructurales en que éste comienza y se desenvuelve. Dentro de esta perspectiva, se plantea que las estructuras agraria, social y del comercio exterior impiden la continuidad de la transformación del sistema económico, frenando a la larga el proceso de industrialización sustitutiva.

En primer término, se analiza la manifestación de estos obstáculos estructurales en el llamado "estrangulamiento externo", es decir, en una sucesión de desequilibrios de la balanza de pagos de tal magnitud que la escasez de divisas primero dificulta y luego impide la realización de nuevas sustituciones.^{2/}

1/ CEPAL. La CEPAL y el análisis del desarrollo latinoamericano.
E/CN.12/AC.61/10. P.XLIV.

2/ Prebisch, Raúl. Op. cit., p. 82.

Se concibe que este fenómeno no deriva de factores circunstanciales, aunque estos puedan agravarlo;^{1/} sino que su raíz se encuentra, por un lado, en las condiciones estructurales en que nace y se desenvuelve el proceso sustitutivo, y por otro, en la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, derivada de las condiciones estructurales en que se realiza el comercio internacional.

Ya se ha indicado que la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones es mayor que la unidad en los países periféricos, y menos que la unidad en los países del centro. Esta disparidad proviene de causas estructurales profundas. En efecto, el crecimiento hacia afuera legó a los países periféricos un sector exportador altamente especializado, cuya demanda tiende a perder dinamismo; al tiempo que el proceso de industrialización sustituye parte de una situación de rezago que se pretende superar adoptando técnicas productivas y pautas de consumo originadas en los países céntricos, que imprimen gran dinamismo a la demanda de importaciones provenientes de dichos países. En tales condiciones, la sustitución de importaciones constituye a la vez la forma obligada de la industrialización, y la forma de superar la tendencia al desequilibrio externo.

Cabe preguntarse si el proceso sustitutivo puede continuar indefinidamente, mediante la superación continua del desequilibrio externo; o si, por el contrario, contiene en sí el germen de su propio agotamiento, provocando inevitablemente la transformación de dicho desequilibrio en un estrangulamiento externo que termina por detener el desarrollo.

A primera vista, parecería que a medida que la industrialización avanza y la estructura productiva se diversifica e integra, la sustitución pudiera hacerse más fácilmente.^{2/} No obstante, las condiciones reales en que se desarrolla el proceso de industrialización lo conducen al resultado opuesto; se encuentran dificultades crecientes para la sustitución, tanto por su complejidad y costos crecientes, cuanto porque tiende a agotarse el margen comprimible de las importaciones.

1/ Probisch, Raúl. Op. cit., p. 82.

2/ Ibid., p. 84.

Como se sabe, la industrialización comienza por una etapa de sustituciones fáciles, en la cual se acelera principalmente la producción interna de bienes de consumo corriente, y sigue por la de ciertos bienes de consumo duradero y de capital. A medida que la sustitución exige nuevas importaciones, haciendo reaparecer el desequilibrio externo, es menester avanzar aún más en el proceso sustitutivo; se requiere sustituir bienes intermedios, duraderos de consumo o de capital, para cuya producción existen obstáculos derivados de la inadaptación de las técnicas productivas, tanto por su alto grado de complejidad, como porque ellas sólo se encuentran disponibles a una escala de producción incompatible con la exigüidad de los mercados de los países de menor desarrollo. Asimismo, a menudo las posibilidades de sustitución de distintos bienes intermedios son precarias, debido a la escasez o ausencia de los recursos naturales indispensables.^{1/}

Se concibe además que durante cierto período existen importaciones prescindibles o al menos postergables. Sin embargo, el avance del proceso sustitutivo conduce a agotar tal margen; ello sucede cuando el total de la capacidad para importar se utiliza en la importación de bienes de consumo esencial cuya producción interna es insuficiente, y de insumos y equipos imprescindibles para el funcionamiento normal de la industria sustitutiva ya instalada.^{2/}

El argumento anterior supone la existencia de una limitación en la capacidad para importar. Como ésta depende fundamentalmente de las exportaciones, dicho argumento se arraiga, en última instancia, en los problemas estructurales internos que impiden que las exportaciones se expandan: las estructuras agraria y social, estrechamente interconectadas, frenan el dinamismo de la producción agrícola, en los países exportadores de estos bienes (o limitan la oferta interna, en los países que son importadores netos); las condiciones en que se implanta la industria sustitutiva conducen a la proliferación de todo tipo de actividades productivas, en monoscabo de

1/ Ibid, p. 84.

2/ Ibid, p. 85.

la especialización, y la ausencia de un grado razonable de competencia, de lo que deriva un nivel de eficiencia y de costos que anula las posibilidades de expandir las exportaciones en base a la producción industrial.^{1/}

La tendencia al deterioro de los términos del intercambio es la segunda fuente del estrangulamiento externo. Al respecto puede decirse a grandes rasgos que en los países exportadores de manufacturas, debido principalmente a la escasez relativa de mano de obra, los aumentos de la productividad tienden a traducirse en aumentos de ingresos. En cambio, en los países exportadores de productos primarios, debido en lo esencial a la abundancia de mano de obra, los aumentos de productividad propenden a reflejarse en la reducción de los precios.^{2/} El deterioro de los mismos, desfavorable a la periferia, aparece pues como consecuencia necesaria de una estructura del comercio mundial basada en el intercambio de productos primarios por manufacturas.

En síntesis, según el enfoque de la CEPAL, el estrangulamiento externo deriva de manera necesaria de la disparidad dinámica entre el crecimiento de las importaciones requerido por la industrialización y el crecimiento de las exportaciones, dependientes ambos de condiciones estructurales internas; disparidad cuyas consecuencias son agravadas por el deterioro de los términos del intercambio, consecuente de la estructura del comercio mundial.

El estrangulamiento externo se encuentra en la base de la interpretación teórica de uno de los hechos anteriormente destacados, la tendencia al estancamiento. Pero además es fundamento directo de la explicación de otros dos fenómenos: el endeudamiento creciente y la existencia de procesos inflacionarios abiertos. En efecto, si al agotarse el proceso sustitutivo sobreviene una contracción del volumen de las exportaciones o de su valor, el mantenimiento del nivel de actividad económica, dada la rigidez a que se llega en materia de importaciones, obliga a recurrir al déficit y al endeudamiento.^{3/} Si la capacidad para importar no se expande o vuelve a reducirse,

1/ Ibid, p. 86.

2/ Ibid, p. 95.

3/ Ibid, p. 85.

el peso de los servicios de la deuda sobre la escasa disponibilidad de divisas lleva a la necesidad de contraer nuevos préstamos externos, en una "espiral de endeudamiento". A medida que ésta se desarrolla, la escasez de divisas se agudiza cada vez más. Como consecuencia, las inevitables restricciones a la importación no sólo traban el proceso sustitutivo, sino que incluso entorpecen la operación del aparato productivo ya instalado; y el alza periódica del tipo de cambio conduce a continuas alzas en el nivel general de precios.

Como se ha indicado, el obstáculo impuesto al desarrollo por el estrangulamiento externo se genera en gran parte por problemas de naturaleza interna. Estos problemas - que se relacionan a la estructura agraria y a la estructura social - están en la base de la escasez de ahorros y de su mal aprovechamiento tanto en la agricultura como en la industria. Actuando en ambos sectores, la distorsión estructural del proceso de ahorro e inversión compromete de manera decisiva el crecimiento del sistema. Tal insuficiencia dinámica explica a su vez la creciente incapacidad de absorción de la población activa en el empleo y la tendencia a la marginación de vastos grupos sociales.

En el sector agropecuario prevalece una estructura de la propiedad caracterizada por la coexistencia de latifundio y minifundio, y una estructura de tenencia signada por la proliferación de formas precarias de la misma. De acuerdo a lo anotado anteriormente, ambas estructuras determinan la insuficiencia de la oferta agrícola, y la subutilización de los recursos de capital, tierra y trabajo. A la par del subempleo en el agro, sus características estructurales explican la escasa absorción de población activa, a raíz de la cual dicho sector tiende continuamente a expulsar mano de obra.

La estructura agraria impone pues obstáculos directos al crecimiento, tanto por la subutilización de recursos en el propio sector, como porque compromete la dimensión del mercado interno, contribuyendo así a limitar las posibilidades de la industrialización sustitutiva. Pero posee además una influencia indirecta, en cuanto es la base principal de una estructura social que restringe la capacidad de ahorro y el nivel de empleo de los recursos productivos del sistema económico en su conjunto.

La preservación de una estructura social que obstaculiza los cambios en las formas de producir y en la estructura económica exigidos por la propagación de la técnica contemporánea,^{1/} está relacionada a las condiciones en

^{1/} Ibid, p. 53.

/que opera

que opera el crecimiento hacia afuera, condiciones éstas que contribuyen a consolidarla.

En el desarrollo basado en la especialización, los recursos se destinan primordialmente a incrementar las exportaciones, por lo que la introducción de nuevas técnicas se limita casi con exclusividad al sector exportador.

Asimismo, estas técnicas penetran generalmente en aquellas formas simples compatibles con el aprovechamiento extensivo de los recursos naturales existentes, y por lo tanto consolidan una estructura social basada en el acaparamiento de la tierra.^{1/} A medida que avanza el crecimiento hacia afuera, aumentan los ingresos y los márgenes de ahorro de los grandes propietarios, acentuándose la tendencia a la concentración de la riqueza; como consecuencia, se acentúa también el carácter dicotómico de la estructura social, compuesta en lo esencial por terratenientes y vastos grupos desposeídos.

Se sostiene que la industrialización no modifica esencialmente este orden de cosas; en su primera etapa es extensiva y utiliza técnicas simples, por lo que no requiere aprovechar exhaustivamente el capital existente, ni exige cambios profundos en la estructura social; en el desarrollo ulterior del proceso sustitutivo, las condiciones de extrema protección, así como la estructura social pre-existente que dificulta la movilidad social y el ascenso de nuevos elementos dinámicos, tienden a hacer que dicha estructura no se modifique sustancialmente: se amplían en ella la dimensión y los intereses del estrato superior, a la par que la clase media va adquiriendo creciente importancia numérica.^{2/}

Esta estructura social incambiada influye adversamente sobre la actividad económica y sobre las posibilidades del desarrollo en un doble sentido; impone el cumplimiento inadecuado de funciones esenciales al proceso económico e impide el surgimiento de aquellos elementos dinámicos de la sociedad capaces de cumplirlas con eficiencia.^{3/}

1/ Ibid. p. 53.

2/ Ibid. p. 53.

3/ Ibid. p. 54.

Las altas pautas de consumo de los estratos de elevados ingresos constituyen un serio obstáculo a la acumulación. Además, la ausencia de elementos dinámicos conduce en general a que los ahorros disponibles y los recursos productivos se utilicen en grado inferior al de su capacidad potencial. En el sector agropecuario, el latifundio y el minifundio conspiran contra la aplicación eficiente de las técnicas disponibles, aún desde el punto de vista del beneficio privado. En la industria, la debilidad de la iniciativa y la falta del aguijón de la competencia hacen que el capital se desaproveche más allá de la limitación impuesta por la inadecuación de la tecnología.

Las condiciones reales de baja utilización de los recursos productivos que derivan de la estructura social, configuran una situación de privilegio en la cual el ingreso personal no guarda relación con los aportes efectivos a la producción de quienes los reciben. De suyo, dicha estructura dificulta la movilidad social; y los privilegios que de ella resultan constituyen un factor de desestímulo al surgimiento de elementos dinámicos potencialmente provenientes de los estratos medios e inferiores.^{1/}

En síntesis, la estructura social impide que se cumplan eficientemente las funciones de acumulación y gestión y que surjan aquellos elementos dinámicos capaces de cumplirlas.

El escollo impuesto por la estructura agraria y la estructura social, las que tienen una estrecha conexión entre sí, compromete el dinamismo del sistema económico; la acumulación se realiza a ritmo sensiblemente menor que el potencial debido al consumo excesivo y a la subutilización generalizada de los recursos productivos.^{2/}

Esta insuficiencia dinámica derivada de la escasa acumulación se manifiesta a nivel global en el lento ritmo de crecimiento del ingreso por

1/ Ibid., p. 4.

2/ Ibid., p. 53.

habitante y en su tendencia al estancamiento. Pero se expresa además en ritmos sectoriales de crecimiento de la producción incompatibles con la absorción de la población activa en el empleo, y en consecuencia, con una distribución del ingreso menos regresiva.

Como ya se ha indicado, las condiciones estructurales imperantes en el sector agrícola contribuyen a que se opere con capacidad ociosa de tierra y capital y con subutilización de mano de obra; aún más, la población activa tiende a ser expelida constantemente de dicho sector. Al mismo tiempo, la escasez de ahorros y la subutilización de la capacidad instalada conducen al sector industrial a un ritmo de crecimiento insuficiente para absorber la población activa desplazada del sector primario y de otros sectores de baja productividad. A su vez, el desempleo estructural impide la elevación del nivel de vida y de ingresos de grandes grupos sociales, es decir, tiende a perpetuar o aún a empeorar las graves disparidades existentes en la distribución del ingreso y la riqueza.

Aunque el desajuste de la escala de producción en que se vierten las técnicas creadas en los países céntricos obliga a una subutilización del equipo, se concibe que, en esencia, son las estructuras agraria y social los elementos clave para explicar la tendencia al creciente subempleo y marginación, fenómenos que se manifiestan de manera cada vez más aguda a partir de mediados de la década del 50.

Se explican así, en conexión a los límites impuestos al funcionamiento del sistema económico por su propia estructura, un conjunto de fenómenos que aparecen a la luz de la teoría como tendencias de largo plazo inherentes a la industrialización sustitutiva: el estrangulamiento externo y el endeudamiento creciente; el desempleo, la marginación y la distribución regresiva del ingreso implícito en ambos; y, como síntesis, la paralización del crecimiento.^{1/}

^{1/} Ibid., p. 3.

3. LAS TENDENCIAS RECIENTES EN LAS ECONOMÍAS Y SOCIEDADES LATINOAMERICANAS

La interpretación que se acaba de sintetizar incluye un intento de explicación coherente de una serie de hechos verificables en la llamada etapa de estancamiento. Desde un punto de vista crítico, se aduce, sin embargo, que si bien la CEPAL ha reunido "los elementos de un análisis incisivo de los síntomas del subdesarrollo latinoamericano", no ha logrado "el desarrollo de un análisis igualmente incisivo de las causas del subdesarrollo" en base al cual se pueda elaborar "una estrategia verdaderamente capaz de superarlo".^{1/} Puesto en otras palabras, se indica que la CEPAL ha reunido una vasta base factual y empírica como prueba e ilustración de su propia concepción, pero que dicha concepción es incapaz de dar cuenta de manera satisfactoria de esos mismos hechos.

Los hechos parecen escapar al poder explicativo de la interpretación cepalina en un doble sentido: en primer lugar, existen hechos nuevos que si bien han sido detectados empíricamente por la CEPAL, no han sido explicados teóricamente, quedan fuera de su marco teórico de análisis; en segundo lugar, hay un conjunto de hechos que, si bien han sido explicados, revelan una agudización creciente de los problemas económicos y sociales de América Latina, un "desarrollo del subdesarrollo"^{2/} que no puede ser captado por medio de dicha interpretación.

Los hechos que quedan al margen de la concepción cepalina están relacionados a la inversión privada extranjera y a fenómenos de tipo político.

^{1/} Frank, A. "CEPAL: Política del subdesarrollo". Revista Punto Final, suplemento de la edición N° 89, Santiago, 14/10/69.

^{2/} La expresión ha sido coñada por A. Frank para indicar que el subdesarrollo y su agudización resultan de la expansión del sistema capitalista.

Se concibe que la primera juega un rol fundamental en los problemas que enfrenta el área, concernientes a la balanza de pagos, a la disponibilidad de ahorros, y a la propia estructura económica interna de los países que la componen.

Las cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos indican el monto de "los flujos totales de capital por cuenta de inversión privada entre 1950 y 1965; desde Estados Unidos a Latinoamérica: \$ 3.8 billones; desde Latinoamérica a Estados Unidos: \$ 11.3 billones. Lo que deja.... un flujo neto de \$ 7.5 billones" ^{1/} desfavorable a América Latina. Tales cifras muestran que la inversión privada extranjera constituye un "drenaje de capital desde Latinoamérica", ^{2/} que pesa significativamente sobre la disponibilidad de divisas y de excedentes reinvertibles; pero existe además el agravante de sus efectos indirectos, que también pesan sobre la balanza de pagos y sobre la disponibilidad interna de ahorros.

El establecimiento de empresas extranjeras trae aparejado el aumento de la capacidad exportadora del país de origen, es decir, los fondos de inversión "representan, en realidad, la exportación de abastecimientos y ... de equipos obsoletos", ^{3/} que muchas veces son vendidos a sobreprecio. Asimismo, las nuevas empresas acentúan la dependencia del exterior: ella "no se manifiesta solamente en las técnicas de fabricación, sino en el acceso a los diseños y al engineering que acompaña la producción de las mismas". ^{4/} "El resultado de ello es" tanto "la acrecentada capacidad exportadora" de los Estados Unidos, como "el crecimiento y la creciente inflexibilidad de

^{1/} Ibid, p. 3. La cita es textual; obviamente, hay un error en la magnitud de los flujos, que debiera expresarse en miles de millones de dólares.

^{2/} Ibid, p. 3.

^{3/} Ibid, p. 3.

^{4/} CEPAL, documento 830, p. 26. Conforme Frank, A., op. cit., p. 5.

de los requisitos de importación (con la consiguiente vulnerabilidad externa) de Latinoamérica".^{1/}

Según datos del Departamento de Comercio, en 1961 "las fuentes totales de inversión en América Latina eran de \$ 1,781 millones"; y de éstos, "los fondos traídos desde Estados Unidos eran \$ 110 millones, o sea el 6 por ciento de los fondos totales".^{2/} En base a datos de la misma fuente, se ha calculado "que la inversión que realmente vino desde los Estados Unidos entre 1960 y 1964 alcanzó un promedio quinquenal del cuatro por ciento del total de la llamada inversión norteamericana en América Latina".^{3/}

Esta escasa participación del capital privado extranjero en el esfuerzo de ahorro e inversión requeridos por el desarrollo es agravada por la tendencia de dicho capital, "que se ha acentuado notoriamente en los últimos años, a adquirir total o parcialmente empresas industriales en funcionamiento en los países de América Latina",^{4/} por cuanto la desnacionalización de las firmas locales produce a mediano plazo la salida hacia el exterior de excedentes virtualmente utilizables en la actividad económica interna.

La instalación de empresas extranjeras o la adquisición de empresas locales se realiza con el concurso y bajo el control de grandes grupos económicos, lo que implica el desarrollo de una estructura industrial altamente monopólica. El poder monopólico permite la adopción de procesos productivos proyectados de acuerdo a criterios privados de lucratividad, que en general presentan una doble desventaja para los países latinoamericanos: la productividad de los equipos es manifiestamente baja, al tiempo que la tecnología adoptada es ahorradora de mano de obra.^{5/} Pese a la baja

1/ Frank A., Op. cit., p. 5.

2/ y 3/ Ibid, p. 3.

4/ CEPAL, documento 830, p. 26. Conforme Frank, A., op. cit., p. 4/5.

5/ Ibid, p. 5. Se cita el ejemplo de una planta de la industria automotriz mexicana, para la cual se diseñó "maquinaria especial de baja producción". Se estima que la planta posee menos del 10 por ciento de la productividad potencial prevaleciente en los Estados Unidos.

productividad, existe una gran subutilización de la capacidad instalada.^{1/} Sin embargo, el carácter monopólico de la industria permite cargar altos costos por concepto de administración y "know-how", y obtener además altos márgenes de ganancia; pues dichos costos y los de subutilización son compensados por precios de monopolio: "así, en 1965/66, los precios de la industria química eran del 50 por ciento al 300 por ciento más altos"... en América Latina... "que los precios de lista (sin descuento) en Estados Unidos y Europa; los precios de la industria papelera eran del 14 por ciento al 240 por ciento y muy a menudo el 60 por ciento más altos; y en las materias primas importadas ... eran el 49 por ciento más altos".^{2/}

Los nuevos fenómenos de tipo político se asocian a "una polarización interna que es cada vez más aguda",^{3/} a una "radicalización y enfrentamiento abierto"^{4/} entre las distintas clases y grupos sociales, acompañada en diversos países por el control militar del sistema de poder.^{5/}

Aparte de este conjunto de hechos que quedan fuera de los límites de la interpretación cepalina, existen otros que son explicados en forma insatisfactoria en dicha interpretación, por cuanto revelan la agudización de los problemas del área, configurando, la sintomatología de un verdadero proceso de subdesarrollo.

Entre ellos se destacan en primer lugar los que se refieren a la situación de la balanza de pagos. "La salida de capital financiero (utilidades, intereses, y pagos de amortización) aumentó desde el 18.4 por ciento de todos los ingresos de divisas por exportaciones de América Latina en el período 1950-54 al 25.4 por ciento durante 1955-59, para llegar al

^{1/} Ibid, p. 5.

^{2/} Ibid, p. 5/6.

^{3/} Ibid, p. 8.

^{4/} Dos Santos, T. El nuevo carácter de la dependencia. Centro de Estudios Socio-Económicos. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Cuaderno N° 1, 1968, p. 75.

^{5/} Ibid, pp. 79 y 88.

36.1 por ciento en 1965-66..." "Pero si a esas salidas de capital agregamos las registradas en la balanza de pagos a título de donaciones, transferencias y errores y omisiones en flujos de capital, cuyo origen no puede identificarse fácilmente como nacional o extranjero, la proporción de pagos de servicios financieros por Latinoamérica asciende a más o menos el 22 por ciento, en 1950-54, y al 42 por ciento en 1965-66, y llega al 50 por ciento para Brasil, México, Chile y Colombia".^{1/}

En lo que respecta a los problemas del empleo, se señala que, mientras "la participación de la producción industrial en el P.B.I. de Latinoamérica aumentó desde el 11 por ciento en 1925 al 23 por ciento en 1967..." "la industria empleaba el 14 por ciento de la fuerza de trabajo"^{2/} durante todo ese período. Esta incapacidad del sector industrial para ofrecer oportunidades de empleo a una mayor proporción de la fuerza de trabajo es agravada por las tendencias que se verifican dentro de dicho sector. En efecto, la tasa de crecimiento del empleo industrial total cayó del 2.6 por ciento al año en la década del 50 al 2.3 por ciento al año en la década del 60, en circunstancias que "la declinación... fue del 3.7 por ciento al 2.9 por ciento en el empleo fabril, mientras que la tasa de crecimiento del empleo artesanal... aumentó desde el 1.5 por ciento al 1.6 por ciento".^{3/} La estagnación relativa del empleo industrial fue acompañada por el declinio relativo del empleo agrícola y minero, "desde el 60 por ciento de la fuerza de trabajo en 1925... al 43 por ciento en 1969. Debido a la carencia de empleo industrial, este relativo éxodo desde la agricultura debió ser absorbido en los sectores de la construcción y los servicios, que aumentaron desde el 26 por ciento al 43 por ciento",^{4/} en los mismos años. El cuadro se agrava aún más si se considera que la absorción se ha dado crecientemente en actividades improductivas: los servicios "absorbían el 30 por ciento del crecimiento de la fuerza de trabajo desde 1925

1/ Frank, A. op. cit., p. 2. Los datos han sido extraídos de los siguientes documentos de la CEPAL: 831, p. 37; 696, pp. 238/247; 816, p. 13.

2/ Ibid, p. 6.

3/ Ibid, p. 6. Los datos han sido extraídos de los siguientes documentos de la CEPAL: 830, p. 5; 831, pp. 79/81; 825 - I, p. 55.

4/ Ibid, p. 6. Los datos han sido extraídos del documento 825-I de la CEPAL, p. 54.

a 1950, el 40 por ciento... en la década del 50, y casi la mitad... a partir de 1960; y de esos, más de la mitad iban a ... actividades no especificadas".^{1/}

"El conjunto de estos antecedentes refleja que las dificultades ... para absorber la oferta de mano de obra en forma suficiente y productiva" ^{2/} son crecientes; esto es, parecen configurar un "proceso", una de cuyas resultantes es un desempleo equivalente que ha sido estimado en "25 millones de personas, o un cuarto de la población activa de Latinoamérica".^{3/}

Tal situación del empleo es una de las bases de la extrema desigualdad en la distribución del ingreso que prevalece en el área. Ella está sin duda asociada al hecho de que el 40 por ciento de los perceptores de ingresos, "o sea, 100 millones de personas, carecen permanentemente del ingreso necesario para el acceso mínimo a las posibilidades ofrecidas por la vida civilizada contemporánea".^{4/} Desde el punto de vista de la capacidad explicativa de la interpretación cepalina, más que la visión instantánea de la distribución del ingreso, interesa la tendencia de dicha distribución a lo largo del tiempo. La escasa información disponible parece indicar que "la distribución del ingreso se está tornando crecientemente más desigual" ^{5/} en Latinoamérica. Se ha detectado que en México, entre 1950 y 1963, "la participación (en el ingreso) del 50 por ciento más pobre declinó el 18.1 al 15.4 por ciento", ^{5/} y que dentro de este tramo el 20 por ciento de ingresos más bajos vió su participación reducida del 6.1 al 3.6 por ciento.^{5/} Aún más, también se constató que en este último grupo el "ingreso absoluto era apreciablemente más bajo que en 1950".^{6/} Parece claro además que el aumento de las

^{1/} Ibid, p. 6. Los datos han sido extraídos del documento 827 de la CEPAL, pp. 51/52.

^{2/} CEPAL, documento 825 - I, p. 61. Conforme Frank, A., op.cit., p.6.

^{3/} Ibid, p. 6. Los datos han sido extraídos del documento 825-I de la CEPAL, p. 66.

^{4/} Ibid, p. 7. Los datos han sido extraídos del documento 827 de la CEPAL, p. 67.

^{5/} Ibid, p. 7. Los datos han sido extraídos de "La distribución del ingreso en América Latina", CEPAL, documento provisional, 1967, p. 103.

^{6/} CEPAL, "La distribución del ingreso en América Latina", documento provisional, 1967, p. 110; Conforme Frank, A., op. cit., pág. 7.

poblaciones marginales que de hecho se constata en casi todos los países del área, corre paralelo a la exclusión de vastos grupos sociales de las posibilidades de obtener empleo y de percibir niveles de ingreso adecuados.

Por último, se constata una tendencia manifiesta a la desaceleración del crecimiento. En efecto, la tasa de crecimiento "del ingreso nacional per cápita en Latinoamérica declinó durante cada período de cinco años a partir de la guerra, desde 4.8 por ciento en 1945-49 a 1.9 por ciento durante 1950/55, 1.4 por ciento para 1955/60 y 1.2 por ciento durante 1960-66".^{1/}

Como ya se ha indicado, la interpretación teórica de la CEPAL relativa a la fase del desarrollo Latinoamericano que se inicia a mediados de la década del 50, busca integrar en su explicación los fenómenos que se acaban de describir; estrangulamiento externo y endeudamiento creciente, subempleo y desempleo, distribución regresiva del ingreso y marginación, tendencia al estancamiento.

La crítica a tal concepción proviene en primer término, de que ella no integra ciertos fenómenos nuevos, como el nuevo papel de la inversión privada extranjera y la radicalización política, con su secuela de golpes militares; y, en segundo término, de que ella no explica el deterioro progresivo de las condiciones económicas y sociales que se desprende de la observación de los fenómenos que se acaban de reseñar.

Es claro que esta crítica no proviene de una contrastación minuciosa y metódica de la interpretación cepalina con los hechos de la experiencia, sino de encarar los mismos hechos con un nuevo enfoque, caracterizado por un trazo común presente en diversos trabajos: se concibe en ellos que el poder monopolístico estructurado en torno a la inversión privada extranjera en la industria interna es la clave de la explicación del proceso de subdesarrollo en su fase reciente. Sus consecuencias son "una polarización siempre más aguda entre ...(América Latina)... y la metrópoli, reflejada en la creciente brecha comercial y la crisis de la balanza de pagos, y una polarización interna que es cada vez más aguda y se refleja en la creciente desigualdad de la distribución de ingreso y la creciente pobreza absoluta."^{2/}

Este nuevo enfoque se plasma en una serie de intentos de reinterpretación de los procesos económico-sociales de Latinoamérica, cuya descripción se emprende en el ítem siguiente.

1/ Frank, A., op.cit., pág. 4.

2/ Ibid. p. 8.

4. LOS INTENTOS DE REINTERPRETACION DE LOS PROCESOS ECONOMICO-SOCIALES DE LATINOAMERICA

4.1 Planteamientos de Pedro Paz^{1/}

4.1.1 Los objetivos

Se procura "demostrar que las relaciones entre las economías del centro y de la periferia en la post-guerra, se manifiestan en una tendencia al aumento de la dependencia financiera".^{2/} Como se verá, dicha tendencia es la clave de la explicación de las características del proceso económico en los años recientes, así como de la determinación de sus perspectivas futuras.

4.1.2 Las categorías de análisis

Si bien se admite que "la categoría de la dependencia es un elemento esencial en la explicación del proceso histórico del subdesarrollo",^{3/} "sólo se analiza en forma parcial la dependencia económica sin relacionar los aspectos políticos, culturales, militares, etc., de la dependencia".^{4/} "Para el tratamiento de la dependencia económica ... (se distinguen) ... dos componentes: dependencia comercial y dependencia financiera."^{5/}

Aunque en el texto no se presenta una definición precisa, de su lectura se desprende que la dependencia comercial consiste en la captación por el centro de excedente económico generado en la periferia, consecuente de los mecanismos del comercio internacional. El excedente es extraído por medio del deterioro de los términos del intercambio, de las ganancias de empresas comerciales extranjeras, y de las ganancias obtenidas en los servicios del comercio (transporte, seguros, etc.).^{6/}

^{1/} Paz, Pedro, Dependencia financiera y desnacionalización de la industria interna. Mimeo del IIPES, junio de 1969.

^{2/} y ^{3/} Ibid., pág. 1.

^{4/} y ^{5/} Ibid., pág. 2.

^{6/} Ibid., pág. 3.

La dependencia comercial deriva de la estructura del comercio exterior, de los países periféricos y del aparato de servicios que le está vinculada.^{1/}

Como es sabido, "de las exportaciones de la periferia ... una elevada proporción se orienta hacia pocos países ... (y) ... se concentra fundamentalmente en productos primarios, con la particularidad de que uno o dos productos básicos ... constituyen un elevado porcentaje de la exportación total".^{2/} "Las características de las exportaciones periféricas y la naturaleza de la producción interna, condicionan importaciones que provienen de un número limitado de países, generalmente aquéllos hacia los cuales se canaliza el grueso de las exportaciones." ^{3/}

Cabe advertir que tal estructura "no configura necesariamente una situación de dependencia comercial ... (si bien) ... proporciona el trasfondo en el que puede apoyarse dicha dependencia".^{4/}

El aparato de servicios "a través del cual se canaliza el comercio entre el centro y la periferia constituye ... (otro) ... de los pilares sobre los que se apoya la dependencia comercial".^{5/} Es caracterizado por la presencia de "grandes empresas o subsidiarias de consorcios de los países del centro que ... controlan, en mayor o menor grado, la demanda de los productos primarios ... (ejerciendo ... un poder monopsonista que limita el poder de decisión de la periferia".^{6/} "Es también corriente encontrar ... agencias o subsidiarias de empresas del centro ... como oferentes intermediarias de los productos ... que importa la periferia ... (determinando) ... los tipos de producto, la calidad de los mismos, las empresas abastecedoras, los planes de ventas y de créditos disponibles, las formas de transporte y seguros, ... etc." ^{7/}

"En síntesis, la estructura de las exportaciones, importaciones, comercio y servicios, así como sus interrelaciones, configuran un sistema en el cual las posibilidades de una política comercial autónoma por parte de la

^{1/} a ^{4/} Ibid., pág. 4.

^{5/} a ^{7/} Ibid., pág. 7.

periferia están estructuralmente limitadas",^{1/} o, lo que es lo mismo, configuran una situación de dependencia en que se hace posible la captación por el centro de excedente económico generado en la periferia.

"La dependencia financiera tiene su origen en la presencia de capitales extranjeros en la economía de la periferia",^{2/} ya sea bajo la forma de capital de préstamo, como inversión directa, o en la forma incorpórea de derechos por el uso de patentes, marcas de fábrica, etc. La captación de excedente económico se realiza mediante "un flujo de recursos financieros ... constituido por intereses, depreciación y utilidades de las inversiones y royalties".^{3/}

Las tendencias reales de las economías latinoamericanas "ponen de manifiesto ... que el flujo de divisas transferidas desde los países de la periferia al centro es muy superior a las sumas transferidas por los países desarrollados"^{4/} en sentido inverso, lo que indica la existencia de una continua captación de excedente económico.^{5/}

4.1.3 Las principales características del proceso económico

Se aduce que este fenómeno "de la dependencia financiera ... surge de los movimientos reales que actualmente están sucediendo en las economías tanto del centro como de la periferia".^{6/}

Por lo que respecta a las primeras,^{7/} las cifras parecen indicar que su "sector externo (entendiendo por tal no sólo las importaciones y exportaciones sino también la producción de las empresas de los países del centro

1/ Ibid., pág. 7.

2/ y 3/ Ibid., pág. 8.

4/ Ibid., pág. 9.

5/ Ibid., pág. 11. Las cifras muestran que para un grupo de 9 países, que representan el 90 por ciento de la población e ingreso de América Latina, en el período 50-61, el movimiento neto de capital privado es de -3 910, y el de toda clase de capitales es de -2 081 (en millones de dólares).

6/ Ibid., pág. 13.

7/ Los datos y argumentos tienen como fuente principal un trabajo de Harry Magdoff, publicado en Monthly Review, Año IV, N° 35, 1967.

fuera de sus fronteras así como los préstamos, créditos y diversos tipos de ayuda) cumple un papel importante para la estabilidad y expansión del sistema económico" ^{1/} de dichos países, y aún más, que esta importancia es creciente,

"Las ventas en el exterior crecen más rápido que las ventas de manufacturas en el mercado interno de Estados Unidos." ^{2/} En el período 50-65, "las exportaciones se triplican, las ventas de firmas americanas radicadas en el exterior se quintuplican, en cuanto que las ventas internas de manufacturas ... sólo se duplican aproximadamente". ^{3/} Ello conduce a que la relación entre ventas nacionales de manufacturas y ventas en el exterior se reduce de 5.7 en 1950 a 3.5 en 1964.

Esta "significación creciente de las ventas en el exterior para la economía norteamericana" ^{4/} es acompañada por una tendencia similar de las inversiones. En efecto, "las firmas nacionales gastan en instalación y equipamiento ... en 1965 un 41 por ciento más que en 1957. En contraste con esto, las firmas de Estados Unidos establecidas en el extranjero gastan en instalación y equipamiento en el año 1965 tres veces más que en el año 1957". ^{5/} Como consecuencia, "las inversiones en el extranjero como porcentaje de las inversiones nacionales pasan del 8 al 17 por ciento entre ... 1957 y 1965". ^{6/}

"Todavía más indicativo de la importancia de los aspectos externos para ... la economía norteamericana" ^{7/} es el significado que adquieren los ingresos por concepto de inversiones exteriores: ellos "se cuadruplican entre los años 1950 y 1965, mientras que las ganancias de las corporaciones nacionales no alcanzan a duplicarse"; ^{8/} de ahí que las ganancias de las corporaciones pasen de ser 10 veces mayores que los ingresos por inversiones externas en el año 1950, a ser sólo 4.5 veces mayores en los años 64-65. ^{9/}

^{1/} Paz, P., op. cit., pág. 29.

^{2/} a ^{4/} Ibid., pág. 33.

^{5/} y ^{6/} Ibid., pág. 35.

^{7/} a ^{9/} Ibid., pág. 37.

"Aún cuando los datos presentados son demasiado parciales como para extraer de ellos una conclusión definitiva, los mismos revelan una tendencia sostenida al aumento de las inversiones y de la producción en el exterior superior al aumento de la producción interna de Estados Unidos y por supuesto superior al aumento de la producción de los países periféricos." ^{1/} Aparte de su significación para el centro, esta tendencia tiene consecuencias de extraordinaria importancia para los países de menor desarrollo. Pues "si la producción de las filiales de empresas norteamericanas crece a tasas superiores al 10 por ciento en los países en que están radicadas y si la producción de esos países crece a tasas inferiores (del 3 al 7 por ciento), esto significa que las empresas extranjeras absorben constantemente una parte más grande del mercado, o lo que es lo mismo, un proceso creciente de desnacionalización". ^{2/}

Se vislumbra así que este proceso "es coincidente con los movimientos concretos de la economía del centro". ^{3/} Tal proceso no sólo genera problemas de balanza de pagos en los países periféricos, sino que posee una significación mucho más profunda: produce tendencias a la concentración monopólica que modifican sustancialmente la estructura económica interna de dichos países.

Estas tendencias de la "concentración monopólica ... (se encuentran presentes) ... tanto en la economía del centro como en la periferia", ^{4/} y se conciben asociadas a las características que adquiere el progreso técnico, tanto en su gestación en los países hegemónicos, cuanto en su transferencia a los países subdesarrollados.

En el centro, la ausencia de condiciones competitivas en el mercado de patentes resulta en que "las reglas del juego de la competencia llevan, tarde o temprano, a que los propietarios de las innovaciones desplacen del

^{1/} a ^{3/} Ibid., pág. 37.

^{4/} Ibid., pág. 14.

mercado a los competidores que no las posean".^{1/} Se agrega a este hecho el carácter cíclico de dichas economías; "en efecto, en la fase descendente del ciclo o menguante, las empresas de altos costos relativos quedarán desplazadas del mercado por aquéllas de gran capacidad financiera, de bajos costos relativos o propietarias de alguna innovación tecnológica que les permita pasar con éxito esta fase del ciclo".^{2/}

Una vez establecidas las condiciones monopólicas, éstas tienden a auto-reforzarse, pues permiten "al monopolio retener el progreso técnico hasta que se amortice el elevado costo de sus plantas y equipos",^{3/} al tiempo que se crean "condiciones para que ciertas empresas aceleren el cambio técnico destinando una parte importante de su excedente a la investigación tecnológica".^{4/} Estos dos fenómenos característicos del desarrollo del capitalismo en los años recientes, asociados al "monto elevado de inversiones iniciales que actualmente se requieren para poner en marcha un nuevo proceso productivo",^{5/} tienden pues a acelerar la concentración monopólica; ésta aparece así como "uno de los rasgos distintivos y característicos de las economías de nuestros tiempos"^{6/}... "que tiene sus manifestaciones más visibles en los países del centro".^{7/}

También "en la estructura productiva de los países de la periferia se manifiesta un proceso paulatino de surgimiento y consolidación de empresas monopólicas",^{8/} bajo el dominio del capital privado extranjero. En estos países, las posibilidades de lograr un desarrollo autónomo, esto es, de eliminar o atenuar la dependencia financiera implícita en dicho proceso,

1/ Ibid., pág. 15.

2/ Ibid., pág. 15/16.

3/ a 5/ Ibid., pág. 16.

6/ y 7/ Ibid., pág. 23.

8/ Ibid., pág. 25.

están condicionadas a "la generación de fuentes autónomas de progreso técnico".^{1/} Sin embargo, como "las innovaciones o descubrimientos sólo pueden materializarse" ^{2/} en plantas y equipos productivos, la autonomía se logrará "en la medida en que se logre instalar ... una industria productora de bienes de capital".^{3/}

Desde que la demanda por estos bienes es derivada, en el sentido de que depende de la demanda de bienes de consumo, "para mostrar las condiciones objetivas en las que se apoya la presencia creciente del capital extranjero en la industria interna de los países de la periferia, es esencial examinar la génesis y evolución de la estructura de la demanda en estos países".^{4/}

Por lo que respecta a su génesis, al existir "facilidades de importación de algunos bienes de consumo durables durante períodos más o menos prolongados, estos bienes se incorporan al patrón de consumo de ciertos grupos sociales de los países periféricos".^{5/} Tal tipo de demanda no se concibe como autónoma en relación a la oferta, sino que "se transfiere a los países de la periferia ... (condicionada) ... a través de conductos tales como revistas, cine, televisión, viajes, etc." ^{6/} "Si por otra parte se acepta que, dentro de ciertos márgenes, los hábitos de consumo son rígidos, nos encontramos con una serie de presiones de parte de ciertos grupos de consumidores en lo que respecta al tipo de sustitución de importaciones" ^{7/} que se ha de llevar a cabo en dichos países.

El proceso sustitutivo nace pues distorsionado desde su mismo origen: "cuando por problemas de balanza de pagos o por decisión de política económica, se colocan restricciones arancelarias a la importación de ... (ciertos) .

^{1/} a ^{3/} Ibid., pág. 17.

^{4/} Ibid., pág. 18.

^{5/} Ibid., pág. 20.

^{6/} Ibid., pág. 19.

^{7/} Ibid., pág. 20.

productos, surge inmediatamente una gran presión para que en el país se produzcan bienes con las mismas características que los que antes se importaban".^{1/}

De suyo "esto crea una condición objetiva para la radicación de capitales extranjeros en la periferia, ya sea a través de ... filiales de las empresas que poseen la propiedad exclusiva de los derechos de producción",^{2/} ya sea por medio del pago "por derechos de marca, patentes, etc."^{3/}

"Los problemas de balanza de pagos están íntimamente relacionados con el proceso descrito."^{4/} Por una parte, el tipo de demanda que se genera obliga a la utilización de una gran cantidad de insumos que necesariamente deben ser importados; y por otra, "la mayor producción de las filiales y la asociación creciente de empresas nacionales con el capital extranjero"^{5/} condiciona el tipo, origen y precio de estos insumos. "En muchos casos, esto puede implicar que paradójicamente un proceso de sustitución de importaciones lleva a un aumento neto de importaciones en el largo plazo."^{6/}

El carácter contradictorio del proceso sustitutivo facilita la tendencia a la concentración y desnacionalización, mediante el control "del mercado por parte del capital extranjero debido al ahogamiento financiero en las épocas de crisis de balance de pagos, de desajustes monetarios, de restricciones crediticias al capital nacional, etc."^{7/}

Al realizarse esta tendencia, esto es, "a medida que el capital extranjero se instala crecientemente en los llamados sectores dinámicos de las economías periféricas, a medida que dicho capital pasa a asociarse en forma creciente con algunos empresarios a través del mecanismo de la venta de licencias, marcas de fábrica, etc., o mediante la fusión de empresas, se van generando en las economías periféricas ciertos cambios estructurales

^{1/} a ^{3/} Ibid., pág. 20.

^{4/} a ^{6/} Ibid., pág. 21.

^{7/} Ibid., pág. 26.

al nivel del proceso productivo",^{1/} que a su vez "exigen cambios en las estructuras socio-políticas para seguir desarrollándose".^{2/}

4.1.4 Conclusiones y perspectivas

Aunque se prescinde de analizar estos cambios que se verifican a nivel socio-político, las consideraciones que anteceden permiten arribar a ciertas conclusiones provisionales.

"La tendencia hacia una mayor dependencia financiera es la consecuencia de movimientos objetivos o reales de la economía del centro y concomitantemente de la economía de la periferia. Este es un proceso histórico concreto de la economía mundial actual, y por lo tanto un proceso complejo, difícil de desviar, detener o eliminar."^{3/}

Aparentemente, a medida que este proceso se desarrolle, "la burguesía industrial nacional, que pudo haber existido como clase dirigente en las dos o tres primeras décadas del modelo de crecimiento hacia adentro de las economías latinoamericanas, tiende a ser cada vez más controlada por el capital extranjero y por lo tanto a desaparecer paulatinamente como clase dirigente capaz de imponer un proyecto nacional independiente a la economía periférica".^{4/}

Lo anterior no excluye que "la tendencia hacia una mayor dependencia financiera ... (pueda) ... acelerarse o desacelerarse dependiendo de las condiciones político-institucionales de cada economía periférica",^{5/} pero conduce a pensar que dicha tendencia "no puede detenerse o eliminarse a no ser mediante un cambio radical en el sistema de las relaciones económicas internacionales o mediante una política nacional audaz de imprevisibles consecuencias".^{6/}

1/ y 2/ Ibid., pág. 38.

3/ Ibid., pág. 41.

4/ Ibid., pág. 39.

5/ y 6/ Ibid., pág. 41.

4.2 Planteamientos de Theotonio dos Santos ^{1/}

4.2.1 Los Objetivos

Se propone "analizar las tendencias generales que presidan las transformaciones que están ocurriendo en la estructura socio-económica de América Latina", ^{2/} bajo la hipótesis de que esas tendencias derivan "de las contradicciones internas del proceso de industrialización capitalista, proceso que toma características específicas en dichos países". ^{3/}

La necesidad de este reenfoque proviene de que la "imagen que de América Latina se ha formado la mayoría de los científicos sociales se arraiga en una situación histórica superada"; ^{4/} "la imagen de una Latinoamérica agrario-exportadora, ... dominada por una oligarquía rural en alianza con los intereses externos", ^{5/} a su vez "vinculados en forma exclusiva a la economía agraria exportadora y opuestos a la industrialización". ^{6/}

Según se aduce, "a pesar de que en algunas partes esta imagen puede tener algún sentido, para los países llamados en desarrollo, ^{7/} ella es completamente anacrónica". ^{8/}

De ahí que se procure mostrar, con un enfoque crítico, "que los problemas fundamentales de América Latina, (la marginalidad, la estagnación económica, los límites al desarrollo, la conservación de la estructura agraria) se presentan, hoy día, dentro ... (de un) ... proceso de industrialización capitalista" - que se desarrolla en el marco de un proceso más amplio "de integración capitalista mundial, bajo el dominio del capital monopolístico". ^{10/}

^{1/} dos Santos, Theotonio. El nuevo carácter de la dependencia. Centro de Estudios Socio-económicos. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Cuaderno N° 1, 1968.

^{2/} y ^{3/} Ibid., pág. 10.

^{4/} a ^{6/} Ibid., pág. 9.

^{7/} Tácitamente se entiende que los países en desarrollo son aquéllos en los que ha habido un proceso de industrialización.

^{8/} Ibid., pág. 9.

^{9/} y ^{10/} Ibid., pág. 10.

4.4.2 Las bases externas de las transformaciones de la estructura socio-económica

Para comprender "los efectos del proceso de la industrialización integrada en el capital monopolístico internacional sobre las economías y las sociedades latinoamericanas" ^{1/} se hace necesario examinar sus "orígenes externos", ^{2/} esto es, verificar cuáles son las "transformaciones en el centro de la economía periférica."

Para los fines del análisis que se pretende realizar "los importantes cambios estructurales que han ocurrido y ocurren aún" ^{4/} en las economías del centro, y especialmente en la economía norteamericana, pueden ser resumidos como sigue. ^{5/}

"La unidad típica en la economía capitalista moderna ... (es la) ... empresa de gran escala que produce una parte significativa del producto de una industria, o aún de varias industrias, y que es capaz de controlar sus precios, el volumen de su producción y los tipos y montos de sus inversiones". ^{6/} "Al mismo tiempo, los dirigentes de las empresas monopolísticas llegan a ser el sector integrador de la clase dominante, sustituyendo a los capitalistas financieros de fines del siglo pasado y comienzos del siglo XX". ^{7/}

"El sector de las grandes empresas norteamericanas, ligado a la inversión en el exterior, deja de ser un elemento complementario y se constituye en elemento integral de esas empresas, disponiendo de alta participación en el total de sus inversiones y ganancias". ^{8/}

^{1/} a ^{3/} Ibid., pág. 17.

^{4/} Ibid., pág. 18.

^{5/} La fuente utilizada es la obra "Monopoly Capital", de Baran, P. y Sweezy, Monthly Review Press, New York, 1966.

^{6/} y ^{7/} Ibid., pág. 18.

^{8/} Ibid., pág. 18.

Los trazos centrales de las empresas más avanzadas son pues los de establecerse como grandes empresas integradas y de disponer de amplias ramas productivas en el exterior, constituyéndose así como "corporaciones multinacionales".

Los datos compilados por Baran y Sweezy al estudiar una corporación típica confirman estas características, "tanto en lo que respecta a la extensión de los bienes producidos en el exterior, que suben en el porcentaje interno del conjunto de la producción de la empresa; como en lo que respecta a la expansión de subsidiarias por todo el mundo; como, finalmente, en relación a las ganancias en el exterior respecto al conjunto de las ganancias de la empresa y al conjunto de los beneficios percibidos por los accionistas".^{1/}

"Desde el final de la Segunda Guerra, la economía mundial vivió un intenso proceso de integración económica",^{2/} signado por la presencia de estas grandes corporaciones multinacionales.

Por lo que respecta a América Latina, la existencia de este proceso se refleja en el hecho de que la inversión privada norteamericana en toda el área sube de 2 696 millones de dólares en 1940, a 8 200 millones en 1961. Pero la hegemonía de las grandes corporaciones se manifiesta además en los cambios verificados en el destino del capital extranjero: éste tiende a radicarse "en forma cada vez más intensiva en los sectores industriales".^{3/} En efecto, en la pre-crisis las inversiones directas norteamericanas en el sector manufacturero eran sólo el 6.3 por ciento del total,

^{1/} Ibid., pág. 18. La corporación estudiada es la Standard Oil de New Jersey que en 1962 poseía el control de 275 empresas en 52 países. A fines de 1958, el 67 por ciento de los bienes, situados en Estados Unidos y Canadá, producían el 34 por ciento de las ganancias; y el 20 por ciento de los bienes, situados en América Latina, producían el 39 por ciento. En 1962, la tasa de beneficio percibida por los accionistas fue del 7.4 por ciento en Estados Unidos y del 17.6 por ciento en el resto del hemisferio occidental.

^{2/} Ibid., pág. 11.

^{3/} Ibid., pág. 13.

en tanto que en el período 51-62 dicho sector absorbía el 31 por ciento de las corrientes netas de capital privado del mismo origen.^{1/} Esta tendencia se constata con más nitidez si se considera simultáneamente el destino de la inversión por país. Para el año de 1964, en las naciones de estructura productiva poco diversificada (América Central y Caribe) un muy alto porcentaje del capital norteamericano se radica en el sector agrario; en un segundo grupo de países (Venezuela, Chile, Perú y Colombia) las inversiones se radican en la minería y petróleo, en porcentajes que oscilan entre el 50 y el 77 por ciento del total; y en los países más industrializados (Argentina, Brasil y México) la manufactura absorbe entre el 56 y el 67 por ciento del total de la inversión privada directa de origen estadounidense.^{2/}

Se entiende que tales hechos son expresión de un cambio significativo en la pauta tradicional de "división internacional del trabajo entre la producción de materias primas, por parte de los países subdesarrollados y la producción de manufacturas, por parte de los países desarrollados".^{3/} Teniendo como base, de un lado, la renovada tendencia a la concentración monopólica, signada por la consolidación de las grandes corporaciones multinacionales, y de otro, el crecimiento industrial de América Latina posterior a la crisis del 30, "el imperialismo se vuelve hacia el sector manufacturero, se integra a la economía moderna y pasa a dominar el sector capitalista industrial de esas economías. Esta es la nueva realidad que se constituye en Latinoamérica".^{4/}

4.2.3 Las transformaciones de la estructura socio-económica en Latinoamérica

Con el objeto de "comprender las leyes que rigen este proceso" ^{5/} se establecen ciertas hipótesis fundamentales respecto de las

^{1/} y ^{2/} Ibid., págs. 12 a 14.

^{3/} a ^{5/} Ibid., pág. 15.

características estructurales que se van configurando en los países latinoamericanos como consecuencia del mismo. En lo que respecta a la estructura económica, se admite que "el proceso de integración (al capital monopólico) implica un proceso de descapitalización por las remesas de ganancias y otros beneficios muy superiores a las inversiones realizadas";^{1/} y que además conduce a la "concentración económica bajo el dominio de la gran industria sobre todo internacional".^{2/} En lo que se refiere a la estructura sociopolítica, el resultado esperado es la reorganización de la estructura de clases y del sistema de poder correspondiente en base a la hegemonía de los grupos representativos del capital foráneo;^{3/} y la creciente radicalización política, como expresión de un enfrentamiento abierto entre clases antagónicas.^{4/}

Se "pretende comprobar ... las hipótesis generales ... (planteadas) ... para América Latina" ^{5/} mediante el análisis del caso de Brasil, teniendo en cuenta que éste "fue el país donde se produjo la mayor integración industrial" ^{6/} y que "recibió el mayor monto de inversiones norteamericanas en los últimos años".^{7/}

En cuanto a la primera de estas hipótesis, las cifras revelan que "la entrada de capital extranjero en la post-guerra en Brasil siguió las mismas tendencias ... (verificables) ... para la América Latina; se acentuó en los años 56-60 y sufrió una caída a partir de 1961. Por influencia de este aumento de las entradas, el balance entre las entradas y los ingresos del capital extranjero se hizo positivo en los años 1956 a 1963, por lo que el balance general fue positivo para Brasil, (pero no para América Latina) en los años 1946-63".^{8/}

^{1/} Ibid., pág. 20.

^{2/} Ibid., pág. 23.

^{3/} Ibid., pág. 51.

^{4/} Ibid., pág. 75.

^{5/} a ^{7/} Ibid., pág. 21.

^{8/} Ibid., pág. 35.

Este balance "favorable a la entrada de capital extranjero" ^{1/} ... "se debió al boom de 55-61, cuando gran parte de las ganancias fueron reinvertidas".^{2/} "Al confirmarse sin embargo los datos en 1964",^{3/} el balance entre la entrada neta de capital y la salida por concepto de ingreso de las inversiones, comienza ya a presentar un déficit.^{4/}

Además, en las salidas de capital extranjero durante el período considerado no están computados los pagos de royalties y servicios técnicos. Si como estimación de estos pagos se suman a las salidas los montos contabilizados en el ítem "servicios diversos" de la balanza de pagos, se obtiene como resultado un balance deficitario entre los años 1946 y 1963. "Inclúyese así el Brasil en la situación descapitalizadora que caracteriza la mayoría de los países latinoamericanos".^{5/}

Tal situación es fuente directa del estrangulamiento externo, pues en 1962 los pagos por concepto de ingresos de la inversión directa llegan a ser un 6.3 por ciento de los ingresos de divisas en cuenta corriente.^{6/} Pero además, "debido al conjunto de factores negativos de la relación entre el capital extranjero y las economías subdesarrolladas, la deuda externa, como su reflejo, tiende a un aumento significativo".^{7/} Con el aumento de la deuda, los pagos globales por servicios del capital extranjero, público y privado, llegan a constituir en 1962 cerca del 40 por ciento de los ingresos de divisas.^{8/}

La segunda hipótesis tiene relación con "la concentración económica bajo el dominio de la gran industria sobre todo internacional".^{9/} A este respecto, los datos indican que el sector manufacturero y sectores correlatos ganan una importancia creciente en el conjunto de la economía durante el período de post-guerra,^{10/} proceso este acompañado por una tendencia a la concentración empresarial y a la monopolización del mercado.^{11/}

^{1/} a ^{4/} Ibid., pág. 36.

^{5/} Ibid., pág. 37.

^{6/} a ^{8/} Ibid., pág. 39.

^{9/} Ibid., pág. 23.

^{10/} Ibid., pág. 25-26.

^{11/} Ibid., pág. 27.

"En una ... investigación del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Río de Janeiro, ... se encontraron 276 grupos con capital superior a 900 millones de cruzeiros ... Fueron estudiados separadamente los 55 grupos de más de 4 000 millones de cruzeiros del capital, llamados multimillonarios".^{1/}

Dicha investigación muestra que los grupos multimillonarios "son líderes indiscutibles de los sectores principales en que actúan, dominando parte sustancial de la producción y circulación de bienes";^{2/} es decir, dichos grupos actúan en la práctica como monopolistas.

En cuanto a los grupos denominados millonarios, las conclusiones no son tan nítidas. Sin embargo, de "una muestra de 83 grupos, en el universo estimado de 221 unidades",^{3/} se estudiaron particularmente los 29 grupos extranjeros; el análisis "pudo mostrar que 14 de los 29 grupos extranjeros millonarios operan en un mercado oligopólico; 4 grupos, todos norteamericanos, actúan en condiciones de monopolio, sin embargo muy precarias; 9 grupos actúan en mercado de competencia imperfecta."^{4/}

A los efectos de comprobar la segunda hipótesis planteada, interesa particularmente verificar la importancia de los grupos económicos extranjeros en el universo de los grandes grupos económicos. A este respecto, el mismo estudio revela que "del conjunto de los 55 grupos multimillonarios ... encontrados en el país, 31 (56.4 por ciento) son extranjeros y 24 (43.6 por ciento) son nacionales";^{5/} pero de éstos "solamente 9 no tienen vínculos accionarios con grupos o empresas extranjeras".^{6/} Los datos muestran pues "que el capital extranjero predomina entre los grupos más importantes en la economía brasileña".^{7/}

Entre los grupos millonarios, la muestra estudiada revela que sólo un 34.9 por ciento de ellos son directamente extranjeros, pero que éstos, más los que poseen vinculaciones accionarias con empresas extranjeras forman el 64.7 por ciento del total.^{8/}

1/ Ibid., pág. 27. La investigación ha sido publicada en la "Revista do Instituto de Ciências Sociais", N° 2, 1965.

2/ Ibid., pág. 27.

3/ Ibid., pág. 27.

5/ a 7/ Ibid., pág. 41.

4/ Ibid., pág. 28.

8/ Ibid., pág. 42.

En base a la investigación ya citada, se pudo detectar "la preferencia del capital extranjero, particularmente norteamericano, por el sector industria ... (y) ... que esta preferencia ... es de origen reciente, Los grupos extranjeros en general se instalaron en el país en el período de post-guerra, mientras los nacionales, sobre todo los multimillonarios, se formaron en el período de la primera guerra mundial".^{1/}

Tanto por su destino como por el período en que se incorpora, el capital extranjero "tiende a concentrarse en sectores tecnológicamente integrados",^{2/} es decir, altamente especializados, donde es capaz de asegurarse el dominio monopólico del mercado y la percepción de elevados márgenes de ganancia.

La evidencia empírica disponible muestra que la especialización del capital extranjero contrasta con "la diferenciación anárquica de la actividad de los grupos nacionales",^{3/} que incuestionablemente limita sus posibilidades de crecimiento autónomo y de enfrentamiento a los intereses foráneos.

Las consideraciones que anteceden comprueban a grandes rasgos "la importancia del capital extranjero en nuestras economías, la intensificación de la penetración de este capital en los últimos años, ... su orientación creciente en dirección a los sectores industriales, su tendencia a la organización en grandes empresas" ^{4/} altamente especializadas, y "las condiciones de competencia superior que ellas poseen".^{5/}

"Estas conclusiones sugieren algunos razonamientos más generales".^{6/} A nivel económico, "el proceso de integración descrito ... produce la descapitalización de economías de gran pobreza de capitales".^{7/} Además, "al introducir formas de producción muy avanzadas, en el medio de economías en las que subsisten en larga escala formas y relaciones de producción muy atrasadas, ... no sólo crea un número insatisfactorio de empleos, frente al crecimiento demográfico, sino que no conduce a la ampliación del mercado ... al mismo nivel del impacto económico ... (directo) ... que produce".^{8/} En síntesis, "la forma en que se realiza el desarrollo económico integrado en la economía del capitalismo monopólico conviértese en un poderoso límite al desarrollo y ahonda el subdesarrollo de nuestros países".

^{1/} Ibid., pág. 43-44.

^{2/} Ibid., pág. 44

^{3/} Ibid., pág. 45.

^{4/} a ^{9/} Ibid., pág. 50.

Estos cambios en la estructura económica determinan cambios en la estructura socio-política, a su vez esenciales para que la transformación económica pueda realizarse.

Las hipótesis fundamentales relativas a la estructura socio-política, han sido en lo esencial "deducidas directamente del análisis anterior",^{1/} en virtud del "gran vacío empírico ... (existente) ... en este sector".^{2/} No obstante, se ha procurado complementar el desarrollo de dicho análisis con la consideración de los datos y fenómenos de la realidad socio-política constatados en los pocos trabajos disponibles sobre la materia. Del esfuerzo de interpretación realizado se extraen las siguientes conclusiones generales:

"Primeramente, el proceso de dominación de la economía por el gran capital monopólico integrado internacionalmente enfréntase con las sobrevivencias del régimen agrario exportador y con las formas todavía sólidas del capitalismo industrial nacional. En este enfrentamiento, el gran capital monopólico tiende a someter las otras formaciones sociales a sus intereses. Así, el gran capital monopólico se convierte en el centro dinámico de la clase dominante. Por ser parte de una economía central, dominante y articulada mundialmente, el gran capital integra la economía, la sociedad y la política del país a sus intereses".^{3/}

"En segundo lugar, el proceso de afirmación del gran capital se enfrenta a la resistencia de los sectores populares que sostienen las banderas del nacionalismo, del desarrollo y de la justicia social abandonadas poco a poco por el sector de la clase dominante que era la burguesía industrial y que mantenía el control del movimiento popular. También en el aspecto ideológico, la antigua burguesía industrial pierde su papel de liderazgo y abandona sus aspiraciones propias e independientes en la medida en que es absorbida por el capital monopólico internacional y pierde su capacidad de proponer una perspectiva propia del desarrollo." ^{4/}

1/ y 2/ Ibid., pág. 52.

3/ y 4/ Ibid., pág. 74.

En tercer lugar, "el gran capital monopólico domina progresivamente los medios de comunicación, de educación y de producción intelectual y somete también al Estado y a la burocracia estatal (incluyendo los militares), creando una estructura de poder nueva bajo el control del capital monopólico integrado internacionalmente".^{1/}

Por último, "en respuesta a este proceso de dominio del gran capital monopólico ... que se configura ... (a nivel político) ... en la formación de un gobierno y un Estado fuerte",^{2/} se desarrollan "formas de actuación, organización y pensamiento político progresivamente más radicales en el movimiento popular".^{3/}

4.2.4 Síntesis: contraste con enfoques alternativos

El enfoque planteado contrasta con la interpretación de "la ciencia social dominante en latinoamérica",^{4/} que ha "idealizado el proceso de industrialización como:

a) generador de una economía y de una sociedad nacional, como resultado del proceso de diferenciación social que produciría nuevas estructuras de comportamiento social;

b) creador de un centro de decisión político y económico nacional, como resultado del establecimiento de una economía dirigida al mercado interno e independiente de la economía de los países desarrollados;

c) creador de un proceso de democratización política caracterizado fundamentalmente por:

- la destrucción del poder político de las oligarquías tradicionales y de la forma de dominación de élite establecida por ellas;

- la incorporación de los sectores populares a la vida nacional y una democratización de la vida política;

- una democratización del consumo, al crearse una sociedad de masas." ^{5/}

En contraste con esta interpretación, el enfoque propuesto concibe que "la esencia del desarrollo económico latinoamericano de los últimos años ha sido el desarrollo de una industrialización en los cuadros de una economía internacional monopólica".^{1/}

Como síntesis, y procurando visualizar la interconexión existente entre los distintos órdenes de fenómenos, económicos y socio-políticos, dicho proceso de desarrollo puede ser descrito en los siguientes términos:

"1. La industrialización se ha realizado yuxtapuesta a la vieja división internacional del trabajo entre productores de manufacturas y exportadores de materias primas y productos agrícolas. El proceso de sustitución de importaciones fue el proceso de la dependencia de la industrialización del esquema colonial-exportador. Esto equivale a decir, que el proceso de la "modernización" social y económica hubo de conciliarse con la sobrevivencia de la vieja sociedad. Y aún más, el poder político también debió ser compartido con las viejas oligarquías que interpenetraron los sectores de la clase dominante.

2. La industrialización se realiza así, dentro del proceso de integración internacional realizado por el gran capital. Es decir, que las expectativas de que resultara una liberación económica nacional fueron substituidas por la realidad de una dependencia todavía más estrecha de la economía de los países subdesarrollados a la economía central integradora. Esta dependencia se hace cada vez más absurda cuanto más la economía nacional es integrada tecnológicamente y se crea la industria pesada y una tecnología nacional. Sin embargo, la complementación de la economía nacional por la industria pesada es un proceso que representa un cambio de calidad y exige profundas transformaciones económicas y sociales que difícilmente pueden darse en el cuadro de los actuales esquemas de fuerzas nacionales e internacionales.

3. La industrialización se hace también en las condiciones de una economía internacional tecnológicamente muy avanzada. Esto provoca dos efectos. Por una parte, la dependencia tecnológica que profundiza la

^{1/} Ibid., p. 92.

dependencia económica. La tecnología se caracteriza hoy por su alta necesidad de inversiones en actividad científica y de investigación que sólo las grandes empresas o el Estado pueden realizar. Las empresas de los países subdesarrollados simplemente reproducen la tecnología creada en los centros económicos mundiales.

4. Por otra parte, la tecnología moderna se caracteriza por la disminución de la relación hombre-producto. Es decir, que para producir una misma cantidad se exige cada vez menos hombres y más grandes inversiones en máquinas y en materias primas. El efecto de esta situación sobre la economía de los países subdesarrollados es que la inversión exige una gigantesca concentración de capital que sólo podrá ser realizada o por la gran empresa internacional o por el Estado nacional. En esta opción desaparece la posibilidad de constitución de una economía nacional capitalista independiente.

5. Al exigir una pequeña cantidad de mano de obra, la tecnología moderna con que se lleva a cabo la industrialización en los países subdesarrollados se muestra incapaz de absorber la mano de obra liberada del sector agrario en crisis y la mano de obra generada por el crecimiento de la población. Así, el desarrollo industrial y la penetración del capitalismo y de la tecnología moderna en el campo sólo aumentan el sector de la población sin trabajo productivo, ampliando la población sub-empleada, que constituye el llamado sector marginal.

6. Al realizarse el desarrollo dentro del cuadro de una economía altamente monopólica, disminuyen los estímulos dentro de esta forma económica a la expansión del mercado interno y, en consecuencia, los incentivos para una política agresiva de reforma agraria y reformas sociales y económicas ligadas a la destrucción de la economía colonial-exportadora y agraria. El esfuerzo fundamental se concentra en la intensificación de la explotación del mercado existente, sea nacional, sea intercontinental. Así, el Mercado Común Latinoamericano, antes entendido como forma de fortalecimiento de las economías latinoamericanas, pasa a ser objetivo de las empresas monopólicas-internacionales integradas a las economías latinoamericanas y que pretenden distribuirse el mercado continental por intermedio de acuerdos comerciales.

7. La idea de una participación popular en el poder amenaza la tasa de ganancia obtenida por estas grandes empresas, la participación del capital extranjero y el régimen de propiedad privada. Ello conduce a políticas económicas antipopulares las que, a su vez, precisan de gobiernos fuertes. Por otra parte, la imposibilidad de ofrecer una solución rápida a la crisis agraria, a las poblaciones liberadas de los sectores atrasados y al crecimiento de la población, crea un vasto movimiento popular cada vez más radical. Esta situación lleva a la intensificación de la represión y a un rompimiento de las posibilidades de un equilibrio social que permitiera formas políticas de tipo democráticas.

8. La creación de una estructura económica profundamente dominada por el capital fundamentalmente extranjero, se proyecta sobre la estructura del poder y somete al Estado al dominio de este gran capital, destruyendo uno de los principales centros de resistencia que el capital nacional tuvo en los años 40 y principios del 50. El dominio de la publicidad y de los medios de comunicación, de la educación y de amplios sectores de la intelectualidad da al gran capital internacional y al gobierno de sus países una fuerza cada vez mayor de dominio político de las sociedades latinoamericanas. Pero genera, simultáneamente, un proceso de radicalización de la intelectualidad y de revisión de muchas de sus aspiraciones inmediatas".^{1/}

Según se aduce, el contraste entre ambos enfoques revela la insuficiencia del primero, que ha producido "una proyección equivocada del futuro de nuestras sociedades, es decir, del verdadero sentido de las tendencias que se realizan en ellas".^{2/}

La insuficiencia de tal enfoque deriva de un error inicial de método, que consiste en procurar "establecer un esquema de desarrollo ideal aislado de las condiciones históricas específicas en que se realiza".^{3/} En otras palabras, con el enfoque habitual de corte cepalino, se ha buscado "analizar el proceso de desarrollo ... por medio de modelos de funcionamiento de sectores económicos y de las repercusiones sociales de este funcionamiento",^{4/}

^{1/} Ibid, pp. 92 a 94.

^{2/} Ibid, p. 94.

^{3/} y ^{4/} Ibid, p. 94.

ignorándose así las características histórico-concretas de dicho proceso. Por cuanto "el desarrollo de nuestros países ... (se realiza) ... dentro del cuadro de una economía internacional determinada, con sus leyes específicas, es decir, con su tendencia histórica al dominio e integración del mercado mundial".^{1/}

^{1/} Ibid, p. 94.

4.3 Planteamientos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República Oriental del Uruguay 1/

4.3.1 Los objetivos

Se intenta explicar el proceso económico del Uruguay posterior a 1930, a cuyos efectos se tiene presente que dicho proceso "se caracteriza por dos aspectos básicos: a) el estancamiento a largo plazo del sector agropecuario; y b) un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones",^{2/} signado por una acentuada tendencia al estancamiento, a partir de la segunda mitad de la década del 50.

El problema teórico fundamental que se suscita para la explicación de este proceso, es el de delimitar las condiciones que posibilitan y las modalidades que adquiere el crecimiento industrial en un país dependiente. En otras palabras, ante "una evolución... (que) ... parece ser contradictoria con las tendencias generales del capitalismo contemporáneo",^{3/} caracterizado por "la propiedad del capital productivo dinámico en manos de los monopolios internacionales",^{4/} surge inevitablemente la pregunta de cómo es posible que se origine y desarrolle un proceso de industrialización en condiciones de dependencia.

4.3.2 El marco teórico de análisis

Para explicar tal proceso se parte de un marco teórico mínimo que por un lado objetiva precisar las categorías de análisis utilizadas, y por otro procura determinar la conexión existente entre la evolución de los fenómenos económicos en los países dependientes y las tendencias generales del capitalismo en los centros de poder.^{5/}

Como punto de partida, se afirma que bajo relaciones capitalistas de producción, el papel objetivo "de la clase propietaria del capital ... es la acumulación y el acrecentamiento de dicho valor. De ahí que su comportamiento esté fundamentalmente regido por el móvil de la obtención de

1/ "El proceso económico del Uruguay" - Instituto de Economía, Depto. de publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo, julio de 1969.

2/ Ibid, p. 43.

3/ Ibid, p. 44.

4/ Ibid, p. 46.

5/ Ibid, p. 51.

plusvalía bajo la forma de ganancias",^{1/} y que tal comportamiento deba ser concebido como el determinante más general de la evolución económica. Así, "interpretar el origen del proceso de industrialización y del estancamiento agropecuario en un país capitalista como el Uruguay, equivale a explicar bajo qué condiciones la clase capitalista reputó rentable la primera actividad y no el sector ganadero, dentro de los límites de riesgo que estaba dispuesta a correr".^{2/} O, en otras palabras, qué condiciones determinaron una rentabilidad relativa capaz de atraer el flujo de nuevas inversiones desde el sector exportador hacia el sector de producción con destino interno.

Si bien que la tasa de ganancia opera como el determinante más general del comportamiento de los productores capitalistas, dicho comportamiento está también sujeto a otras "determinaciones ... generales ... (propias) ... del sistema en el que estos agentes actúan".^{3/} "Para el análisis correspondiente a los países que ocupan posiciones análogas a la del Uruguay en el esquema de ordenamiento mundial del capitalismo",^{4/} cobran especial importancia las determinaciones que derivan del carácter dependiente de sus economías.

En esencia, del punto de vista económico, la dependencia consiste en la traslación de valor (plusvalía) de las áreas dependientes a las áreas dominantes, y adquiere "características particulares en cada fase del capitalismo ... Pero previamente a la especificación de estas modalidades de la dependencia, debe hacerse referencia al proceso de circulación del capital, ya que en función de las etapas de éste pueden sistematizarse las relaciones de explotación internacional".^{5/}

"Como se sabe, en su ciclo el capital asume sucesivamente las formas de capital dinero, capital productivo y capital mercancía ... El proceso económico de la sociedad en su conjunto comporta una sucesión ininterrumpida de ciclos de capital entrelazados entre sí. Los capitalistas pueden incorporarse en este proceso en cualquiera de las etapas y participar así

1/ y 2/ Ibid, p. 49.

3/ y 4/ Ibid, p. 50.

5/ Ibid, p. 51.

de la plusvalía generada; según la etapa en que se especialicen, la suya será inversión financiera, productiva o comercial, y la parte de la plusvalía que capten serán el interés, la ganancia de explotación o la ganancia comercial".^{1/}

"Si la dependencia económica consiste básicamente en una traslación de plusvalía de las áreas dependientes hacia las áreas dominantes, la modalidad concreta de ... (la dependencia) ... estará regida por la forma particular de intervención de la clase capitalista dominante en los ciclos de capital de los países subdesarrollados".^{2/}

La captación de excedente se realiza ya sea por "apropiación de la plusvalía generada en las áreas subdesarrolladas ... (mediante) ... intervención en el proceso de distribución. La forma más típica ha consistido en el control extranjero de las actividades financieras y comerciales del país ... (ya sea por) ... participación directa en el proceso productivo, apropiándose de la plusvalía en el momento mismo de su generación, lo que implica la propiedad de los medios de producción".^{3/}

"El pasaje del capitalismo a través de las sucesivas etapas (comercial, industrial y financiera) culmina en la concentración monopólica, que significa una agudización en la polaridad del poder económico mediante el surgimiento de grandes corporaciones que dominan el ciclo completo del capital. Estas grandes unidades, además de comprender las gigantescas empresas de producción, incluyen el control completo de sus propios mecanismos de financiamiento y comercialización. De la misma forma se estrecha la relación de poder económico entre áreas, pasándose de una etapa en que priman las formas de dependencia comercial con apropiación indirecta de plusvalía; a una fase de control creciente del proceso productivo, en la que la apropiación de los medios de producción se integra al dominio sobre el aparato financiero y comercial".^{4/}

^{1/} Ibid, p. 51/52.

^{2/} y ^{3/} Ibid, p. 52.

^{4/} Ibid, p. 52/53.

"En virtud de estas consideraciones y de la particular problemática anteriormente expuesta, un trabajo que pretenda interpretar el proceso económico posterior a 1930 deberá necesariamente ... (considerar) ... las formas históricas de la dependencia y a la vez la intensidad con que ... (ésta) ... se verificó en cada etapa del período estudiado".^{1/}

Como se verá, el proceso de industrialización se origina asociado a condiciones de rentabilidad relativa que favorecen la inversión en el sector industrial, pero a la vez "aparece sin duda como resultado de un debilitamiento de los lazos que subordinan la economía uruguaya al exterior. En efecto, durante este proceso se instalan en recinto cerrado industrias relativamente independientes de los monopolios, que permiten una mayor captación y empleo interno de la plusvalía. Por otra parte, la clase capitalista y los grupos políticos nacionales exhiben una mayor autonomía en las decisiones económicas".^{2/}

"El análisis de las contradicciones inherentes al origen de este proceso y el de las que se generan durante su desarrollo, así como el necesario pasaje a formas más desarrolladas de dependencia",^{3/} constituyen los puntos claves de la interpretación del mismo.

Para realizar esta interpretación se considera además indispensable realizar "una apertura de sectores acorde con las hipótesis de orden general que se utilizan".^{4/}

"Dentro de las actividades económicas, ... (se diferencia) ... aquellas que son viables de acuerdo con la división internacional del trabajo establecida como consecuencia de la dependencia. En el caso uruguayo, esta discriminación distinguiría un grupo de actividades que pueden considerarse competitivas en función de factores puramente económicos. Pero si bien las condiciones de la viabilidad económica se rigen por las leyes de la competencia, pueden existir a nivel de la superestructura factores que corrijan

^{1/} Ibid, p. 53/54.

^{2/} a ^{4/} Ibid, p. 54.

las condiciones del mercado ... Surge así un conjunto de actividades cuya viabilidad no se origina en su capacidad normal de competencia sino en condiciones artificiales de protección política".^{1/}

"Combinando ambos criterios - el de la capacidad normal de competencia económica y el de la viabilidad originada en la protección política - surge la discriminación más importante que ordenará el análisis: actividades competitivas y actividades de protección necesaria".^{2/}

"El objeto ... del trabajo no consiste en analizar exhaustivamente la evolución de la economía uruguaya de las últimas décadas, examinando detalladamente todos los sectores y aspectos del proceso. Más bien se trata de trazar las grandes líneas de este desarrollo, de modo que conduzcan a identificar la clave de interpretación de su modalidad y de las formas actuales de crisis en que él desemboca".^{3/}

De ahí que el estudio se centre "en los dos sectores que constituyen los núcleos dinámicos más importantes de la economía uruguaya de este siglo: la ganadería extensiva y la industria de protección necesaria".^{4/}

^{1/} Ibid, p. 54/55.

^{2/} Ibid, p. 55/56.

^{3/} Ibid, p. 57/58.

^{4/} Ibid, p. 58.

4.3.3 La interpretación del proceso económico uruguayo posterior a 1930

4.3.3.1 La ganadería extensiva

La primera característica de este proceso es "el estancamiento generalizado que se produce en la ganadería extensiva a partir de la década del veinte".^{1/} Entre 1935 y 1964, la producción ganadera crece sólo al 1 por ciento al año. Teniendo en cuenta que la población crecía mientras tanto a una tasa media del 1.3 por ciento anual, puede advertirse que la producción por habitante en este rubro decreció al cabo de treinta años a una tasa media anual del 3 por mil.^{2/}

De acuerdo a las hipótesis generales de las cuales se parte, las razones de esta evolución de la ganadería deben buscarse indagando sobre "la relación que puede existir entre su estancamiento y las ganancias que apropia la clase capitalista en el sector".^{3/} En otras palabras, se comienza admitiendo "que la producción ganadera es una rama de la producción capitalista, ... (y) ... que el comportamiento de los ganaderos está regido fundamentalmente por la racionalidad capitalista".^{4/} Es claro que este comportamiento se encuentra sujeto, en la práctica, a distorsiones y desviaciones susceptibles de ser captadas en estudios realizados a un "nivel menos abstracto; pero su consideración no puede alterar, en un análisis de largo plazo, los factores esenciales de esa conducta".^{5/}

"El problema central gira, pues, sobre la apropiación de plusvalía por la clase capitalista ganadera".^{6/} Si a igualdad de condiciones de riesgo, la rentabilidad de la inversión en la actividad pecuaria es menor que en otros usos alternativos, la plusvalía apropiada por los ganaderos fluirá hacia afuera del sector, determinando su estancamiento.

^{1/} y ^{2/} Ibid, p. 63.

^{3/} Ibid, p. 64.

^{4/} a ^{6/} Ibid, p. 67.

A efectos de verificar sus condiciones de rentabilidad relativa, "el monto y la tasa de ganancia de la ganadería es ... un primer punto a determinar".^{1/} Ello exige examinar "los elementos que entran en la formación de la ganancia absoluta, es decir, los niveles de precios y la estructura de los costos";^{2/} y además, "la formación de la tasa de ganancia en relación al capital necesario para la producción".^{3/}

Como una parte sustancial de la producción de este sector se destina a la exportación, y como, además, "el precio interno del consumo está fuertemente condicionado por los precios obtenibles en el mercado internacional, ... puede concluirse que el precio internacional es el primer factor a considerar en la determinación de los ingresos de la ganadería".^{4/}

Las condiciones de mercado determinan que dicho precio sea "para los productores nacionales una variable fuera de control".^{5/} Sin embargo, a efectos de poder analizar posteriormente algunos de los "elementos imprescindibles para el estudio de la ganancia en el sector ganadero",^{6/} conviene referir, de forma sumaria, "los factores que determinan el precio internacional de los productos primarios".^{7/}

Un hecho fundamental caracteriza la producción primaria: "la intervención decisiva de los recursos naturales, cuya escasez y desigual distribución entre los distintos países da origen a los monopolios naturales".^{8/} Dado este hecho, si se admite que "las leyes del valor y del precio rigen para la economía mundial, todos los productores, cualquiera sea su costo, perciben en principio el mismo precio que el determinado por el productor marginal. Esto genera rentas diferenciales cuyo origen se encuentra en un proceso de apropiación de plusvalía por los productores que se benefician de un monopolio natural, plusvalía proveniente de los países que consumen sus productos sobrevalorados".^{9/}

^{1/} a ^{3/} Ibid, p. 68.

^{4/} a ^{7/} Ibid, p. 70.

^{8/} Ibid, p. 70/72.

^{9/} Ibid, p. 72.

"Desde que la división internacional del trabajo delegó precisamente en los países dependientes el grueso de la producción primaria mundial, llama la atención que el mecanismo descrito suponga un proceso de apropiación de plusvalía de los países dominantes por los dependientes. Tal sería el caso si los capitalistas, actuando desde dentro de sus propias fronteras, entrasen en relación entre sí a través de mercados de competencia perfecta." ^{1/} No obstante, la existencia de condiciones monopólicas permite redistribuir, "en favor de los países dominantes, ... las ventajas que los recursos naturales podrían otorgar a ciertos países dependientes". ^{2/}

Tres son las formas principales en que "opera el mecanismo de dominación en los precios internacionales". ^{3/} La primera consiste en la protección por los países céntricos de su propia producción primaria, mediante la cual se logra contraer la demanda neta por la producción periférica, el precio internacional y el margen de la renta diferencial. La segunda "consiste en eliminar la condición previamente mencionada de unicidad del mercado internacional, fraccionando sus precios", ^{4/} lo que da lugar "a discriminaciones de tratamiento cuyo único límite es muchas veces la capacidad de resistencia de los países involucrados". ^{5/} "La tercera forma que debe mencionarse consiste en la interposición de los grupos capitalistas dominantes entre el precio internacional y el precio efectivamente percibido por los capitalistas nacionales." ^{6/}

La apropiación interna de excedente económico en un país exportador de productos primarios depende de su posición "en la curva internacional de costos: cuanto más alejado se encuentre el país de la situación marginal, mayores serán en principio sus posibilidades de captación de plusvalía ... (corregidas, como se ha visto, por los mecanismos imperialistas de redistribución)". ^{7/}

A lo que todo indica, en el caso de Uruguay, el "carácter extremadamente extensivo ... de la ganadería ... es el que permite explicar la relativa ...

^{1/} Ibid., p. 72.

^{2/} y ^{3/} Ibid., p. 73.

^{4/} a ^{6/} Ibid., p. 74.

^{7/} Ibid., p. 78.

facilidad con que el país puede competir en el mercado internacional";^{1/} pues dicho carácter permite compensar los bajos rendimientos físicos por hectárea con costos de producción aún menores.

"La carencia de una adecuada información comparativa internacional impide determinar la exacta ubicación del Uruguay en la curva de costos. Sin embargo ... (la información disponible) ... sugiere claramente que el país - gracias a su complejo de fuerzas productivas particularmente favorable - se ubica alejado del costo marginal".^{2/} En efecto, los insumos corrientes absorben sólo el 13.2 y la mano de obra sólo el 11.9 por ciento del valor bruto de la producción ganadera, en tanto que "la plusvalía que reciben los grupos capitalistas del agro",^{3/} bajo la forma de renta de la tierra (imputada) y beneficios, "alcanza al 65 por ciento" ^{4/} de dicho valor.^{5/}

Los datos ponen "también en evidencia el alto volumen de plusvalía apropiada por los capitalistas ganaderos, que alcanza un monto no inferior a los 75 millones de dólares"^{6/} anuales. Y además, "el elevado grado de concentración de esa masa de plusvalía",^{7/} pues los 1 300 establecimientos mayores, que representan sólo el 4.3 por ciento del total de empresas, "apropian 35 millones de dólares anuales".^{8/} Estas dos cifras "revelan el gran poder de inversión de las clases ganaderas: puede estimarse que oscila en torno a los 40 millones de dólares anuales".^{9/}

El destino de este excedente es clave en la explicación del estancamiento ganadero. Como ya se ha indicado, la hipótesis a corroborar es la de

^{1/} Ibid, p. 79 y 82. El carácter extensivo de la ganadería uruguaya se hace notorio en la composición del capital. El capital fijo - que comprende todo el capital excepto el valor de la tierra y de las haciendas - constituye tan sólo un 10 por ciento del total.

^{2/} Ibid, p. 83.

^{3/} y ^{4/} Ibid, p. 85.

^{5/} Estimaciones en base a datos del año 1961/62. La renta ha sido calculada bajo el supuesto de una división total entre la propiedad de la tierra y pagaron las rentas corrientes del mercado.

^{6/} a ^{9/} Ibid, p. 87. Datos de 1961/62.

que dicho excedente ha fluido hacia afuera del sector, por consideraciones de rentabilidad relativa. La tarea inmediata consiste pues en detectar el nivel de rentabilidad que se obtiene en la actividad pecuaria.

"Existen dos tipos de inversiones en ganadería, comunes a casi todas las actividades agropecuarias: la gestión directa de los negocios y la compra de tierras para dar en arriendo." ^{1/} Estos dos tipos de inversión difieren, en primer término, debido a la notoria diferencia de riesgo existente entre ellos, y en segundo término, debido al "hecho de que la actividad empresarial por su propia naturaleza, exige un conocimiento y una dedicación personal que deben incluirse en el cálculo de la tasa de ganancia de la actividad". ^{2/} "Ambas razones combinadas indican que la tasa ... de ganancia de los dos tipos de inversión diferirá sensiblemente en favor de la gestión directa." ^{3/}

Esta desigualdad se comprueba enteramente en las cifras disponibles: se ha calculado que la tasa de renta (renta imputada sobre el valor de la tierra y de las mejoras fundiarias) es del 4.2 por ciento, mientras que la tasa de ganancia del arrendatario (ganancia menos renta imputada sobre el valor del resto del capital) es del 25 por ciento. La tasa de ganancia de la ganadería (ganancia total sobre capital total) es un promedio ponderado de las dos anteriores, y alcanza al 7.8 por ciento. ^{4/}

Conviene ahora conducir el argumento en aproximaciones sucesivas, admitiendo a esos efectos que en el sector ganadero existe sólo una tecnología conocida, definida a grandes rasgos como "ganadería extensiva". Dado que esta tecnología consiste en el aprovechamiento de la pradera natural, una vez que todas las tierras han sido ocupadas, la producción pecuaria no puede aumentar y el sector entra en condiciones de reproducción simple.

Bajo estas condiciones simplificadas, ¿de qué depende la formación de la tasa de renta y de la tasa de ganancia del arrendatario, las que definen el nivel de rentabilidad en la ganadería? Para responder a esta pregunta,

^{1/} Ibid, p. 88.

^{2/} y ^{3/} Ibid, p. 89.

^{4/} Ibid, p. 89/91. Estimaciones en base a datos de 1961/62.

es necesario tener presente que "al ser la tierra de propiedad privada individual, su posesión pasa a ser monopolio de un grupo de capitalistas".^{1/}
De ahí que la clase capitalista se divida "en dos subgrupos básicos - terratenientes y productores rurales - cuya función en el proceso productivo está determinada por la propiedad que detentan: la tierra o el capital productivo".^{2/}

"En los hechos estos dos grupos no se encuentran separados en forma tajante, desde que normalmente existe, además del terrateniente rentista y del productor arrendatario, la categoría combinada de productor propietario de la tierra. Pero esta descomposición de funciones en términos abstractos permite ver con más nitidez cómo se forma la renta de la tierra." ^{3/}

"El capitalista que pone en marcha el proceso productivo ... debe compartir necesariamente la plusvalía generada en su explotación con quien detenta la posesión de la tierra." ^{4/} Por su parte, el terrateniente procurará "prevalecerse de su monopolio extrayendo de la tierra rentas siempre crecientes, o sea apropiándose de la mayor cantidad posible de la plusvalía generada en la explotación rural".^{5/} La pregunta anterior se transforma, pues, en la siguiente: "¿cuál es el límite que encuentra el terrateniente en sus pretensiones, que fija a la vez el punto de equilibrio de la tasa de renta en el mercado?" ^{6/}

Admítase para argumentar que se está en una situación de equilibrio, representada por la igualación de la tasa de ganancia (descontado el riesgo) en todas las alternativas de inversión existentes. En otras palabras, y por hipótesis: tasa de renta = tasa de ganancia del arrendatario = tasa de interés de la inversión financiera en el exterior. Y que se produce "una elevación del nivel de rentabilidad en la economía, debido a la aparición - por ejemplo - de un nuevo sector con altas tasas de ganancia... En este

1/ Ibid. p. 91.

2/ a 4/ Ibid. p. 92.

5/ y 6/ Ibid. p. 92.

caso es de esperar que la renta de la tierra baje lo suficiente como para que la mayor masa de plusvalía retenida por el arrendatario equipare su nueva tasa de ganancia a la tasa media incrementada de la economía. Pero esto hará bajar sensiblemente la tasa de renta, desestimulando la demanda de tierras, con lo que una baja del precio de la tierra restituirá la tasa de renta. El precio de la tierra deberá bajar aún más para que la tasa de renta se equilibre con la nueva tasa de ganancia en el nivel más alto, fijado por el nuevo patrón de equilibrio".^{1/}

Del ejemplo anterior se desprende que "la magnitud de la renta de la tierra dependerá del nivel de plusvalía que pueda obtenerse en el proceso productivo rural y de las condiciones generales de equilibrio de la inversión de capitales".^{2/} Dicho de otra forma, la renta de la tierra, en condiciones de reproducción simple, oficiará de elemento de ajuste para que se igualen la tasa de renta, la tasa de ganancia del arrendatario y la tasa de ganancia de la inversión fuera del sector.

Se concluye además que "este caso de la reproducción simple, cuando no existe consumo íntegro de la plusvalía, implica necesariamente inversión fuera del sector. Si esta posibilidad no existiese se daría en el sector mismo una progresiva saturación de capitales... y ... una tendencia de ambas tasas... hacia cero".^{3/} Por el contrario, si el capitalista ganadero encuentra oportunidades de inversión para sus nuevos capitales fuera del sector, podrá extraer de él sus excedentes, "dejando inalteradas las condiciones de equilibrio de las ganancias en la ganadería".^{4/}

1/ Ibid. p. 94.

2/ Ibid. p. 93.

3/ y 4/ Ibid. p. 96.

Levántese ahora el supuesto relativo a la inexistencia de tecnologías alternativas a la ganadería extensiva. Un comportamiento como el anterior, consistente en invertir fuera del sector pecuario, sólo puede ser imputado a la racionalidad capitalista si la rentabilidad de la inversión en nuevas técnicas de explotación ganadera es manifiestamente inferior a la rentabilidad de las demás alternativas de inversión.

Como se ha insinuado anteriormente, "dada la ocupación total de la pradera natural, la reproducción ampliada en la ganadería implica una dotación más intensiva de capital productivo sobre la tierra; es decir, una modificación de la tecnología extensiva prevaleciente".^{1/}

Es sabido que existen dos formas básicas de "cambio tecnológico, aunque en realidad se presenten combinadamente: sustitución de hombres por máquinas sin variar significativamente el total producido ... por hectárea; aumento de la productividad por hectárea como consecuencia de una dotación más intensiva de medios de producción, sin modificar el número de personas ocupadas. Este aumento de la productividad por hectárea puede realizarse en forma directa (aplicación de fertilizantes) o indirecta (mejora de rodeos)".^{2/}

La primera de estas formas "reviste un interés menor, ya que... en un tipo de producción con ocupación tan escasa la sustitución de hombres por máquinas encuentra muy pronto límites cuyo franqueo se hace cada vez más difícil".^{3/} En cuanto a la segunda, "debe destacarse la estrecha relación de carácter técnico que guardan las mejoras indirectas de la productividad por hectárea (únicas que se han aplicado) con las formas directas de la innovación, sin cuyo apoyo aquéllas encuentran obstáculos insalvables. En efecto, a partir de ciertos límites no será posible continuar mejorando la calidad de los ganados sin mejorar simultáneamente las condiciones de nutrición de la tierra".^{4/} En definitiva, "la cuestión del cambio tecnológico en la ganadería se centra en las posibilidades de mejorar ... (dichas) ... condiciones".^{5/}

1/ Ibid. p. 97.

2/ Ibid. p. 97/98.

3/ a 5/ Ibid. p. 100.

El problema de la rentabilidad relativa planteado anteriormente se transforma entonces en el de comparar la rentabilidad de la ganadería extensiva con la de la inversión en praderas mejoradas. Para realizar esa comparación, se ha tenido en cuenta la evidencia empírica disponible y, además, los datos técnicos existentes sobre rendimientos y costos de la inversión en los tipos de praderas adaptables a las condiciones del país. Los resultados del análisis practicado revelan que, aunque se logren los aumentos de rendimientos más favorables, la inversión en praderas artificiales ofrece menores tasas de ganancia y mayores riesgos que la forma tradicional de empleo de los capitales en la ganadería. Tales resultados "indican que la inversión en praderas artificiales no es de ningún modo atractiva para los capitalistas ganaderos y que su renuencia a adoptar estos métodos de producción intensiva está perfectamente justificada desde su óptica".^{1/}

Del análisis que antecede se extraen, a modo de síntesis, las siguientes conclusiones fundamentales:

"El estudio de las alternativas tecnológicas actualmente disponibles para la ganadería uruguaya revela... (que)... la resistencia de los ganaderos a invertir productivamente en ... (el sector) ... resulta perfectamente congruente con un planteo de lógica estrictamente capitalista".^{2/}

El estancamiento de la ganadería se explica, pues en base a este comportamiento racional, que tiene en cuenta el contraste entre las tasas de ganancia producidas por las alternativas tecnológicas existentes en el sector, y las tasas de ganancia prevalecientes en el resto del sistema.

Hay evidencias de que el sector, aunque estancado, "produce determinada masa de plusvalía, de que ésta no se consume íntegramente, y de que sin embargo no se produce el proceso de saturación de inversión financiera interna con ... anulación progresiva de la tasa de ganancia del productor

^{1/} Ibid., p. 113.

^{2/} Ibid., p. 117.

y de la tasa de renta. Ello induce lógicamente a pensar en una importante salida de capitales realizada por este sector ... durante todo su período de estancamiento".^{1/}

"De lo precedentemente expuesto se desprende que no puede llegarse por el sólo análisis del sector ganadero a una conclusión definitiva en cuanto a ... (su) ... evolución"^{2/} y perspectivas futuras. Para ello se requiere tener en cuenta el destino de esos flujos de capitales originados en dicho sector, el que se analiza en conexión con "la evolución del sector industrial ... y de los procesos financieros que se dieron a partir de la década del cincuenta".^{3/}

1/ Ibid, p. 119.

2/ Ibid, p. 119.

3/ Ibid, p. 120.

4.3.3.2 La industria de protección necesaria

Los datos disponibles permiten "situar el período de despegue de la industria de protección necesaria en la década 1935/45";^{1/} a dicho período se sigue uno de intenso crecimiento, que abarca los años 1945/55; a partir de entonces se detiene "el acelerado proceso de crecimiento que caracterizó a la década anterior".^{2/}

Para la interpretación de este proceso, conviene comenzar analizando el conjunto de condiciones que lo hacen viable. Entre estas condiciones, las más generales son las impuestas por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, que constituyen por lo tanto un primer punto a examinar. Pero de acuerdo al marco teórico antes planteado, el análisis de las condiciones que preceden a "este proceso ... debe comprender un estudio de la existencia de ... excedentes y de los factores que inciden en el cálculo capitalista, determinando la orientación de las inversiones hacia el sector industrial".^{3/} De ahí que, luego de un somero análisis del estado de desarrollo de las fuerzas productivas, importe examinar "el origen de los capitales... (y) ... la rentabilidad de la industria".^{4/}

En cuanto a las fuerzas productivas, se destaca en primer lugar la situación favorable en lo atinente a los recursos humanos. Aunque se desconocen datos de ocupación y salarios en el período de industrialización, algunos indicios permiten verificar "la existencia en el país ... de un número suficiente de trabajadores con la necesaria calificación",^{5/} así como la de "una oferta de brazos ... superabundante",^{6/} capaz de contrarrestar la demanda multiplicada de trabajadores propia del desarrollo industrial, y evitar que ésta "conduzca a aumentos de salarios de tal magnitud que hagan desaparecer los márgenes de ganancia".^{7/}

1/ Ibid. p. 151.

2/ Ibid. p. 163.

3/ Ibid. p. 128.

4/ Ibid. p. 134.

5/ a 7/ Ibid. p. 131.

Otra es la situación en lo atinente a los medios de producción y a la tecnología. "En las áreas dominadas no tiene lugar un proceso interno de maduración de la organización productiva y de concepción y aplicación de tecnologías acordes con las necesidades del crecimiento. Tampoco se produce un desarrollo vertical en el que se integren sucesivamente industrias productoras de máquinas y en general de medios de producción. La industria surge en estos países cuando la producción de equipos y la tecnología están monopolizadas por un reducido número de naciones altamente desarrolladas y cuando desde éstas se había anulado - a través de las prácticas colonialistas primero e imperialistas después - toda posibilidad de un desarrollo análogo al de ellas. En estas condiciones, para los países dependientes la única posibilidad de instalación de una industria"^{1/} consiste en importar tecnología. "Las características comentadas en cuanto a la disponibilidad inicial de las fuerzas productivas no sólo imprimen ... modalidades específicas al origen del proceso, sino también a todo su curso evolutivo".^{2/}

El desarrollo previo de las fuerzas productivas se refleja en "la existencia de un cierto mercado ... (que) ... significa obviamente un factor de gran estímulo y aceleración para un proceso industrializador ... La importancia de este tema es decisiva: la existencia o ausencia de un mercado constituye uno de los elementos básicos para distinguir la situación de aquéllos países dominados que pudieron desarrollar su industria, de la de aquéllos que permanecieron estrictamente sometidos a las formas tradicionales de división del trabajo".^{3/}

En lo que respecta al origen de los capitales, de las consideraciones anteriores relativas a la necesidad de la inversión de los excedentes ganaderos fuera del sector, se desprende "la conclusión ... de que los cuantiosos

^{1/} Ibid. p. 132.

^{2/} Ibid. p. 132/133.

^{3/} Ibid. p. 133.

/capitales necesarios

capitales necesarios para desarrollar la industria provinieron en buena medida de aquéllos excedentes disponibles. Esto no puede ser sometido a una verificación estricta";^{1/} sin embargo, "algunos trabajos nacionales revelan ... la existencia en los últimos años de una intrincada malla de relaciones entre los propietarios de la industria y los ganaderos. Puede inferirse que este complejo agro-industria se haya originado en la utilización de los excedentes ganaderos para la instalación de las industrias".^{2/}

La admisión de que la principal fuente de financiamiento industrial la constituyen los excedentes agropecuarios, conduce a indagar sobre las condiciones que determinaron la existencia de márgenes de ganancia capaces de atraer hacia la industria esa masa de capitales de propiedad nacional.

Como se sabe, las actividades industriales que surgen en los países dependientes operan con costos sensiblemente superiores a los de sus similares en los países dominantes. De ahí la necesidad de la protección, como medio de asegurar "la viabilidad de la industria mediante la eliminación de los competidores más eficientes".^{3/}

"La ausencia de competidores... define conductas enmarcadas en el tipo de equilibrio monopólico. O sea que las industrias tenderán a elevar sus precios de venta tanto como sea necesario para obtener los márgenes deseados de ganancia.

Dado un cierto nivel de ingresos en el momento de la sustitución, este procedimiento de fijación de precios elevados afecta sustancialmente la dimensión del mercado ... Las consecuencias negativas son dobles. En cuanto a la industria, deberá enfrentar un mercado muy comprimido; en cuanto a la economía en su conjunto, se habrá producido una fuerte inflación

^{1/} y ^{2/} Ibid, p. 135.

^{3/} Ibid, p. 138.

por los costos, y el nivel de subsistencia habrá bajado sensiblemente. La estructura del consumo seguramente se modificará conforme a los cambios producidos en la estructura de los ingresos y a la diferente reacción de los consumos específicos frente a variaciones de los ingresos totales y de los precios. Pero es importante destacar que los niveles de consumo no son totalmente elásticos y que ... existen límites políticos a su comprensión".^{1/}

Estos efectos negativos obligan a adoptar formas indirectas de protección "que coadyuvan para garantizar una sustitución de importaciones que mantenga los niveles de ganancia sin subas desmesuradas de precios. Pueden mencionarse, por ejemplo, todas las acciones tendientes a disminuir los costos de producción: tipos de cambio preferenciales para la importación de medios de producción, subsidios directos a la industria, niveles de salarios industriales más bajos, con liberación de parte de los ingresos de los trabajadores mediante subsidios a ciertos consumos esenciales... Finalmente, toda política de expansión del mercado interno mediante el aumento de la ocupación, la distribución de mayores ingresos, ... etc., permite montar industrias que se beneficien de demandas incrementadas o disminuidas en menor grado".^{2/}

^{1/} Ibid, p. 139.

^{2/} Ibid, p. 139.

Con relación a las condiciones de rentabilidad que hacen viable el proceso de industrialización sustitutiva "se plantea un punto ... que interesa destacar: si se sugiere que los capitales se desplazan de un sector a otro y a través de fronteras en busca de las mejores condiciones de rentabilidad, ¿por qué el crecimiento industrial del país se financió fundamentalmente con capitales nacionales, permaneciendo las grandes corporaciones monopólicas ... en buena medida ajenas al proceso e invirtiendo en otras áreas del mundo? Y si esto se explica por el hecho de que en estas otras áreas las posibilidades de ganancia eran mayores, ¿por qué los capitales nacionales no afluyeron hacia allí en lugar de financiar la industria local?" ^{1/}

La primera de estas cuestiones encuentra respuesta en los hechos. En efecto, "luego del período de crisis... las corporaciones ... estuvieron absorbidas por actividades altamente rentables: la economía de guerra de 1939-45, la reconversión industrial a las condiciones de la post-guerra, la guerra fría y la de Corea, así como la reconstrucción europea a partir de 1948". ^{2/}

Estas condiciones favorables a la expansión de la inversión en el ámbito mundial, refuerzan sin duda la pregunta relativa a las razones por las cuales "los excedentes ganaderos (o por lo menos una parte importante de ellos) no afluyeron hacia los centros desarrollados. La respuesta debe buscarse en las diferentes condiciones de ganancia esperada para los capitalistas nacionales y para las corporaciones internacionales". ^{3/} Estas últimas obtienen las altas tasas de ganancia derivadas de la concentración monopólica, en cuanto que las primeras sólo pueden obtener, exportando capitales, las tasas corrientes de retribución de la inversión financiera.

Analizadas las condiciones generales que permiten un desarrollo industrial protegido, se requiere examinar ahora cómo estas condiciones determinan la forma adoptada por ese desarrollo.

^{1/} a ^{3/} Ibid, p. 144.

Al hacer referencia a dichas condiciones, ... "se puso especial énfasis en el requisito de un cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de capacidad de retención de plusvalía en el país para que así fuese viable en términos físicos y económicos de la producción industrial ... Este nivel de potencial productivo es obviamente relativo y depende de múltiples factores ... De esta forma la situación de los países variará sensiblemente en sus posibilidades, no sólo de comenzar un proceso de desarrollo industrial sino especialmente de alcanzar ciertos niveles de profundización del mismo".^{1/}

Las "posibilidades de ampliación y maduración de las condiciones que dan origen al proceso de crecimiento"^{2/} dependen, como se dijo, de diversos factores; "pero la determinación más importante, la que decide el curso que tomará el desarrollo industrial, es la relación de dependencia",^{3/}

El desarrollo industrial en los países dependientes "encuentra su fundamentación de orden más general en el debilitamiento - como consecuencia del período crítico iniciado en 1930 - de los lazos de dependencia que estructuraban el mundo capitalista. Esta modificación de las relaciones internacionales no es sólo la causa directa o indirecta de las nuevas condiciones para el cálculo de la rentabilidad en la asignación de las inversiones, sino también de los esquemas de política proteccionista que se fueron sucediendo durante el período".^{4/}

Sin embargo, tales esquemas, y el tipo de industrialización que con ellos se logra, han sido incapaces de romper "la unidad fundamental que, más allá de oscilaciones coyunturales",^{5/} caracteriza el sistema capitalista.

^{1/} Ibid, p. 164.

^{2/} y ^{3/} Ibid, p. 164.

^{4/} y ^{5/} Ibid, p. 165.

"El desarrollo industrial que se produjo en algunos países a partir de la década del 30 pudo teóricamente haber sido una forma de superar ciertas barreras en las respectivas áreas y de situarse en mejor posición relativa respecto de las demás. No obstante, el estudio de las formas concretas que adoptó ese desarrollo... (sugiere)... que la sola ventaja acumulada en el pasado por las áreas dominantes, que de por sí impuso una estricta subordinación a lo largo del proceso, limitó rígidamente las posibilidades de lograr una maduración realmente sustancial de las fuerzas productivas. O, dicho de otro modo, impidió que se afectara de modo significativo el grado de dominación".^{1/}

La limitación inherente a la industrialización sustitutiva está relacionada, en última instancia, a las distorsiones que imprime a dicho proceso la inadaptación de la tecnología.

Como se ha observado en los trabajos de la CEPAL, la sustitución opera "comenzando por los bienes más cercanos al consumo final, debido a obvias razones económicas y tecnológicas... En la medida en que sea viable una progresiva sustitución de importaciones, pasándose a producir bienes correspondientes a industrias cada vez más alejadas del consumo final..., puede decirse que se cumple una primera condición de maduración de las fuerzas productivas".^{2/} Sin embargo, durante este proceso "la elección tecnológica - que en teoría hacen los capitalistas en función de la disponibilidad y costos de los distintos recursos necesarios para la producción - no se realiza en condiciones puras. Las posibilidades de elección... se restringen al escaso margen ofrecido por los... fabricantes de equipos; y éstos, al elegir la tecnología que incorporarán en sus productos, lo hacen en función de las condiciones de su mercado principal,... (las que son) ... prácticamente inversas a las de las economías dependientes".^{3/}

^{1/} Ibid, p. 165.

^{2/} Ibid, p. 166.

^{3/} Ibid, pp. 166/167.

Este desajuste tecnológico se produce a lo largo de todo el proceso sustitutivo. Hasta cierto margen, los mayores costos de la producción interna pueden ser compensados por precios elevados que aseguren una rentabilidad satisfactoria. Pero a medida que dicho proceso avanza hacia la integración vertical del aparato industrial, la consecución de una tasa de ganancia capaz de atraer nuevas inversiones se hace cada vez más difícil. Se desprende pues que el proceso de industrialización sustitutiva conduce necesariamente a "un umbral a partir del cual se produce una paralización de los niveles de producción y por lo tanto de la ocupación, insumos, etc. Es decir que se llega a un proceso de reproducción simple, tal como el que ha sido antes considerado en la ganadería".^{1/}

Como se ve, el estancamiento industrial se relaciona al límite cualitativo impuesto por "el estado de desarrollo de las fuerzas productivas y no... (a) ... las restricciones cuantitativas determinadas por los niveles de exportación de los sectores competitivos. Los procesos de industrialización en estos países han pesado sin duda en la balanza comercial; pero es preciso distinguir, dentro del monto de las importaciones originado en la industrialización, aquél estrictamente derivado de las necesidades del proceso productivo, del que se debe a efectos inducidos y a otros factores incluidos en la esfera de las relaciones sociales de producción y de la acción política de los gobiernos. En cualquier momento del desarrollo del proceso sustitutivo, ... la relación entre el valor de un bien importado y el de las importaciones necesarias para producirlo internamente es mayor que uno. De ahí que en términos relativos la sustitución significa siempre ahorro de divisas. Difícilmente puede decirse, por lo tanto, que el volumen de exportaciones determine sus límites",^{2/} aunque sin duda condiciona "el ritmo a que se da el proceso de industrialización".^{3/}

^{1/} Ibid, p. 170.

^{2/} y ^{3/} Ibid, p. 169.

"Descontados los cambios cualitativos en la industria",^{1/} es decir, la posibilidad de lograr una integración vertical cada vez mayor, mediante la producción de tipos de bienes cada vez más alejados del consumo, "¿es posible pensar que ésta amplíe sus inversiones... dentro de las mismas ramas ya instaladas?"^{2/} La ampliación cuantitativa de la industria depende fundamentalmente de las condiciones "dictadas por el curso de la producción en el sector competitivo",^{3/} que, como se ha visto, permanece estancada debido en esencia al nivel de rentabilidad de la inversión marginal en el mismo.

"En definitiva, el estancamiento del sector competitivo de la economía determina la imposibilidad de un desarrollo cuantitativo, horizontal, de la industria protegida instalada. Por otra parte la imposibilidad de ampliar en profundidad este proceso de sustitución define un estado circular de reproducción simple de capitales".^{4/}

"La consecuencia principal del estancamiento productivo se relaciona con la circulación de la plusvalía. El límite cuantitativo del crecimiento, es decir, el punto de estancamiento, necesariamente debe incluir entre sus condiciones de equilibrio la canalización de la plusvalía acumulada hacia los sectores que proporcionen las mejores oportunidades de inversión... En el caso de la reproducción simple en la industria son pertinentes las mismas consideraciones que se hicieron al comentar el estancamiento ganadero. Sin embargo, aunque la base de análisis sea similar, la trascendencia de su resultado es ahora mucho mayor. En efecto no existe ya, como lo hubo en la ganadería, la posibilidad de transferir plusvalía hacia otros sectores nacionales en reproducción ampliada, puesto que la economía en su conjunto, en grandes líneas, entra en reproducción simple. Necesariamente, pues, los capitales acumulados en el interior del país deben circular hacia afuera, adscribiéndose al proceso de acumulación en el exterior".^{5/}

1/ a 3/ Ibid, p. 170.

4/ Ibid, p. 171.

5/ Ibid, p. 172/173.

"Los razonamientos precedentemente formulados" ^{1/} se refieren a las tendencias de largo plazo inherentes a la industrialización sustitutiva. Como es obvio, ellos no implican que "la industria de protección necesaria en estos países... detenga su proceso de crecimiento, evolucionando en forma asintótica hacia un estado estacionario en el cual circularía anualmente la misma magnitud de capital total".^{2/} Al contrario, los hechos muestran que el proceso que lleva al estancamiento asume una forma crítica, caracterizada por la presencia de agudos desequilibrios en la balanza de pagos y fuertes presiones inflacionarias.

"En términos simplificados puede decirse que dos razones fundamentales explican la forma crítica del proceso de estancamiento de la industria: 1) un desarrollo excesivo del aparato industrial; 2) la incidencia de la circulación de capitales que, al agotarse las oportunidades de inversión, debieron buscar nuevas fuentes de colocación".^{3/}

La evidencia empírica disponible permite verificar, en el caso concreto de la economía uruguaya, la presencia de estos factores en la aguda crisis que se inicia alrededor de 1955. En efecto, las cifras muestran que el monto de divisas requerido por un aparato industrial hipertrofiado - pues creció a un ritmo y hasta un límite mayores que los impuestos por las condiciones del comercio exterior - es superior a la "masa de divisas estancada en el nivel de las exportaciones ganaderas".^{4/} Y además, que "los capitales que encontraron cerradas las posibilidades de inversión en la ganadería y en la industria",^{5/} fluyeron hacia el exterior en grandes sumas.

1/ y 2/ Ibid, p. 173.

3/ Ibid, p. 174.

4/ Ibid, p. 180.

5/ Ibid, p. 183.

Limitando el análisis, sin embargo, a las características de largo plazo inherentes al proceso de industrialización sustitutiva, debe destacarse que éstas dependen también de condiciones externas. Más precisamente, el desajuste tecnológico que se identificó como el elemento esencial que marca un límite al crecimiento industrial, es en realidad un fenómeno dinámico, acentuado por la creciente concentración y poder monopólico del capital internacional, que se robusteció enormemente en la post-guerra.

Luego del interregno en que se produce la industrialización, caracterizado por un relativo debilitamiento de la dependencia, las relaciones entre las áreas dependientes y las dominantes asumen un nuevo cariz. Dichas relaciones "pueden analizarse desde un triple punto de vista: la circulación de las mercancías y la capacidad relativa de competencia; la circulación de capitales; y las relaciones superestructurales".^{1/}

En cuanto al primer aspecto, el aumento de la brecha tecnológica entre la industria de la periferia y la del centro, que gracias a la adopción de métodos capital-intensivos alcanza niveles cada vez más altos de productividad, conduce a "una creciente diferencia de costos unitarios de producción".^{2/} Resulta de ello que se incrementan las posibilidades de control por el capital extranjero de la industria ya instalada, al tiempo que se reducen las posibilidades de constitución de nuevas industrias autónomas.

En cuanto a la circulación de capitales, la modificación reciente de las relaciones de dependencia parece traer aparejada la tendencia del capital extranjero a invertir en la industria de producción con destino interno. Por otra parte, la extracción de excedentes nacionales bajo la forma de inversión financiera subordinada a los intereses monopólicos, constituye no sólo una forma de descapitalización de las economías periféricas, sino también un aspecto de esta tendencia a la desnacionalización de dichas economías.

1/ Ibid, p. 186.

2/ Ibid, p. 188.

Finalmente, se concibe que tal tendencia es conadyuvada tanto por la forma crítica que asume el proceso de estancamiento, cuanto por la acción de los países dominantes al nivel de la superestructura, tal como el empuje liberalizante promovido por el Fondo Monetario Internacional.^{1/}

4.3.4 Resumen y conclusiones

El trabajo descrito precedentemente procura interpretar el proceso de desarrollo industrial del Uruguay en base a categorías de análisis propias de la economía marxista. Tanto por sus bases conceptuales cuanto por el continuo recurso y referencia a la experiencia de otros países del área, resulta obvio que dicha interpretación posee cierto grado de generalidad.

El marco teórico del cual se parte implica que los hechos y tendencias más características de dicho proceso deben examinarse a la luz de dos hipótesis fundamentales: la acumulación de plusvalía es el móvil principal del comportamiento bajo relaciones capitalistas de producción y por lo tanto las condiciones de rentabilidad han de regir la orientación de las inversiones; las relaciones de dependencia, que poseen rasgos específicos en cada fase del capitalismo, supeditan el proceso económico en las áreas de menor desarrollo relativo.

Partiendo de tal perspectiva, "las principales conclusiones que se derivan del estudio realizado en los dos sectores principales de la producción material"^{2/} son las siguientes.

"La ganadería extensiva era el sector en cuya producción el país se especializaba obedeciendo a las leyes generales de la división del trabajo, consecuencia a su vez de las relaciones de dependencia a que estaba sometido. La existencia de una clase capitalista nacional determina en primera instancia una retención interna de plusvalía que, dado el alto grado de competencia que proporcionan las praderas del país, es sin duda muy considerable. Sin embargo, su volumen se ve disminuido por

1/ Ibid, p. 190.

2/ Ibid, p. 194.

los distintos mecanismos de apropiación imperialista, que en este caso fundamentalmente operan a través de la intermediación. Esta apropiación de valor mediante la intervención en la circulación mercantil del capital, constituye una forma específica de explotación en segundo grado por parte de los monopolios internacionales, que se adecúa a las características de este tipo de producción en que ... no pueden acceder ... al contralor directo de la producción. Con todas estas puntualizaciones, el hecho importante a destacar es que la clase ganadera retuvo y retiene con diversas oscilaciones, altos volúmenes de plusvalía, cuya concentración asegura a la vez la existencia de un excedente no menor de cuarenta millones de dólares anuales. Simultáneamente, el análisis permitió descubrir que el estancamiento generalizado de la ganadería extensiva obedece antes que nada a la falta de oportunidades objetivas de ganancia, en inversiones que hicieran posible una reproducción ampliada dentro del sector, que sólo admite un uso más intensivo de su base natural. Esta imposibilidad de crecimiento ganadero, queda determinada en primera instancia por la ausencia en el país de ... tecnologías que - en condiciones semejantes de riesgo - proporcionen una tasa de ganancia más ventajosa".^{1/}

"El estudio de las tendencias de largo plazo del desarrollo industrial" ^{2/} comenzó con el análisis del "conjunto de condiciones ... (propias) ... de un proceso de crecimiento que se desarrolla en contradicción con las leyes generales de la dependencia. Ello permitió conocer las características generales que lo determinaron. Uruguay retenía altos volúmenes de plusvalía merced a la situación privilegiada de su ganadería y esto le permitió constituir un mercado potencial suficiente como para iniciar un proceso de expansión y financiar buena parte de las inversiones. Sin embargo, el tamaño del mercado y la ineficiencia propia de toda iniciación

1/ Ibid, p. 194/195.

2/ Ibid, p. 196.

de una etapa de crecimiento industrial, necesitaron de la protección política del Estado. Esta protección política de la ganancia industrial fue posible merced a la situación especial que vivió el capitalismo internacional a partir de 1930 (crisis, período bélico y post-guerra)".^{1/}

Entre las condiciones antes mencionadas se destaca la inadaptación de la tecnología que es menester adoptar durante el proceso de industrialización sustitutiva. La dependencia en el campo de las técnicas de producción determina una reducción de los márgenes de ganancia que corre paralela a la complejidad creciente de las técnicas que se han de emplear a medida que avanza la sustitución de importaciones. La imposibilidad de obtener una tasa de ganancia adecuada termina por detener el crecimiento industrial, en cuyas circunstancias los excedentes disponibles fluyen hacia el exterior.

La agravación de esta "contradicción entre la capacidad de acumular de los capitalistas ... (nacionales) ... y su escaso control del desarrollo de las fuerzas productivas del sistema",^{2/} es por otra parte reflejo de los cambios en las relaciones de dependencia que se dan a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta. En efecto, a partir de esa fecha la tendencia intrínseca del capitalismo al desarrollo desigual se manifiesta en una agudización de la dependencia. El aumento de la brecha tecnológica y de la concentración monopólica hacen cada vez más difícil la prosecución de un proceso de industrialización con base nacional y autónoma.

En síntesis, el proceso económico uruguayo posterior a 1930 parece estar relacionado "a una evolución de coyuntura del capitalismo en su conjunto".^{3/} Por constituir una contradicción a la tendencia del capitalismo a producir grados de dependencia crecientes, dicho proceso "resulta un acontecimiento transitorio visto en la perspectiva del todo. A largo plazo el país debería adaptarse nuevamente a las condiciones de la dependencia o dejar de formar parte de las áreas dependientes".^{4/}

^{1/} Ibid, p. 196.

^{2/} Ibid, p. 196.

^{3/} y ^{4/} Ibid, p. 193.

4.4 Los planteamientos de F. Cardoso y E. Faletto ^{1/}

4.4.1 Objeto y método: el análisis integrado del desarrollo

La necesidad de una reinterpretación del proceso de desarrollo de América Latina surge de la insuficiencia de la interpretación corriente para explicar el curso de los acontecimientos posterior a 1955. En efecto, desde mediados de la década del cincuenta se produce en los hechos el fracaso de la pauta de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, surgiendo la pregunta de cuáles son las causas de la manifiesta tendencia al estancamiento. Según se aduce, la concepción cepalina, de base fundamentalmente económica, no es apta para explicar hasta qué punto "los factores inscritos en la estructura social ... (son) ... los responsables tanto del resultado favorable como de la pérdida de empuje posterior del proceso ... de desarrollo".^{2/}

"Sin embargo, señalar el curso negativo seguido por los acontecimientos como indicador de la insuficiencia de las previsiones económicas anteriores y deducir de ahí la necesidad de reemplazar las explicaciones económicas por interpretaciones sociológicas sería una respuesta superficial".^{3/} Los intentos también unilaterales de la sociología de base funcionalista, que proponen el estudio de tipos de estructura social (sociedad tradicional, sociedad dual, sociedad moderna) para explicar el paso de uno a otro, tampoco logran establecer "un nexo inteligible entre las distintas etapas económicas - por ejemplo, subdesarrollo, desarrollo a través de exportaciones, ... sustitución de importaciones, etc. - y los diferentes tipos de estructura social".^{4/}

Para lograr una interpretación adecuada del proceso de desarrollo, tampoco es suficiente yuxtaponer el análisis sociológico al económico; se requiere "explicar los procesos económicos como procesos sociales" ^{5/}globales.

^{1/} "Dependencia y desarrollo en América Latina". Cardoso, F.H. y Faletto E. Mimeo del ILPES, octubre de 1967.

^{2/} y ^{3/} Ibid, p. 6.

^{4/} Ibid, p. 9.

^{5/} Ibid, p. 16.

Dentro de esta perspectiva, se hace necesario analizar la actuación de los grupos sociales, pues es a través de su acción que éstos "ponen en marcha las sociedades en desarrollo".^{1/} En otras palabras, lo que se desea, en concreto, es explicar los procesos económicos (o más específicamente, las pautas reales de crecimiento de las economías latinoamericanas) insertados en el marco de los procesos sociales globales; ahora bien, son las clases y grupos sociales las que mueven estos procesos, al relacionarse entre sí y actuar no sólo a nivel económico, sino principalmente a nivel político; pues es "a través del proceso político ... (que) ... una clase o grupo ... intenta establecer ... (y) ... desarrollar una forma económica compatible con sus intereses y objetivos".^{2/} En un análisis integrado del desarrollo, por lo tanto, "el problema teórico fundamental lo constituye la determinación de los modos que adoptan las estructuras de dominación, porque es por su intermedio como se comprende la dinámica de las relaciones de clase".^{3/}

En términos menos abstractos, la significación del enfoque propuesto puede ser planteada como sigue. A grandes rasgos, el análisis corriente del desarrollo se ha basado en el estudio de las características y de la evolución de la estructura económica y de la estructura social que la acompaña. Pero no ha puesto el debido énfasis en la estructura política y de poder, que en buena medida condiciona el dinamismo y las perspectivas del cambio estructural implícito en un proceso de desarrollo. Así, en ciertos países, durante la etapa de crecimiento hacia afuera la estructura económica es signada por la especialización productiva, y la estructura social por una composición de clases en esencia dicotómica: propietarios y desposeídos. Lo que se aduce es que las alianzas políticas entre los diversos grupos que componen

1/ Ibid, p. 14.

2/ Ibid, p. 16.

3/ Ibid, p. 15.

esas clases y el sistema de poder que logran constituir, juegan un papel clave en los cambios que se producen durante esa etapa, los que a su vez condicionan las perspectivas de transformación en la fase de crecimiento industrial.

El énfasis puesto en las "estructuras de dominación" por este enfoque, perfila como principales temas de estudios la estratificación social, el sistema de poder que se constituye en base a ella, el comportamiento político de los grupos que ejercen el control del mismo, así como el de los que se les oponen y, por último, las orientaciones valorativas que otorgan a la acción de esos grupos sus marcos de referencia.^{1/} Es claro que tanto las estructuras económica y social, cuanto las estructuras de dominación que sobre ellas se sostienen, no son independientes de muchos de los rasgos del proceso histórico en el cual se gestaron. La presencia de un contenido histórico implica pues que tales temas deben ser estudiados desde una perspectiva histórica.

En síntesis, se pretende que el examen de las estructuras de dominación constituye un ángulo desde el cual se puede "vincular concretamente los componentes económicos y los sociales del desarrollo en el análisis de la actuación de los grupos sociales, no sólo yuxtaponerlos. Ello supone que el análisis sobrepase el aporte de lo que suele llamarse enfoque estructural, reintegrándolo en una interpretación hecha en términos de proceso histórico".^{2/}

Para el análisis de los procesos de cambio social de los países de menor desarrollo debe tenerse especialmente en cuenta que "la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo... vinculó a un mismo mercado economías que... pasaron a ocupar posiciones

1/ Ibid, p. 17.

2/ Ibid, p. 14.

/distintas en

distintas en la estructura global del sistema capitalista".^{1/} Entre desarrollo y subdesarrollo no hay pues una diferencia de etapa o estado del sistema productivo, sino una diferencia de función dentro de una misma estructura económica, lo que "supone ... una estructura definida de relaciones de dominación".^{2/}

El concepto usual de subdesarrollo "se refiere más bien a la estructura del sistema económico, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta",^{3/} etc. El enfoque propuesto, en cambio, "requiere algo más que señalar las características estructurales de las economías subdesarrolladas. Hay que analizar, en efecto, cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone".^{4/} Es decir, tal enfoque requiere examinar las formas concretas que asume la dependencia al expandirse los países capitalistas originarios, inclusive en el plano político-social interno de los países periféricos.

Ello no implica admitir que los fenómenos y relaciones externas sean responsables de "la determinación plena de la dinámica del desarrollo" ^{5/} en los países periféricos. "En efecto, si en las situaciones de dependencia colonial es posible afirmar con propiedad que la historia - y por ende el cambio - aparece como reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las naciones subdesarrolladas la dinámica social es más compleja".^{6/} En la perspectiva del análisis integrado del desarrollo,

^{1/} Ibid, p. 18/19.

^{2/} a ^{4/} Ibid, p. 19.

^{5/} y ^{6/} Ibid, p. 23.

lo que importa es "la acción de los grupos sociales que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política".^{1/} Conviene subrayar, sin embargo, que dicha acción se refiere tanto a la nación como "a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica en una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior".^{2/}

Este concepto de dependencia puede ser mejor comprendido contrastando "la acción de las clases y las relaciones entre éstas ... en los países dependientes"^{3/} con las que se dieron "en los países centrales en su fase de desarrollo originario. La hipótesis más generalizada sobre el modo de funcionamiento del sistema político ... en los inicios del proceso de desarrollo de los países centrales supone ... que la posibilidad de expansión ... se debía a la existencia de un grupo dinámico que controlaba las decisiones en materia de inversión y que dominaba las posiciones de poder necesarias y suficientes para imprimir al conjunto de la sociedad una orientación coincidente con sus intereses. La clase económica ascendente poseía, pues, eficiencia y consenso".^{4/}

"Sin confiar demasiado en el valor del esquema presentado para caracterizar las condiciones generales del desarrollo originario, que es poco preciso y de carácter muy amplio, es evidente que hay diferencias significativas entre ese esquema y lo que ocurre en América Latina. En efecto, dado que existen relaciones de subordinación entre las regiones desarrolladas y las insuficientemente desarrolladas - o, mejor dicho, entre las sociedades centrales y las dependientes - el análisis no puede desconocer esa característica básica, para presentar como una desviación lo que realmente es una manera de ser".^{5/} Se requiere pues examinar qué significación posee la

^{1/} y ^{2/} Ibid, p. 24.

^{3/} Ibid, p. 25.

^{4/} Ibid, p. 25.

^{5/} Ibid, p. 26.

relación de dependencia para la conformación de las estructuras económicas y socio-política de los países dependientes, en los distintos momentos de la evolución del capitalismo-mercantil, industrial y financiero.

"En rápido bosquejo podría decirse que cada forma histórica de la dependencia produjo un acuerdo determinado entre las clases, no estático, sino de carácter dinámico. El paso de uno a otro modo de dependencia, considerado siempre en una perspectiva histórica debió fundarse en un sistema de relaciones entre clases o grupos generado en la situación anterior... Por ejemplo, cuando se rompe la dependencia colonial y se produce el paso a la dependencia de Inglaterra, ésta tiene como sostén social al grupo de productores nacionales, que por el crecimiento de su base económica... estaban en condiciones de suscitar un nuevo acuerdo entre las distintas fuerzas sociales gracias al cual estaban llamados a tener, sino el dominio absoluto, por lo menos una situación privilegiada. Al pasar de la hegemonía de Inglaterra a la de los Estados Unidos entran en juego nuevos factores, ... (y otros)... encuentran su origen en la situación anterior. En efecto,... junto al crecimiento de los grupos exportadores se produjo un crecimiento significativo de los sectores urbanos, y esta nueva acomodación debió hallarse presente en la relación con los Estados Unidos. Lo que se quiere señalar brevemente... es que si la nueva forma de dependencia tiene explicaciones exteriores a la nación, tampoco es ajena a ella la relación interna entre las clases que la hace posible y le da su fisonomía. Fundamentalmente la dinámica que puede adquirir el sistema económico dependiente en el ámbito de la nación está determinado - dentro de ciertos límites - por la capacidad de los sistemas internos de alianza para proporcionarles capacidad de expansión".^{1/}

"En síntesis, ... es necesario un esfuerzo de análisis a fin de redefinir el sentido y las funciones que, en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, tienen las clases sociales y las alianzas que ellas establecen para sustentar una estructura de poder y generar la dinámica social y económica".^{2/}

1/ Ibid, p. 29/30.

2/ Ibid, p. 31.

El resultado a que se llega con esta dinámica no depende de ningún tipo de automatismo, sino de las condiciones históricas concretas de las que parte y en que se desenvuelve; "lo que equivale a afirmar que ... (el) ... desarrollo social supone siempre la posibilidad de estancamiento y de heteronomía".^{1/}

^{1/} Ibid, p. 32.

ESQUEMA GENERAL DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO POR TIPOS Y PERIODOS

Períodos Tipos	1. Expansión hacia afuera	2. Transición	3. Consolidación del mercado interno	4. Internacionalización del mercado
A - Control Nacional	<p><u>A.1</u> - Control nacional</p>	<p><u>A.2.1.</u> - Incorporación de los sectores medios a la hegemonía de la burguesía exportadora (<u>Argentina</u>)</p> <p><u>A.2.2.</u> - Incorporación de los sectores medios tradicionales y crisis de la dominación oligárquico-burguesa (<u>Brasil</u>)</p> <p><u>A.2.3.</u> - Incorporación de la clase media a la alianza de poder (<u>Uruguay</u>)</p> <p><u>A.2.4.</u> - Predominio oligárquico y debilidad de la clase media (<u>Colombia</u>)</p>	<p><u>A.3.1</u> - Populismo y economía de libre empresa (<u>Argentina</u>)</p> <p><u>A.3.2</u> - Populismo y desarrollo nacional (<u>Brasil</u>)</p>	<p><u>A.4.1</u> - <u>Argentina</u></p> <p><u>A.4.2</u> - <u>Brasil</u></p>
B - Enclave	<p><u>B.1.</u> - Enclave</p>	<p><u>B.2.1.</u> - Incorporación de la clase media por quiebra del predominio oligárquico (<u>México, Venezuela, Bolivia</u>)</p> <p><u>B.2.2.</u> - Acceso de la clase media a la dominación oligárquico-burguesa (<u>Chile, Perú</u>)</p> <p><u>B.2.3.</u> - La clase media frente a los terratenientes y al enclave (<u>América Central</u>)</p>	<p><u>B.3.1</u> - El estado desarrollista (<u>México, Chile</u>)</p>	<p><u>B.4.1</u> - <u>México</u></p>

/4.4.2 La interpretación

4.4.2 La interpretación de los procesos económico-sociales de Latinoamérica

Como se ha indicado, el enfoque propuesto exige plantear el estudio de los procesos económico-sociales poniendo énfasis en las formas de relación entre la estructura económica y el sistema de poder, y al mismo tiempo requiere integrar a dicho análisis la consideración de los acontecimientos históricos concretos. De ahí que se comience caracterizando los tipos clave de estructura económica que se conforman en el origen del proceso, y que luego se procure verificar qué transformaciones se van produciendo en dicha estructura a lo largo de sucesivos períodos.

El análisis que se realiza es, por lo tanto, a la vez teórico e histórico, en el sentido de que el devenir histórico se explica por medio del uso de categorías que atribuyen significación a los hechos. El espectro de tipos de economía por período histórico a que conduce dicho análisis se encuentra sintetizado en el cuadro adjunto. Por razones de brevedad, en su descripción se evitará la referencia a los hechos históricos, centrándose el énfasis en su interpretación teórica.

4.4.2.1 La formación de dos tipos fundamentales de economía en el período de expansión hacia afuera

La ruptura del pacto colonial produce vinculaciones económicas y políticas nuevas, tanto internas como externas. Si bien que estas vinculaciones dependen también del trasfondo histórico a partir del cual se constituyeron, en líneas generales ellas se conforman en torno a la apropiación, nacional o extranjera, de los recursos que constituyen la base de la expansión de las exportaciones. Durante el período de crecimiento hacia afuera, se establecen, pues, dos tipos fundamentales de economía: las economías con control nacional del sistema productivo (A.1) y las economías de enclave (B.1).

El proceso económico-social no fue homogéneo en los países que se insertan dentro del primer tipo, ni aún durante la etapa de crecimiento hacia afuera. Prescindiendo de los hechos concretos, puede decirse que las

/posibilidades de

posibilidades de éxito de dicho modelo estuvieron supeditadas a la expansión de las relaciones económicas con Inglaterra. Con dicha expansión se perfila, sin embargo, una primera situación de subdesarrollo y dependencia.

Desde el punto de vista de la estructura de dominación, el éxito depende de la posibilidad de constituir un sistema de alianzas que asegure a la vez el fortalecimiento de los vínculos externos y la expansión de la producción de exportaciones. El primer requisito se cumple mediante la presencia en dicha alianza de grupos sociales "modernos", productores de exportaciones y/o vinculados al aparato comercial. La expansión de las exportaciones, basada fundamentalmente en la disponibilidad de tierras y de mano de obra, exige a su vez que se asegure tal disponibilidad incluyendo en la alianza de poder al grupo de terratenientes no exportadores.

El crecimiento hacia afuera implica pues en este tipo de economía una integración entre el sistema político y el económico, caracterizada por el control interno de la producción y del proceso de acumulación, por el control del comercio exterior desde las economías centrales y por la capacidad del grupo agro-exportador nacional de reorientar sus vínculos con el exterior y de constituir una alianza de poder con los grupos latifundistas asentados en la hacienda tradicional.

Las economías de enclave surgen ya sea como consecuencia de la expansión de las economías centrales, en cuyo caso la producción de exportación es extranjera desde su origen; ya sea como resultado de la incapacidad de competencia de los productores nacionales, por razones técnicas y/o financieras, en cuyo caso la producción de exportación es desappropriada por el capital extranjero.

Del punto de vista económico, ambos casos se caracterizan por la escasa conexión del enclave con la economía local y por la masiva traslación de excedentes hacia los países dominantes; en tales condiciones, la expansión "hacia afuera" produce débiles reflejos internos, por lo que respecta a la diversificación de la demanda y a la ampliación del mercado de consumo.

En lo atinente a los aspectos sociales y políticos, las consecuencias son diversas en los dos sub-tipos anteriormente planteados. En el primero, es decir, cuando el enclave pertenece desde su origen al capital extranjero, los grupos dominantes locales son constituidos por una oligarquía pequeña, que controla el aparato burocrático y militar y el latifundio improductivo; su papel es en general secundario y supeditado al propio enclave, del que depende incluso patrimonialmente. Una reducida masa asalariada y vastos sectores campesinos desposeídos componen el resto de la estructura social. Cuando el enclave se instala a expensas del control nacional del sector exportador, es a veces posible a los grupos propietarios locales adoptar una táctica de repliegue hacia otros sectores económicos y una política más agresiva en las concesiones al capital extranjero. La estructura social y política correspondiente se caracteriza por la preponderancia de los grupos comerciales y financieros autóctonos que sirven de enlace con el enclave, por la pérdida de poder de los grupos agropecuarios y, en los casos de mayor expansión económica, por la presencia de una burocracia hipertrofiada y de una clase media tradicional (no surgida de la industria).

En síntesis, durante el período de expansión hacia afuera, en cuanto a la integración de los sistemas económico y político, las economías de enclave se caracterizan por el hecho de que el sector dinámico es una mera prolongación de la economía central, tanto en lo que respecta al control de la producción y comercialización, como a la captación de excedentes y a las decisiones de inversión; en tales circunstancias, existen conexiones muy débiles entre el enclave y la economía local, pero al mismo tiempo vínculos muy fuertes con la sociedad dependiente, establecidos por medio del sistema de poder.

/4.4.2.2 El período

4.4.2.2 El período de transición

Durante el período de expansión hacia afuera, las economías latinoamericanas crecieron al influjo del dinamismo de la demanda externa y hasta cierto punto se diversificaron. Asimismo, la estructura social se diferenció lentamente: esta pauta de desarrollo implicó la creación de sectores financieros y mercantiles, y también, a veces, la creación de una economía urbano-industrial. Se entiende por "transición" este período de diferenciación económica que conlleva la aparición, al lado de los sectores que hicieron viable el sistema exportador, de los sectores sociales llamados medios.

En la interpretación corriente del desarrollo se entiende que el crecimiento hacia afuera entra en crisis a consecuencia de la gran depresión de la década del treinta, y que ésta y la guerra que le sigue estimulan la producción interna. El análisis de los acontecimientos históricos desde la perspectiva antes descrita, sugiere en cambio que la dominación oligárquica comenzó a deteriorarse antes de la depresión, y que la reorganización del sistema político-social dependió del tipo básico de economía - control nacional o enclave - y, dentro de cada caso, de la diferenciación productiva y social alcanzada. Las transformaciones sociales que marcan la crisis del sistema oligárquico-exportador tienen implicancias en cuanto a la posibilidad y a las modalidades que asume el ulterior proceso de industrialización sustitutiva.

Como ya se ha indicado, las sociedades con producción nacionalmente controlada se caracterizan por la presencia de un sector "burgués", que organiza la producción, parte de la comercialización, y a veces parte del financiamiento en el sector exportador. Para establecer un orden nacional, este sector se alía con los grupos latifundistas desvinculados o no directamente ligados al comercio internacional, alianza que incluye en algunos casos a los estamentos burocrático-militares. La presencia y diferenciación de este grupo burgués es lo que da origen a posibilidades estructurales distintas durante la crisis del sistema político que caracteriza el período de transición.

/Como es

Como es obvio, esta crisis, por eso mismo que se origina en los intentos de participación política de los grupos sociales emergentes, está vinculada al grado de diferenciación que alcanza el sistema productivo. Sin embargo, esta diferenciación no opera como determinante automático de las posibilidades de cambio social; de acuerdo al enfoque propuesto, resulta esencial examinar cómo se constituye un sistema de dominación a partir de las condiciones económicas, pues este sistema condiciona a su vez, en un "chez on retour", las posibilidades de diferenciación económica y social.

Antes de examinar las distintas alternativas que se presentan durante el período de transición, conviene hacer referencia al sistema de dominación que se configura durante el período de expansión hacia afuera en dos situaciones concretas.

La primera de ellas es la que se establece con el predominio de la burguesía bonaerense en Argentina. Se concibe que en dicho país un sector comercial-exportador acapara las relaciones externas (control del puerto y aduanas) y constituye el sistema financiero, imponiendo así su predominio a los demás grupos sociales propietarios y al conjunto de la nación. El sistema de dominación expresa pues en este caso "situación de clase", en la que un grupo impone su orden peculiar a los demás grupos que integran la clase dominante: latifundistas no directamente vinculados a la exportación, burguesías regionales, burocracia, etc.

La segunda situación relevante es la tipificada por el caso de Brasil, donde no hay una clara hegemonía de un sólo sector exportador. En la esfera política, ello conduce a que se realice un pacto entre los distintos sectores agro-exportadores, es decir, a un sistema de dominación que se configura como "confederación de oligarquías". En tal situación, los demás grupos que integran la clase dominante - latifundistas, burguesías de expresión local, estamentos burocrático-militares - ganan fuerza y posibilidades de integrar el sistema de poder, estableciéndose incluso una delimitación de esferas de influencia dentro del aparato del estado.

/Existen además

Existen además casos límite, en que estas dos situaciones típicas se presentan con más transparencia: en economías más endeblas, como las de algunos países centroamericanos, en que los grupos exportadores controlan la tierra, se produce un verdadero "monopolio de clase", con franca subordinación de los demás sectores sociales; en otros países como Uruguay y Colombia, se produce un pacto explícito en cuanto a esferas de influencia que corresponden a cada grupo, llegándose inclusive a una repartición precisa de los organismos del estado.

La diferenciación entre estas dos situaciones típicas es relevante, pues contribuye a delimitar y aclarar las posibilidades de éxito de los grupos medios, en sus intentos de participación en las alianzas de poder durante el período de transición.

A continuación se describen los dos primeros casos de transición mencionados en el cuadro adjunto; son ellos los que presentan mayor interés, pues el análisis de los demás casos se interrumpe en el período siguiente.

En la Argentina (A.2.1), a la par de las características del sistema de poder ya señaladas, la expansión hacia afuera trae aparejada una considerable diferenciación económica y social, con la emergencia de vastos sectores medios, incluso urbano-industriales. En el período de transición, comprendido aproximadamente entre 1910 y 1940, la presencia de estos grupos en la escena política se manifiesta en los diversos intentos del radicalismo irigoyenista de controlar el poder político en base a una alianza entre sectores burgueses de expresión regional y grupos propietarios de la industria incipiente, con apoyo electoral de las masas urbanas. En los hechos, más allá de los vaivenes políticos, la transición se caracteriza por la continuidad del predominio de los sectores agro-exportadores hegemónicos, los cuales, desde el poder, regulan la incorporación (más económica que política) de los sectores medios emergentes, supeditándola a sus propios intereses. En otras palabras, la transición en la Argentina es signada por "la incorporación de los sectores medios a la hegemonía de la burguesía exportadora".

/En el

En el caso de Brasil (A.2.2), la situación social previa al gran auge de las exportaciones se caracteriza por una estructura de clases, débil, arraigada en una economía esclavista y en un sistema de dominación de base patrimonialista. Esta situación originaria cambia hacia un esquema capitalista-burgués a partir de 1870, cuando se comienza a sustituir esclavos por inmigrantes. El reflejo político de esta transformación lo constituye la alianza de los cafetaleros paulistas y de los productores del sur, con apoyo de los grupos de "clase media urbana tradicional", que desplaza del poder a la oligarquía imperial. Luego de un primer momento de radicalización, esta alianza se amplía transformándose en un "sistema de alianzas locales"; en él predominan los grupos agro-exportadores del centro-sur, pero están presentes los grupos agro-exportadores de otras regiones, y los grupos terratenientes de latifundios de baja productividad. Estos, por su número, poseen en la alianza un peso importante, e imprimen al conjunto del sistema de dominación un cariz oligárquico-tradicional.

En este caso, la expansión hacia afuera no produce una diferenciación económica y social significativa hasta la primera guerra mundial. Los fenómenos propios de la transición comienzan pues a manifestarse a partir de la década del veinte, cuando aparecen nuevos protagonistas en la escena política: profesionales, funcionarios, empleados, obreros. La reacción anti-oligárquica se encauza durante esa década por medio de movimientos de jóvenes militares que expresan fundamentalmente a sectores decadentes de las oligarquías regionales. Sin embargo, la crisis de la dominación oligárquica propiamente tal, se da recién con la revolución del 30.

El ascenso al poder del varguismo se realiza mediante un entendimiento entre grupos regionales con los que habían pactado los sectores medios urbanos, del que se excluye a los grupos cafetaleros. Pero luego esta alianza se reestructura para incluir a estos grupos, al tiempo que se va incorporando lentamente a los sectores populares urbanos, más no así a los grupos campesinos.

/En definitiva

En definitiva, la antigua alianza oligárquica-tradicional es reemplazada por un nuevo sistema de poder, en base al cual se pone en ejecución una política centralista que, respetando los intereses locales agro-exportadores, intenta formar una base económica urbana suficiente para consolidar las posiciones de una burguesía industrial y mercantil, y en función de la cual comienzan a diferenciarse, por otra parte, los sectores de la nueva clase media y los sectores obrero-populares.

La interpretación corriente del desarrollo latinoamericano atribuye a factores externos - la crisis y la guerra - el impulso inicial de la industrialización sustitutiva. Por otro lado, concibe que este cambio de rumbo en cuanto a pautas de crecimiento se produce siempre que prexista una condicionante interna fundamental: la diversificación de la demanda y, hasta cierto punto, la diversificación del aparato productivo derivadas del crecimiento hacia afuera.

Según se aduce, si bien estas precondiciones económicas son esenciales a la industrialización, las modalidades que adquiere el proceso sustitutivo y su posibilidad misma, están también sujetas a condiciones impuestas por la estructura social y política.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, pese al dinamismo de la expansión hacia afuera, y al grado de diferenciación económica que apareja, el monolitismo de los grupos dominantes logra imponer un pacto oligárquico que frena el acceso de los grupos medios al poder, extirpando las posibilidades de una mayor diferenciación económica y social, y con ellas, las perspectivas de aprovechar la coyuntura mundial para un esfuerzo de industrialización.

Asimismo, las consecuencias de la gran depresión difieren en los distintos países que lograron industrializarse, en consonancia con el sistema de dominio y con su transformación durante el período de transición - consecuente en parte de la propia crisis. En Argentina, aunque de forma transitoria, se robusteció el predominio oligárquico, atrasando la adopción de una política de consolidación del mercado interno y de desarrollo industrial hasta la década del cuarenta. Contrariamente, en Brasil la transición significó el cambio de una pauta oligárquica de dominación por otra policlasista más abierta, que redundó en la puesta

/en práctica

en práctica de una política industrializadora audaz, desde los primeros años de la década del treinta. Como se verá posteriormente la especificidad del sistema de dominio en cada caso, influye además en las características que adquiere el proceso social, durante la fase de industrialización propiamente dicha.

Los enclaves se instalan en América Latina a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, es decir, en un período en que existen ya grupos locales que controlan el aparato productivo interno. En este tipo de economía, las características del sistema de dominación más pertinentes para el análisis de la etapa de transición pueden ser descritas como sigue.

El enclave establece con sus asalariados relaciones de explotación de tipo capitalista, relaciones éstas que son primera y esencialmente económicas. En los sectores productivos controlados por nacionales, los bajos patrones de productividad prevalecientes obligan a basar la explotación de la mano de obra en relaciones de tipo político. Esta debilidad endocrina del sector propietario nacional, sumada a que su vinculación con el enclave le exige imponer un orden interno que asegure la disponibilidad de mano de obra, conduce a establecer un sistema de dominación extremadamente excluyente. Por eso mismo se genera un mayor poder reivindicatorio de los grupos obreros y campesinos, abriéndose posibilidades de conmoción política interna que dificultan la incorporación de las clases medias.

Consideradas estas características generales, conviene ahora precisar cuál es el sistema de dominación que posibilita y consolida la expansión hacia afuera, esto es, el sistema de dominación peculiar antes de la transición, distinguiendo a esos efectos tres casos típicos.

El primero, que se presenta a grandes rasgos en México, Venezuela y Bolivia, se caracteriza por el predominio exclusivo de sectores oligárquicos cuya base fundamental de poder es el latifundio de baja productividad. La estructura económica poco diferenciada que sostiene este sistema de dominación, determina asimismo la escasa importancia de los sectores medios. La bipolaridad de la estructura social obliga a estos sectores, en tanto

/reivindicación mayor

reivindican mayor participación, a recurrir a la movilización campesina, o bien a la movilización obrera, en los casos de enclave de tipo minero.

El segundo caso se da en países como Chile y Perú, donde junto a los grupos oligárquicos y al enclave, se verifica la presencia de grupos vinculados a actividades económicas internas de tipo capitalista, es decir, grupos burgueses. La diferenciación económica implícita conlleva una estructura social mucho más compleja que en el caso anterior: además de los grupos ya señalados, existen sectores medios más numerosos, sectores populares urbanos y grupos obreros y campesinos del enclave y de la hacienda tradicional. En cuanto a las posibilidades de participación de los grupos medios, las alternativas políticas que se les presentan son también mucho más amplias, pues enfrentan un sistema de dominación diferenciado, estructurado en torno a las relaciones entre oligarquía, burguesía y enclave.

El tercero es un caso límite que se presenta en algunos de los países de América Central, cuya estructura económica interna se caracteriza por el predominio de la hacienda tradicional y el escaso desarrollo de la economía urbana. En tal caso la estructura social es aún más bipolar que en el primero, y el sistema de poder aún más excluyente. En estas circunstancias, las posibilidades de incorporación de los reducidos grupos medios parecen estar supeditadas al dinamismo del enclave y del sector exportador.

Los tipos de sistema de dominación que se acaban de describir, condicionan de formas distintas la posibilidad y las modalidades de acceso al poder de los grupos medios, durante el período de transacción; de ahí que en esta fase se analicen también tres casos, paralelos a los anteriores. A continuación se procede a describir los dos primeros: (B.2.1 y B.2.2 del cuadro adjunto), tipificando cada uno de ellos con el ejemplo de un país (México y Chile, respectivamente).

/Cuando la

Cuando la expansión hacia afuera promueve y a la vez se afianza en un predominio exclusivo de los grupos oligárquicos, el acceso de la clase media al poder requiere la quiebra de ese predominio. En otras palabras, como en México, Bolivia y Venezuela (B.2.1), la incorporación de los grupos medios se realiza mediante el uso de métodos revolucionarios.

La evolución política de México en su período de transición tipifica este caso. Dado el sistema de dominación excluyente previo a la revolución, el acceso al poder de los grupos medios queda supeditado a la implantación de un sistema electoral efectivo. La resistencia de la oligarquía agraria no abre otra posibilidad que el movimiento revolucionario - representativo de un pacto transitorio de los grupos medios y campesinos - luego del cual la clase media urbana impone, aunque con dificultad, una alianza en pie de igualdad con los sectores oligárquicos. Por otra parte, el fenómeno mismo de la revolución crea una organización obrera, una organización campesina, y una fuerte conciencia de la necesidad de romper los lazos de la dependencia externa y de lograr una distribución efectiva de la tierra. Los embates contra la alianza de poder vigente aumentan con la crisis de 1929, colocando a los grupos medios ante la disyuntiva de mantener su alianza y enfrentarse a los grupos populares o cambiar de táctica; el gobierno de Cárdenas y el programa de reformas que emprende representa este cambio.

Cuando la expansión hacia afuera se da en base a un sector exportador de tipo enclave, pero junto a él alcanzan cierto desarrollo un conjunto de actividades económicas internas de tipo capitalista, el sistema de dominio que se constituye, expresa un equilibrio entre los intereses del enclave, de los grupos burgueses nacionales y de los grupos oligárquicos. En tal caso, la clase media encuentra oportunidades de acceso al poder en las situaciones fluidas y de enfrentamiento interno que se producen en el sistema de dominación, como parece haber ocurrido en Chile y Perú (B.2.2) durante el período de transición.

En Chile, la situación que se configura antes del período de transición se caracteriza por el control del poder y del estado mediante una alianza entre los grupos oligárquicos terratenientes y una burguesía mercantil-financiera que, además de poseer importantes sectores económicos internos,

/opera en

opera en conexión con las empresas extranjeras, en calidad de socio menor. Por otra parte, el dinamismo de la expansión hacia afuera produce cierto grado de diferenciación social, con la presencia de masas urbanas, grupos medios de tipo tradicional y un proletariado de cierta significación, ligado directa e indirectamente a los sectores económicos de enclave.

La crisis que sigue a la primera guerra mundial marca el inicio del período de transición. La quiebra de la economía salitrera afecta fundamentalmente al enclave y a los grupos nacionales que le están directamente vinculados, y en mucho menor medida a la oligarquía agraria local. El desequilibrio de poder que así se genera requiere un reajuste en el sistema de dominación. Tal reajuste, representado por el alessandrismo de los años 20, se estructura en base a la alianza de la burguesía mercantil financiera con los grupos medios, los que cuentan, además, en ciertos momentos, con el apoyo electoral de los sectores populares. En este primer ascenso de las clases medias al poder, no se plantean otros objetivos políticos que la vigorización del Estado, como medio de asegurar la operación del sistema económico dentro de sus antiguos cauces.

Los altibajos de dicho sistema conducen a que esta alianza perduró en continuo equilibrio inestable, hasta que la crisis del 29 le rompe definitivamente. Los agudos problemas económicos suscitados por dicha crisis provocan un grado de radicalización política que parece hacer peligrar el sistema. Se recurre entonces a la alianza tradicional entre grupos oligárquicos y burguesía comercial financiera, incorporando a la misma contados sectores de la clase media, en especial los menos radicalizados.

Cuando comienzan a superarse los efectos de la crisis, se plantea la posibilidad de crear una nueva alianza política, en torno a un programa de reestructuración de las bases mismas del crecimiento económico, lo que se plasma en el Frente Popular de 1938. El eje de esta alianza lo constituyen las clases medias urbanas, que acceden a la administración del Estado procurando crear por su intermedio una serie de industrias básicas que aseguren la diversificación del aparato productivo en su conjunto; participan también los sectores populares, no ya como masa de maniobra, sino como aliados interesados en los efectos redistributivos de la industrialización; por último, integra el sistema de poder la burguesía mercantil-financiera, fortalecida y nutrida desde la clase media por la expansión económica.

/Las consideraciones

Las consideraciones relativas a la transición en los países con predominio de economía de enclave, consideradas en conjunto, muestran con más nitidez cómo las condiciones de orden político son un requisito esencial para la creación de un mercado interno y para la puesta en marcha del proceso de industrialización.

En líneas generales, las características del sector exportador en este tipo de economía no favorecen la gestación de condiciones propicias para la expansión económica en bases nacionales, aun en los casos - como el de Chile - donde el enclave se impuso cuando ya existía una considerable diversificación económica y social. Cabe destacar, sin embargo, que en estos países la crisis mundial afecta profundamente el enclave y a los sectores modernos, y en mucho menor medida a los sectores oligárquicos de la hacienda. Este repliegue del enclave, por las propias condiciones en que se produce, no puede ser compensado, como ocurrió en los países con control nacional, por la aplicación de políticas de defensa del nivel de empleo y capitalización interna. Por el contrario, el desempleo derivado de la crisis impone una mayor rigidez a las condiciones sociales en las que se plantea el enfrentamiento político. En efecto, la década del treinta se caracteriza por el aumento de la presión social, la multiplicación de las huelgas y el planteamiento de políticas más radicales.

A la presión popular, encauzada por limitados sectores de las clases medias urbanas, la dominación de la oligarquía y el enclave responde en forma autoritaria, es decir, utilizando políticas de fuera. Con estas bases, la creación de condiciones para la formación de un mercado interno depende, como es obvio, de un cambio político previo. Se requiere la quiebra o por lo menos el repliegue de los sectores vinculados a la oligarquía y al enclave, para que sea posible plasmar, a través del Estado, los mecanismos de acumulación de inversión propios del desarrollo industrial. El fortalecimiento del Estado, controlado ya por nuevos grupos al menos parcialmente, servirá de punto de apoyo fundamental de la diversificación productiva en el período siguiente.

4.4.2.3 El período de consolidación del mercado interno

Como se ha visto, el período de transición se caracteriza, a grandes rasgos, por la presencia cada vez más importante de la clase media y de la burguesía industrial en el sistema de dominación. Sin embargo, según se desprende del análisis anterior, esta participación creciente no se configura como ascenso lineal de una clase emergente, como parece haber sido el caso en los países de desarrollo originario, sino que resulta de una política de acuerdos entre varios grupos sociales. Esta transformación de los sistemas de dominio, que condiciona a su vez las modalidades del desarrollo industrial ulterior, depende antes que nada del tipo de desarrollo previo, esto es, de que la estructura económico-social se conforme en base al control nacional de los recursos productivos o en base al enclave.

Cuando la situación original es de enclave, la debilidad de los sectores burgueses modernos implica, a nivel político, una mayor participación en el poder de los sectores medios, y, en conexión con ello, un fortalecimiento de la institución del Estado. En estos casos, la alianza de poder que se constituye, aunque posteriormente modificada, orienta el proceso de industrialización mediante un dirigismo más acentuado, que incluye una participación decisiva del sector estatal.

Cuando la situación original es de control nacional, la diferenciación económica y social lograda antes de la crisis, que incluye la constitución de un sector urbano-industrial de relativa importancia, conlleva un sistema de dominio donde la posición clave la ocupan los sectores agro-exportadores y financieros, y los sectores medios e industriales urbanos. En estos casos, la alianza de poder que se constituye durante la transición imprime al proceso de industrialización un carácter más liberal. Sin embargo, a medida que la industrialización avanza, engendrando un proletariado y un sector popular urbano no obrero, la "presencia de masas" puede conducir a compensar en parte ese carácter liberal, fortaleciéndose entonces el papel del Estado, tanto en términos de la conducción centralizada del proceso de diversificación productiva, cuanto en términos de su participación directa en el mismo.

/Se perfilan

Se perfilan así tres tipos básicos de industrialización sustitutiva, dependiendo de la forma en que, a través del sistema de dominio, se configura el papel del Estado y de las masas populares en dicho proceso: la industrialización "liberal", basada esencialmente en la conducción de los sectores empresariales privados; la industrialización "nacional-populista", en que la burguesía industrial, eje del sistema de poder, comparte la conducción del proceso con el Estado, cuya gravitación deriva de la existencia de masas sin una contrapartida de empleo; la industrialización orientada por un "estado desarrollista", esto es, basada en un programa estatal.

El primero de estos tipos corresponde al caso de Argentina (A.3.1). Allí, tanto durante la expansión hacia afuera como en la transición, predomina políticamente el grupo exportador-importador; pero dado el excepcional dinamismo del sistema, en la estructura social coexisten con él la burguesía industrial, una vasta clase media, sectores populares urbanos y sectores obreros.

La fase de industrialización comienza con un intento de control del sistema de dominación mediante una alianza compuesta por los sectores exportador-importador e industrial, que procura contener la presión obrera y de las clases medias. Sin embargo, el propio crecimiento industrial incorpora grandes contingentes a la fuerza de trabajo, cuya presión creciente en el sentido de lograr mayores niveles de vida y de participación política, termina por producir una doble quiebra: de la dominación política excluyente y del aparato sindical preexistente.

Esta salida se configura en torno al populismo peronista, cuyo esquema fundamental de conducción de la expansión económica consistente en darle cauce en base al control privado de la producción, pero imponiéndole la incorporación económica, social y política de los sectores populares. El estado juega un rol fundamental en dicho esquema, pues instituye los mecanismos de redistribución, tanto entre las clases propietarias, como entre éstas y los sectores populares.

/El populismo

El populismo peronista posee la peculiaridad de presentar los conflictos sociales bajo la falsa apariencia de un enfrentamiento oligarquía-pueblo. En efecto, en la etapa previa a la industrialización, la hegemonía del grupo exportador-importador se ejerce en alianza con grupos rurales subordinados, esto es, no directamente conectados al aparato comercial y financiero del intercambio internacional; durante la industrialización, la coyuntura de poder peronista concilia los intereses de aquel grupo anteriormente hegemónico, que se transforma ahora en fuerte inversor en el sector productivo interno, con la participación creciente de las masas, comprometiendo tan sólo los intereses de los grupos rurales subordinados. Esta es la "oligarquía" que soporta el peso de la crítica política. En los hechos, pues, el grupo exportador-importador ocupa una posición clave durante la industrialización sustitutiva, participando activamente de la misma y regulando su impulso para que éste no comprometa sus propios intereses, especialmente los de algunos grupos importadores. Al lado de este grupo, el sector industrial antiguo, esto es, vinculado a la industria preexistente al período de industrialización sustitutiva, consolida sus posiciones, procurando además crear sus propios mecanismos de financiamiento. Para los objetivos de ambos grupos el Estado cumple un papel importante, a través de la adecuación de la política comercial y financiera a sus intereses; no se requiere del mismo, sin embargo, la creación de una base productiva de propiedad pública. Tampoco la presión de las masas se orienta en este sentido. Aceptando las reglas del juego del sistema, éstas reivindican en lo esencial mayor participación económica. El dinamismo del crecimiento permite al Estado ser el gestor de una política redistributiva que asegura a los sectores populares un aumento considerable de sus niveles de ingreso y consumo.

En síntesis, pues, el populismo peronista expresa, en lo que respecta al sistema de dominio, no propiamente una alianza de clases y grupos sociales, sino una "coyuntura de poder", en la cual se consolida la posición monopolista del grupo exportador-importador, al tiempo que se manifiesta una existencia activa y participante de la burguesía industrial y de los sectores populares.

/La industrialización

La industrialización sustitutiva alcanza sus límites debido a causas conocidas: la dificultad creciente de la sustitución y el agotamiento del margen comprimible de las importaciones. Pero al mismo tiempo, y en estrecha conexión con las dificultades económicas que entonces se suscitan, se alcanzan también límites políticos, a raíz de la contradicción entre la participación creciente en el ingreso exigida por las masas, y la obtención por los grupos propietarios de un nivel de ganancias y rentas que asegure la formación acelerada de capitales.

El agotamiento del proceso sustitutivo y el fin del populismo como forma de sustentación del poder dentro de un cuadro de economía "liberal" poseen pues nexos recíprocos. Al entrarse en la fase de estancamiento, los esquemas de sustentación política del período anterior se deshacen rápidamente: en reemplazo de la aparente polarización oligarquía-pueblo, que encubría el contenido real de la coyuntura de poder "desarrollista", surge un nuevo tipo de enfrentamiento, caracterizado por una polarización de los grupos sociales en torno a sus respectivos intereses de clase. Como se verá posteriormente, la polémica entre estos grupos y la disyuntiva real parecen plantearse en términos de "estatismo o gran empresa".

En el caso de Brasil (A.3.2) se configura un proceso de industrialización de tipo "nacional-populista". Como se ha indicado anteriormente, en la base de dicho proceso, que comienza desde el período de transición, se encuentra una compleja alianza de poder constituida por grupos terratenientes vinculados a la producción para el mercado interno, sectores medios, masa urbana, y grupos relacionados al desarrollo industrial y comercial previo. Por otra parte, en los hechos, la industrialización sustitutiva es impulsada por una decisiva acción directa del Estado - que invierte tanto en industrias básicas como en industrias de bienes intermedios y de consumo duradero - y por la acción de una "burguesía industrial", en gran medida no vinculada al sector agro-exportador. Teniendo en cuenta la situación de poder en el punto de arranque del proceso y la orientación que se le imprime, surge la pregunta de cuáles son los fundamentos estructurales que hicieron posible tal tipo de orientación, en buena medida divergentes del tipo "liberal" argentino.

/Una parte

Una parte de la respuesta se encuentra en la ausencia, o más propiamente, en la menor gravitación de los grupos privados capaces de instrumentar la capitalización requerida por el desarrollo industrial. Ello se debe tanto al menor peso económico de dichos grupos, cuanto a la imposibilidad política de imponer una orientación de tipo liberal; en efecto, los sectores económicamente más significativos, es decir, los grupos agro-exportadores, en el momento en que la industrialización adquiere impulso pierden el control del aparato estatal, y los grupos que a él tienen acceso no comparten su interés en promover una industrialización de tipo liberal.

En cierto sentido, pues, las consideraciones políticas prevalecen sobre las económicas en la orientación del proceso de industrialización por parte de los grupos que llegan al poder después de 1930. La preocupación por acelerar la formación de un mercado interno capaz de estimular el desarrollo no surge ni se transforma en política efectiva a partir de los grupos empresariales, aunque más tarde, cuando ya el impulso industrialista estaba dado, éstos vuelcan su apoyo decidido hacia ese tipo de política. La consecución de tales objetivos mediante una participación decisiva del Estado encuentra su explicación, antes que nada, en la situación fluida y peligrosa creada real o virtualmente por la existencia de masas movilizadas sin una efectiva contrapartida de empleo; es decir, constituye un imperativo para quienes detentan el poder y para los grupos políticamente organizados, en un país que se urbaniza, que posee su economía agraria anterior deteriorada, y que no dispone de un sector capitalista capaz de acumular lo suficiente para responder a los requerimientos masivos de ocupación.

Teniendo en cuenta estas características estructurales de la situación brasileña, la alianza de poder que impulsa y orienta el desarrollo industrial se configura como un "populismo-nacionalista" que adquiere características bien precisas. En primer lugar, se presenta como un movimiento de incorporación de las masas, pero sin las implicaciones de mayor organización sindical y mayor presión sobre el nivel de los salarios, que se dan en el caso del populismo peronista. Más que una definición económica de los derechos de los trabajadores, el populismo brasileño reivindica de manera vaga los derechos de los "humildes", con un esquema ideológico

/donde los

donde los valores de las masas preponderan sobre los de clase, dada la circunstancia de que la clase obrera emergente, extremadamente débil, se diluye en el conjunto de la masa urbana. En segundo lugar, como ya ha sido indicado, el populismo brasileño favorece un desarrollo de signo estatista. Ello no se plantea, sin embargo, como una transformación radical del sistema económico, sino como una tarea supletiva, aunque primordial, a ser conducida por el Estado, cuyos intereses coinciden hasta cierto momento con los de los grupos que llegan al poder sin una sólida base económica propia. En tercer lugar, favorece también un desarrollo de tipo nacional, esto es, impulsa la participación del sector privado autóctono en el desarrollo industrial. En la consecución de este objetivo el Estado juega un papel clave, tanto por su contribución como productor a la consolidación del mercado interno, cuanto por que es el instrumento a través del cual se orientan las políticas comercial, cambiaria, crediticia y redistributiva con que se implementa el desarrollo industrial.

Como en el caso argentino, sin embargo, el propio avance de la industrialización conduce a contradicciones crecientes, tanto a nivel económico como político. A medida que se amplía la base económica del sector industrial, los capitales del grupo agro-exportador se orientan hacia el mismo, directamente y a través del sistema bancario; fluyen también hacia ese sector importantes sumas de capital privado extranjero, constituyéndose así en la industria sectores monopolísticos, que comienzan a cuestionar la eficacia del Estado como empresario y del populismo como política de desarrollo. Tales presiones logran ser contrarrestadas en un primer momento por los sectores urbanos de clase media, por los sectores industriales nacionales que tomen la competencia desigual de los monopolios, y por los sectores populares organizados alrededor del Estado. Pero a medida que la sustitución de importaciones encuentra dificultades crecientes, exigiendo mejores técnicas, mayor acumulación y más eficiencia, la fragilidad del esquema populista para contrarrestar los deseos hegemónicos de los grupos monopolistas se hace manifiesta y se agudiza. Con ello se alcanza

/el umbral

el umbral del período siguiente, en que la alianza de poder que está en la base del populismo nacionalista se desmorona, dando paso a otros tipos de fuerzas sociales, cuya polarización, también en este caso, plantea la disyuntiva "estatismo o gran empresa" como alternativas de orientación política del desarrollo.

El tercer tipo de industrialización sustitutiva mencionado anteriormente, en que ésta comienza en el seno mismo del Estado, es característica de los casos de México y Chile (B.3.1). Como ya se ha indicado, cuando la expansión hacia afuera se da dentro de los cauces de una economía de enclave, durante la transición se impone la necesidad de reorganizar el Estado con una más amplia participación política de los grupos de clase media, y de contar para esa reorganización con los sectores populares como punto de apoyo. En estas condiciones, al iniciarse el período de industrialización, en la alianza de poder juegan un papel clave los sectores populares y los grupos medios, con preferencia entre estos últimos la burocracia y los gérmenes de una nueva burguesía. Por su misma debilidad económica, para mantenerse en el poder esta alianza necesita impulsar a través del Estado un mecanismo de acumulación rápida de capitales, de forma a asegurar el éxito de su gestión económica, y, en especial, a expandir las oportunidades de empleo necesarias para la incorporación de las masas.

En México, la revolución establece un esquema de poder que manifiesta una debilidad extrema, tanto en lo económico como en lo político. En efecto, los sectores fundamentales de la economía - petróleo, minería, energía, transporte, - continúan en manos de empresas extranjeras; la destrucción de su anterior estructura produce una atomización de la actividad agrícola que la inhabilita como posible base económica para la ulterior expansión del proceso revolucionario; y en lo político, la debilidad del sistema se refleja en la falta de organización de su base popular, campesinos y obreros. Sólo cuando esta organización se logra, es decir, cuando se estructura la unidad del movimiento obrero y campesino, se alcanza la posibilidad de impulsar, a través del Estado, una política coherente de desarrollo.

/El primero

El primer intento en ese sentido se realiza bajo el gobierno de Cárdenas, en que se emprende la nacionalización de empresas extranjeras, y se inicia la industrialización, bajo una orientación marcadamente socializante. Sin embargo, la política de los gobiernos posteriores se caracteriza por un giro radical: descontando el conjunto de actividades básicas provenientes de las nacionalizaciones, la actividad del Estado se concentra en la creación de la infraestructura y de mecanismos financieros que faciliten la inversión privada; además, dada la carencia de capitales, se comienza a recibir con beneplácito la inversión extranjera, dentro de cierto margen de control estatal.

Con la nueva política, a medida que la industrialización avanza, el poder del Estado se consolida, alcanzando dimensiones formidables; sin embargo, su papel se restringe a crear condiciones favorables para la actividad económica privada, al tiempo que alienta cada vez más a la inversión extranjera. Así, ésta logra controlar gran parte de la industria instalada, volcándose luego al sector financiero y de comercialización, e incluso a ciertos rubros de la actividad agrícola. A la larga se crea pues una estructura económica de características monopólicas, y con ella un muy estrecho entrelazamiento entre quienes controlan políticamente el Estado y los nuevos sectores económicos. En los hechos, sólo en parte se alcanza la finalidad explícitamente perseguida con esta orientación del proceso de desarrollo, que consiste en dar rápida solución a las reivindicaciones populares, incorporando las masas al sistema económico-social.

En Chile, como consecuencia de los duros embates sostenidos durante la crisis económica de violencia inusual que lo afectó, los sectores populares y los sectores medios, en especial los que de alguna forma dependían del Estado, habían logrado organizarse políticamente desde la década del treinta. Como ya se ha indicado, en dicho país el período de transición se cierra con el ascenso al poder del Frente Popular, estructurado en base a una alianza de la cual esos dos grupos organizados son el fundamento; además, se suman a ellos algunos grupos económicos modernos,

/vinculados al

vinculados al aparato comercial y a la incipiente industria, ante la expectativa de mejorar su posición con el nuevo ordenamiento. Desde el poder, el Frente Popular inicia una tarea consciente de planificación económica, que en la práctica se orienta hacia la creación por el Estado de nuevas industrias y sectores de actividad, y hacia la formación de una burguesía industrial nacional, por medio del sistema de crédito.

Esta política, de suyo favorecida por la segunda guerra, contribuye a consolidar la posición económica de ciertos sectores de la burguesía industrial. Frente a la continua presión de los sectores populares, los sectores medios, que en buena medida manejan el aparato estatal, encuentran en los grupos industriales un aliado capaz de permitirles resistir la presión popular y obrera. Se instaaura pues un nuevo acuerdo político, cuyo programa impulsa la iniciativa privada, mediante la concesión de crédito público a estos grupos industriales emergentes.

Este cambio en la alianza de poder no ocurre sin graves conflictos políticos, que conducen a la represión del movimiento popular y a la quiebra de su organización; al mismo tiempo, el viraje de los grupos medios los conduce a ellos mismos a una posición de extrema debilidad frente a sus recientes aliados. Se intenta entonces reconstituir la alianza anterior, pero ante el colapso de las organizaciones que la sostenían el resultado alcanzado no es más que un populismo amorfo de corta duración.

Al fracaso de las alianzas de corte populista sigue una reestructuración de las organizaciones políticas, la que se centra, con mucho más nitidez, en los intereses de clase de los distintos grupos sociales. Los sectores industriales, financieros y agrarios orientan sus esfuerzos para asegurarse el control del mercado interno, pugnando por la continuidad del desarrollo en base a la iniciativa privada; los sectores populares, en cambio, proponen a través de sus organizaciones políticas formas estatizantes de orientación del desarrollo; cuya divergencia programática expresa, en cierto sentido, el grado de polarización social y política a que condujo el propio proceso de industrialización.

4.4.2.4 El período de internacionalización del mercado

Para este período, cuyo inicio se sitúa en la segunda mitad de la década del cincuenta, el análisis se limita a los casos de Argentina, Brasil y México, en los cuales, según se concibe, el proceso de industrialización sustitutiva madura hasta producir un grado considerable de diferenciación económica, signado por la formación de un sector productor de bienes de capital. En lo concerniente a la estructura de dominación, dicho período se caracteriza por la crisis del sistema de poder anterior, y por el consiguiente intento de reorganización. Finalmente, durante el mismo se alteran sustancialmente las relaciones económicas con el exterior, como consecuencia de la gravitación que adquiere la inversión privada extranjera en la actividad industrial interna. El problema que se plantea consiste pues en explicar la naturaleza y las vinculaciones de estas tres características básicas.

Como ya se ha señalado, durante el período previo, dejando de lado las características distintivas de cada uno de estos casos, se verifica en los tres la presencia de alianzas o coyunturas de poder mediante las cuales el Estado pudo ser el artífice de una política de arbitraje, encauzando la presión de las clases populares y de los grupos organizados hacia los objetivos del desarrollo. El éxito alcanzado dependió, sin embargo, de una coyuntura propicia, que se extiende, grosso modo, desde el inicio de la segunda guerra mundial, hasta el término de la guerra de Corea. Al variar la coyuntura, se producen efectos distintos en cada uno de los países considerados, efectos éstos que dependen, en buena medida, del acuerdo político específico en base al cual se desarrolla la industrialización sustitutiva.

Así, en Argentina, donde el sector exportador-importador juega un papel clave, al variar la coyuntura se hace imposible seguir manteniendo una remuneración satisfactoria a dicho sector, y al mismo tiempo financiar la ampliación del aparato industrial manteniendo altos niveles de gastos públicos y salarios. Ante esta contradicción, luego de la ruptura del esquema de dominio populista, se intenta rehacer la economía agro-exportadora, aumentando su

/productividad, para

productividad, para poder así seguir financiando el moderno sector industrial. Sin embargo, esta nueva orientación encuentra un escollo a nivel de la estructura política: ni el sector exportador-importador puede por sí solo imponer al resto del país su proyecto, ni la ampliación de la base política con la incorporación de los sectores industriales puede contrarrestar la presión de las masas. En estas condiciones, la intervención militar se hace frecuente y, ante la continua presión de las masas, el sistema no logra alcanzar, si no la legitimidad, al menos la eficacia: no se consigue, por consiguiente, ni el desarrollo ni la estabilidad política.

En Brasil, la intensa industrialización sustitutiva de post-guerra es impulsada por medio de prácticas de control y de tasas múltiples de cambio que favorecen el sector productivo interno, privado y público, en detrimento de los sectores exportadores. Si bien es cierto que dichos sectores nunca dejaron de presionar contra este tipo de intervención estatal, los precios de las exportaciones, muy favorables hasta 1953, permiten llevar a cabo tal política sin comprometer de manera decisiva los niveles de renta de los sectores agrarios. Sin embargo, hacia 1954, cuando la coyuntura empieza a cambiar, la alianza populista alcanza sus límites: parte de los sectores agrarios se unen a la oposición de la clase media urbana, a la que también se suma la presión de los grupos financieros internos e internacionales. Luego del breve interregno que sigue a la caída de Vargas se restablece la alianza desarrollista, pero con una orientación y contenido radicalmente distintos: la capitalización mediante recursos externos. Con tal política, soportable por parte del sector exportador, se haría posible satisfacer las demandas salariales de los grupos urbanos modernos, y a la vez robustecer el sector industrial, pero ahora asociado al capital extranjero. Pudo entonces darse desarrollo, pese a la inestabilidad política.

En México, donde por sus peculiaridades histórico-políticas los grupos presionan desde dentro del Estado y de su organización partidaria, la apertura

/hacia el

hacia el capital extranjero pudo darse sin las crisis políticas características de la trayectoria brasileña y argentina. En este caso, la creación de una burguesía industrial-financiera se realiza en estrecha conexión y desde dentro del aparato estatal, a la par que los mecanismos de integración sindical son controlados por el complejo sistema político, que imprime al desarrollo industrial un moderado sentido redistributivo. Se logra así impedir el enfrentamiento entre el Estado inversor y la burguesía nacional, y los conflictos de tipo clasista o populista, posibilitando el tránsito hacia una política de participación del capital extranjero sin crisis del sistema de poder. En tales condiciones, pudo darse desarrollo económico con estabilidad política.

Estos resultados divergentes de la coyuntura ocultan y al mismo tiempo permiten develar los problemas de estructura que están en la base del proceso de desarrollo latinoamericano. La conclusión que se extrae, es que la industrialización, estructuralmente, "dentro del marco social y político característico de las sociedades latinoamericanas, implica ingentes necesidades de acumulación, pero a la vez produce como resultado una fuerte diferenciación social. Las presiones para lograr una participación de los distintos sectores, tanto de los incorporados como de los marginados, se muestran como contradicciones con las formas de inversión que supone el tipo de desarrollo que se postula".^{1/}

Según se concibe, éste es el problema estructural básico que hace inconsistente, desde el punto de vista social y político, el modelo latinoamericano de industrialización sustitutiva. Tal modelo se asienta en condiciones de coyuntura externa favorable y en la limitada participación de los sectores populares en los beneficios del desarrollo. Las ventajas momentáneas en el comercio exterior posibilitan orientar el proceso de industrialización mediante una política que da lugar a cierto grado de incorporación de las masas, y al mantenimiento de ciertos niveles de renta de los sectores dominantes durante

1/ Ibid., p. 121.

el período de expansión hacia afuera. En tales condiciones, la alianza desarrollista, en sus versiones nacional-populista o estatal-desarrollista, puede mantenerse vigente. Pero a medida que el proceso de industrialización avanza, los requerimientos de incorporación de las masas aumentan cuantitativa y cualitativamente. Esta presión de los sectores populares es inconsistente con los requerimientos de acumulación del propio proceso. Al invertirse la coyuntura, impidiendo transferir tal presión al sector agrario, se rompe un importante eslabón de la alianza desarrollista: dicho sector, y en especial el latifundio, se manifiesta contra el Estado populista o contra los sectores industriales y de clase media que pudieran apoyar las reivindicaciones populares. Cuando la presión, y sobre todo los requerimientos de alzas de salarios, se hace muy fuerte los grupos agrarios comienzan a encontrar aliados en sectores industriales y financieros que no pueden acceder a tales demandas. Por otra parte, la alianza desarrollista, en tanto los sectores populares son uno de sus componentes, supone la necesidad de un arbitraje estatal que por lo menos asegure el mantenimiento de un nivel mínimo de salarios y el aumento del número absoluto de empleos. Cuando la coyuntura impide al estado asegurar esos objetivos de las masas, la conservación del acuerdo político que lo sostiene se hace imposible, esto es, la alianza desarrollista entra en colapso.

Debe destacarse, sin embargo, que por detrás de esa evolución hacia la crisis del sistema de poder, que en los hechos se presenta estrechamente ligada a condiciones coyunturales, existe un problema fundamental de estructura. La alianza desarrollista consigue impulsar, hasta cierto punto, el proceso de industrialización sustitutiva; pero más tarde la acumulación acelerada; finalidad primordial de algunos de los grupos que componen dicha alianza, se transforma en incompatible con los requerimientos de participación de las masas populares. En otras palabras, los intereses de los grupos que componen la alianza desarrollista, en esencia contradictorias, se hacen a la larga imposibles de conciliar, destruyéndose los fundamentos del sistema de poder que impulsara la industrialización sustitutiva con base en la propiedad nacional de los recursos productivos; por lo tanto, esta pauta de crecimiento aparece como inviable desde el punto de vista social y político.

/Las consideraciones

Las consideraciones anteriores procuran aclarar la naturaleza de uno de los tres fenómenos señalados como característicos del desarrollo de algunos países latinoamericanos en los años recientes, a saber, la crisis del sistema interno de dominación. Cabe ahora examinar sus conexiones con los otros dos: la diferenciación productiva y el cambio de las relaciones económicas con el exterior,

Si se parte desde la perspectiva de la estructura de poder, se percibe que durante la fase de sustitución creciente de importaciones, la afluencia de capital extranjero no constituye un problema esencial para la continuidad del proceso. Antes bien, el impulso que le brinda permite acelerar la incorporación selectiva a la economía industrial de ciertos sectores obreros y técnico-profesionales, lo que contribuye a mantener las alianzas desarrollistas.

A partir de cierto momento, sin embargo, que coincide con la aparición de dificultades crecientes en la sustitución de importaciones, la penetración de capitales extranjeros obedece a un doble movimiento convergente. Por un lado, la situación de profunda crisis, económica y política, del proceso de desarrollo hacia adentro, conduce a procurar los aportes de la inversión foránea como medio de continuar el crecimiento y de fortalecer la decadente alianza desarrollista; tal ocurre, por ejemplo, durante el gobierno de Kubitschek, en el Brasil, y durante el período frondizista, en la Argentina. Por otro lado, se produce una tendencia del capital internacional a invertir crecientemente en la industria interna de los países de menor desarrollo. Se define así, tanto por razones de carácter interno como externo, una nueva pauta de desarrollo, basada en la afluencia masiva de capital privado extranjero, que permite un nuevo impulso a la acumulación, y la transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente, que incluyen la instalación de una industria de bienes de capital.

Como se observa, la diferenciación productiva y el cambio en las relaciones económicas con el exterior son dos fenómenos estrechamente conectados; ellos producen, actuando en conjunto, efectos decisivos sobre el sistema de poder. En líneas generales puede decirse que con la nueva pauta de desarrollo

/se opera

se opera un reagrupamiento interno de las organizaciones productivas que posee dos aspectos principales: por un lado se estrechan los vínculos entre las empresas nacionales y los grupos monopolistas extranjeros; y por otro, aumentan sensiblemente los patrones de eficiencia de la industria, mediante el uso creciente de tecnologías ahorradoras de mano de obra. La primera de estas tendencias conduce a una pérdida de significación de uno de los grupos clave de la alianza desarrollista: la antigua burguesía industrial nacional. La segunda conduce a un tipo de industrialización basada en un patrón tecnológico excluyente y orientada hacia un mercado urbano restringido, incompatible con los requerimientos de empleo y participación de los vastos grupos populares. Se concluye pues que la transformación de las relaciones económicas con el exterior y la diferenciación productiva que esta transformación trae aparejada, trastocan las bases sociales de la antigua alianza desarrollista, que se deshace así de manera definitiva.

En síntesis, puede decirse que las contradicciones inherentes al proceso de industrialización sustitutiva, basado en la propiedad nacional, se expresan en la crisis del sistema de poder que hasta cierto momento logra impulsarlo; dicha crisis, aliada a las nuevas tendencias del capital internacional, que se orienta hacia el control in situ de los nuevos mercados nacionales, conduce a que ciertos países de América Latina, como forma de superarla, opten por una pauta de desarrollo extranjerizante; pero tal pauta, al alterar la estructura y las relaciones sociales, acelera la quiebra de la antigua alianza desarrollista, y contribuye a la conformación de un sistema de poder que se asienta sobre nuevas bases.

Cabe pues preguntarse hacia donde apunta el proceso económico-social de los países latinoamericanos que han cerrado su etapa de crecimiento industrial autónomo, y que han pasado a centrar las perspectivas de desarrollo en la penetración del capital privado extranjero.

Debe reiterarse, en primer término, que esta nueva pauta de desarrollo conlleva una transformación fundamental en las relaciones económicas con el

/exterior. En

exterior. En las modalidades de desarrollo anteriores dichas relaciones se establecieron en lo esencial en torno al enclave y al control del sistema de comercio exterior, e involucraron ciertos tipos de nexo entre el vínculo externo y la estructura social y política interna. En la nueva pauta de desarrollo, a aquellas relaciones se agrega el control por el capital extranjero de parte del aparato industrial que produce para el mercado interno. Se alteran pues las relaciones de dependencia y los nuevos nexos entre la vinculación externa y la estructura social y política interna se perfilan como tema de importancia crucial.

En la argumentación corriente se aduce que las nuevas características de las relaciones con el exterior expresan una agudización de la dependencia, tanto porque ciertas decisiones claves - las de inversión y selección de tecnologías - se toman de acuerdo a intereses foráneos, como porque dichas relaciones involucran salida de excedentes que no siempre se reinvierten en el país que los genera. Desde la perspectiva que se ha adoptado interesa sin embargo, destacar que a través de los capitales, la técnica y la organización transferidos desde el exterior, se inaugura un nuevo eje de ordenamiento de la economía y de la sociedad de menor desarrollo relativo.

La afluencia de capitales foráneos obedece en buena medida a la dinámica de las economías dominantes, donde en años recientes se ha producido una acentuada aceleración del avance técnico y de la concentración monopólica. Al trasladarse a los países en los que ha tenido lugar un proceso de industrialización sustitutiva, dichos capitales contribuyen, al menos hasta cierto punto, a complementar la estructura productiva preexistente, evocándose a la creación de ramas tecnológicamente complejas de la industria de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, al instalarse en esas ramas, establecen en ellas condiciones monopólicas, aseguradas por su capacidad financiera y por el dominio de técnicas productivas generadas en el centro y altamente ahorradoras de mano de obra. En la medida que estas pautas de organización y tecnológicas se transfieren a más y más ramas industriales, confórmase un sector de "industria moderna" que, si bien acelera el desarrollo, lo hace en desajuste

/con el

con el contexto de subdesarrollo vigente en los demás sectores económicos. Estas "islas de modernidad" son excluyentes, antes que nada, por su escasa capacidad de absorción de mano de obra; y en conexión con ello, porque se complementan unas a otras, en un juego de demandas recíprocas, produciendo escasos efectos sobre los sectores atrasados de la economía.

El carácter "excluyente" que el capital monopolístico imprime a la estructura económica genera a su vez una intensificación de la exclusión social. Esto se refiere no sólo a las masas, sino también a las capas económicamente significativas del período anterior. Aparte de las vastas masas rurales y urbanas, surge un proletariado más "moderno" y otro más "tradicional"; los grupos industriales se escinden también, entre los formados antes del predominio monopolista y aquéllos que controlan la industria de alta productividad; subsisten los sectores medios y los vinculados a la actividad agrícola; y todos ellos procuran definir su posición en el nuevo modelo de ordenación económico-social, de tal forma que les permita maximizar su participación en el desarrollo.

Las transformaciones, apenas esbozadas, que se producen en las estructuras económica y social durante el período que se ha dado en llamar de "internacionalización del mercado interno", tienen implicancias en lo que respecta al sistema de poder. Como primera aproximación puede decirse que el nuevo tipo de desarrollo conduce a una renovación del sistema político-social, formando una estructura de dominio no ya basada, o sólo parcialmente basada, en los sectores terratenientes, exportadores o vinculados a la antigua industria sustitutiva. El nuevo sector industrial donde predominan las empresas monopolísticas extranjeras, parece ejercer una influencia fundamental sobre las decisiones nacionales. La consolidación del sistema de control político que empieza a tener vigencia depende, a lo que todo indica, de las condiciones socio-políticas previas en las cuales la nueva pauta de desarrollo se ha insertado. Así, en un país como México, donde el sector popular y también el sector empresario ya tenían relaciones con el sistema de decisiones políticas desde dentro mismo del aparato del Estado, se puede lograr una reorganización acorde con dicha pauta, definiendo las áreas de influencia de esos sectores, y la del sector vinculado a las empresas extranjeras.

El tránsito hacia un nuevo sistema de dominio parece ser más difícil en los casos de Brasil y Argentina. En principio puede decirse que para la acción de las clases asalariadas y de los grupos no hegemónicos tenga eficacia, se requiere un grado avanzado de sindicalización, una intensa diferenciación de las clases medias y, en definitiva, una modernización de los grupos sociales que les permita imponer soluciones y políticas de orientación del proceso económico, acordes a sus intereses. Sin embargo, el propio carácter excluyente del proceso impide o al menos retarda tal modernización. Así, la tendencia de la nueva pauta de desarrollo a producir una marginalización creciente - entendida ésta en su sentido más amplio - en circunstancias que las anteriores estructuras organizativas y formas de reivindicación de estos grupos han perdido vigencia, las transforma en una masa disponible cuyas nuevas formas de organización y movilización política constituyen todavía una incógnita. Los grupos directa o indirectamente vinculados al sector capitalista avanzado, cuando modernizan sus organizaciones de reivindicación logran participar en cierta medida de los beneficios del desarrollo, pero de manera tal que se desvinculan de las presiones populares masivas, tanto urbanas como rurales. Puede afirmarse pues, provisionalmente, que el carácter excluyente del crecimiento en base al capital privado extranjero torna lenta la reconstrucción del orden social, requiriendo la constitución de formas autoritarias de dominio.

4.5 Los planteamientos de A.G. Frank ^{1/}

Tales planteamientos, de suyo muy generales, comienzan postulando que "el desarrollo y el subdesarrollo económicos son las caras opuestas de la misma moneda, ... son producto de un mismo proceso y de una sola estructura económica - aunque dialécticamente contradictoria, - cual es la del capitalismo". ^{2/} Debe excluirse, por lo tanto, la idea corriente

^{1/} Frank, A.G. a) "El desarrollo y el subdesarrollo"; Revista Desarrollo Año I, N° 2, Colombia, marzo de 1966. b) "Chile: el desarrollo del subdesarrollo"; Monthly Review, N° 46/47, enero-febrero de 1968; copiado en mimeo del ILPES, abril de 1969.

^{2/} Frank, A.G. En b) pág. 14.

de que ambos fenómenos "son meramente relativos y cuantitativos, en el sentido de que uno representa un mayor desarrollo económico que el otro";^{1/} según se concibe, ellos "son también relacionados y cualitativos, en tanto uno es estructuralmente distinto del otro, pero es causado, por su propia relación con el otro".^{2/} Además, desde que desarrollo y subdesarrollo derivan de un mismo proceso, tampoco "pueden ser considerados como productos de estructuras o sistemas económicos supuestamente distintos, ni de presuntas diferencias en cuanto a las etapas de crecimiento económico alcanzadas dentro del mismo sistema".^{3/}

La idea general que sirve de punto de partida consiste pues en que "el mismo proceso histórico de expansión y desarrollo del capitalismo a través del mundo, ha generado simultáneamente - y sigue generando - tanto el desarrollo económico como el subdesarrollo estructural".^{4/} De ahí que "el estudio de la naturaleza y las causas del subdesarrollo ... (requiera un) ... enfoque ... histórico y estructural a la vez".^{5/}

Tal enfoque ha orientado la realización de dos ensayos, relativos a la historia económico-social de Chile y Brasil, ^{6/} cuyas características, asociadas a ciertos supuestos que derivan de los aportes más generales de la economía política, sugieren la siguiente ordenación de las hipótesis fundamentales sobre el proceso de desarrollo.

La primera de estas hipótesis se refiere a que dicho proceso consiste esencialmente en la transferencia de excedente económico desde las áreas menos desarrolladas hacia las áreas más desarrolladas. La posibilidad de esta transferencia se asocia a la preponderancia de las condiciones

^{1/} a ^{3/} Ibid, p. 14.

^{4/} Ibid, p. 14.

^{5/} Frank, A.G. En a), p. 4.

^{6/} El primero es el ya citado. El segundo. "Capitalist Development and Underdevelopment in Brazil" está incluido en la obra del mismo autor, "Capitalism and Underdevelopment in Latin America"; Monthly Review Press, New York, 1965.

monopólicas en la estructura del capitalismo. Según se aduce, "por más competitiva que pueda haber sido la estructura económica de la metrópoli de una determinada etapa de su desarrollo, la estructura del sistema capitalista mundial en conjunto, así como la de sus satélites periféricos, ha sido altamente monopólica a lo largo de toda la historia del desarrollo capitalista. Por lo mismo, el monopolio externo ha resultado siempre en la expropiación ... de una parte sustancial del superavit económico ..., y su apropiación por otro sector del sistema capitalista mundial".^{1/}

La segunda hipótesis estrechamente vinculada a la anterior, se refiere a que el desarrollo "del capitalismo asume la forma de una polarización entre el centro metropolitano y los satélites periféricos".^{2/} Ello deriva de que "la metrópoli expropia el superavit económico de sus satélites y se la apropia para su propio desarrollo económico. Los satélites se mantienen en el subdesarrollo por la falta de acceso a su propio superavit, y como consecuencia ... de las ... relaciones explotadoras que la metrópoli introduce y mantiene en la estructura económica interna del satélite".^{3/} Por lo tanto, "en contraste con el desarrollo de la metrópoli mundial que no es satélite de ninguna otra, el desarrollo de las metrópolis nacionales y regionales está limitado por su mismo status".^{4/}

La tercera hipótesis hace mención a que "los satélites experimentan su más grande desarrollo económico y especialmente su desarrollo industrial clásicamente capitalista, cuando los lazos que los atan a sus metrópolis son más débiles".^{5/} Tal hipótesis, opuesta a la concepción usual de que "el desarrollo en los países subdesarrollados surge del contacto ... con los países desarrollados metropolitanos, ... parece confirmarse por dos especies de relativo aislamiento que la América Latina ha experimentado en el curso de su historia. Una es el aislamiento temporal causado por las crisis de guerra o depresión en las metrópolis

^{1/} Frank, A.G. En a), p. 11/12.

^{2/} Frank, A.G. En b), p. 12.

^{3/} Ibid, p. 13.

^{4/} Frank, A.G. En a), p. 9.

^{5/} Ibid, p. 10.

mundiales".^{1/} "La otra ... es el aislamiento geográfico y económico de regiones que en una época de su historia estuvieron débilmente ligadas y escasamente integradas al sistema mercantilista y capitalista".^{2/} Las investigaciones preliminares muestran que en ambos casos se produjo "el más promisorio desarrollo económico autogenerado de clásico tipo capitalista industrial",^{3/} del cual el ejemplo más conspicuo es el desarrollo alcanzado por algunos países latinoamericanos durante las dos guerras y el período intermedio de depresión económica.

Como corolario de esta segunda hipótesis, se aduce que "cuando la metrópoli se recupera de su crisis y restablece los lazos del comercio y las inversiones que reincorporan plenamente el satélite al sistema, o cuando la metrópoli se expande para incorporar regiones antes aisladas del sistema mundial, el desarrollo e industrialización anterior ... es sofocado o canalizado en direcciones subordinadas y nada promisorias".^{4/} Entre los diversos ejemplos que parecen confirmar este corolario se destaca el relativo al retraso del crecimiento y de la industrialización latinoamericanas, que, alivias a la satelización creciente de la industria, se hacen manifiestas "después de la recuperación y expansión de la metrópoli a partir de la guerra de Corea".^{5/}

La cuarta hipótesis se refiere a que "las regiones que hoy son más subdesarrolladas y de mayor apariencia feudal son precisamente las que en el pasado mantuvieron más estrechos lazos con la metrópoli",^{6/} tal como las regiones grandes exportadoras de materias primas y metales preciosos, abandonadas cuando por una u otra razón el negocio decayó. Esta hipótesis, que "contradice en mucho la tesis generalmente admitida de que la fuente del subdesarrollo de una región es su aislamiento y sus

1/ Ibid, p. 10.

2/ y 3/ Ibid, p. 11.

4/ Ibid, p. 11/12.

5/ Ibid, p. 12.

6/ Ibid, p. 13.

instituciones precapitalistas, ... parece estar ... confirmada por el antiguo desarrollo super-satélite y el actual ultra-subdesarrollo de las Antillas y el noreste del Brasil, antes exportadores de azúcar, y de las regiones ex-mineras de Minas Gerais en el Brasil, el Alto Perú y Bolivia, y los estados de Guanajuato, Zacatecas y otros en México Central".^{1/}

Las hipótesis anteriores sugieren a su vez dos hipótesis adicionales que dicen respecto a la conformación regional y sectorial de las economías dependientes. La una es que las relaciones metrópoli-satélite "no se limitan ... al nivel imperial o internacional, sino que penetran y estructuran la propia vida económica e incluso política de las colonias y países latinoamericanos. Así como la capital colonial y nacional y el sector exportador se hacen satélites de la metrópoli ibérica primero, y luego de otras metrópolis del sistema económico mundial, así este mismo satélite se convierte en metrópoli colonial, y luego nacional respecto de la población y los sectores productivos del interior. Aun más, las capitales de provincia que ocupan una posición de satélite frente a la metrópoli nacional - y a través de ésta de las metrópolis mundiales -, son a su turno metrópolis provinciales, alrededor de las cuales giran sus propios satélites".^{2/} Se constituye así "una cadena o serie de constelaciones de metrópolis y satélites que abarcan el conjunto de los componentes de todo el sistema",^{3/} cuya estructura regional deformada instrumenta la captación de excedente desde el centro parincipal.

La segunda hipótesis adicional destaca que "el latifundio se formó como una empresa comercial que creó para sí misma las instituciones que le permitieron responder a la creciente demanda en el mercado mundial o nacional por medio de la expansión de sus tierras, capital y trabajo para

1/ Ibid, p. 13.

2/ Ibid, p. 15.

3/ Ibid, p. 6.

/incrementar a

incrementar a su vez el suministro de sus productos".^{1/} Asimismo, desde igual perspectiva se concibe que "los latifundios que hoy aparecen aislados y semifeudales, vieron declinar la demanda para sus productos o su capacidad productiva, y se encuentran principalmente en las antiguas regiones exportadoras agrícolas y mineras citadas atrás, cuya actividad económica declinó en general".^{2/} Tal hipótesis contradice "las ideas de la mayoría y aún las opiniones de algunos historiadores y otros estudiosos del asunto, según los cuales las raíces históricas y las causas socioeconómicas de los latifundios o instituciones agrarias de la América Latina deben ir a buscarse en el transplante de instituciones feudales europeas y/o en la depresión económica".^{3/}

El conjunto de las hipótesis anteriores sugiere que las características de las economías dependientes que en general se conciben como propias del subdesarrollo - entre las cuales se puso énfasis en la estructura agraria y regional - provienen de un trazo específico de la evolución del capitalismo mundial: su tendencia al desarrollo desigual. Aún más, se desprende de dichas hipótesis que el fenómeno del subdesarrollo como tal deriva de dicha tendencia, es expresión de una ley del desarrollo desigual. En otras palabras, "el sistema capitalista, a lo largo de todo su desarrollo y expansión en escala mundial mantuvo, en su conjunto, la ... (misma) ... estructura esencial",^{4/} generando un desarrollo desigual, esto es, progreso en la metrópoli y subdesarrollo en la periferia.

En definitiva, se concibe que capitalismo genera continuamente subdesarrollo, en todo tiempo y lugar. Si bien que la conclusión que sigue no deriva directamente de la acertiva anterior, pues está ligada al estudio de casos específicos, de la misma puede desprenderse a grandes rasgos que si la esencia del subdesarrollo está en la naturaleza del sistema capitalista, su superación depende de la superación de dicho sistema.

^{1/} a ^{3/} Ibid, p. 14.

^{4/} Frank, A.G. En b), p. 17.

A un nivel más concreto y en conexión a los casos estudiados, se concluye que el capitalismo nacional y la burguesía nacional no pueden ofrecer salida alguna al subdesarrollo en América Latina",^{1/} En tanto "la estructura contemporánea del capitalismo ... (no) ... genera el desarrollo autónomo de una burguesía nacional",^{2/} y desde que la tendencia general antes señalada agrava continuamente la situación de subdesarrollo, el quiebre de ésta situación requiere la superación de la condición de dependencia y el cambio de sistema, en base a la acción de los grupos populares.

^{1/} y ^{2/} Ibid, p. 1.

5. CONTRASTACION ENTRE LA CONCEPCION DE LA CEPAL Y LOS INTENTOS DE
INTELPRETACION ALTERNATIVA

5.1 Las características generales de los intentos de interpretación
alternativa

Las interpretaciones del proceso económico-social latinoamericano que se han resumido en el ítem anterior, contienen rasgos comunes que permiten concebirlas como integrantes de una misma concepción. Para captar estos rasgos conviene revisar previamente las características más generales de cada una de ellas, en lo concerniente a la explicación que brindan de dicho proceso, a las conclusiones a que arriban y a las categorías de análisis que utilizan.

La primera de estas interpretaciones (4.1) limita el análisis del proceso latinoamericano a la esfera económica y a los años recientes. Para proceder a su explicación, parte constatando la existencia de dos tendencias paralelas: en el centro, o más específicamente en la economía norteamericana, el sector externo - en su sentido más amplio, que incluye la producción de sus empresas fuera de fronteras - gana una importancia creciente; en Latinoamérica se produce un proceso de monopolización y de desnacionalización del sector industrial. Aparentemente ambas tendencias son dos aspectos de un mismo proceso de concentración bajo el dominio de los grandes consorcios internacionales, propios de la economía capitalista en los últimos años. Dicho proceso es el que explica, en última instancia, la tendencia central de las economías latinoamericanas en el mismo período: el aumento de la dependencia financiera.

Las conclusiones del análisis se refieren, antes que nada, a la consecuencia económica directa de este aumento de la dependencia financiera, que, por su misma naturaleza agrava considerablemente los problemas de balanza de pagos. Pero además, desde que dicho aumento está asociado a la concentración y desnacionalización de la industria, habrán de producirse también importantes cambios a nivel socio-político. Si bien que éstos no se examinan, se sugiere, a modo de conclusión provisional, que estos cambios

/conducen a

conducen a la pérdida de expresión de la burguesía industrial nacional como clase dirigente capaz de imponer su propio proyecto de transformación social, y además, a la agudización de las contradicciones sociales internas.

Para realizar este análisis y arribar a tales conclusiones, se utilizan dos conceptos fundamentales: el de dependencia comercial y el de dependencia financiera. La primera se expresa en la captación por el centro de excedente económico generado en la periferia, consecuente de los mecanismos del comercio internacional, cuya transferencia se realiza bajo la forma de ganancias de las empresas comerciales o de servicios del comercio, y por medio del deterioro de los términos del intercambio. La dependencia financiera proviene de la presencia de capitales extranjeros en las economías periféricas, y se refleja en la translación de excedente hacia el centro, principalmente bajo la forma de intereses, utilidades y royalties.

La segunda de las interpretaciones anteriormente descritas (4.2), intenta mostrar que los problemas fundamentales de América Latina, entre los que pueden citarse el estancamiento, la marginalización y la crisis y radicalización políticas, son consecuencia de un proceso de industrialización capitalista, que se desarrolló en el marco de un proceso más amplio de integración capitalista mundial, bajo el dominio del capital monopólico. La idea central es pues similar a la de la interpretación anterior, en el sentido de que ambas conciben que los determinantes principales de la evolución económico-social latinoamericana son un aspecto del proceso de concentración monopólica del capitalismo en su conjunto, característico de la economía mundial desde el término de la segunda guerra. Desde el punto de vista de la periferia, dicho proceso es signado por un cambio de rumbo del capital internacional, que se vuelca hacia el sector manufacturero interno de esos países, produciendo transformaciones fundamentales en su estructura socio-económica.

/En lo

En lo que respecta a la estructura económica, estas transformaciones consisten en el surgimiento de una acentuada tendencia a la descapitalización, cuyo eje es la remesa de utilidades de las empresas extranjeras hacia el exterior, y en la consolidación de una estructura monopólica en el sector industrial interno, bajo el dominio del capital internacional. Con relación a la estructura socio-política, el resultado es la reorganización de la estructura de clases y del sistema de poder correspondiente, en base a la hegemonía de los grupos representativos del capital foráneo, y la creciente radicalización política, que expresa la agudización de las contradicciones de clase. Examinando estas consecuencias del proceso de integración capitalista mundial en el caso específico de Brasil, puede inferirse que la tendencia a la descapitalización se relaciona íntimamente con el fenómeno del estancamiento, y que la concentración y desnacionalización económicas que están en la base de tal descapitalización, son a su vez el origen de los fenómenos constatados en el orden político-social: la pauta de industrialización extranjerizante hace inviable la conducción política de la burguesía industrial nacional; la reordenación del aparato productivo en base a técnicas capital-intensivas acentúa la tendencia a la marginalización, a la vez que permite obtener altos márgenes de ganancia operando en un mercado restringido; a medida que el sistema económico-social se hace más excluyente, y que los sectores dominantes locales se agrupan bajo la hegemonía del capital extranjero, el sistema político se hace también más excluyente; como la participación popular en el poder amenaza la tasa de ganancia, la presencia del capital extranjero y el régimen de propiedad privada, desaparece la posibilidad de establecer un sistema de dominio más amplio, capaz de conducir el proceso social hacia la mayor integración de los grupos populares, cual pudiera ser la provocada por la reforma agraria y las reformas sociales; por eso mismo se instalan formas de poder autoritarias, al tiempo que se radicalizan los grupos populares excluidos.

/Si bien

Si bien que en esta interpretación no se plantea por separado cuáles son las categorías de análisis utilizadas, varias menciones dispersas permiten concluir que el marco teórico que le sirve de punto de referencia es similar al de la interpretación anterior: el concepto de dependencia, concebida como una relación de dominación entre áreas cuya expresión económica es la expropiación de excedente, juega un papel clave dentro de este enfoque.

El tercer estudio presentado (4.3) procura explicar los rasgos fundamentales del proceso económico uruguayo a partir de 1930; el estancamiento ganadero, el crecimiento industrial, y el posterior estancamiento del sistema económico en su conjunto. El sector ganadero se concibe sometido, durante todo el período, a relaciones de dependencia con el exterior que limitan la apropiación nacional de plusvalía generada en el mismo; a pesar de esto, sus condiciones naturales favorables permiten a la clase capitalista ganadera disponer de un considerable monto de excedente económico. El crecimiento industrial aparece vinculado a una evolución de coyuntura del capitalismo en su conjunto. Las condiciones derivadas de la crisis, la guerra, y superabundancia de oportunidades de inversión e inmediata post-guerra, permiten aislar el mercado interno, reservándolo a los excedentes nacionales, principalmente ganaderos, que fluyen hacia la industria en virtud de un comportamiento típicamente capitalista, esto es, merced a consideraciones de rentabilidad relativa. La industria crece desde su origen distorsionada por la inadaptación de la tecnología, la cual, a medida que avanza el proceso sustitutivo, tiende a hacer cada vez más difícil la percepción de márgenes de ganancia adecuados. Pero tal tendencia es además agravada, y de manera fundamental, por el cambio en las relaciones de dependencia verificado desde la segunda mitad de la década del cincuenta: el aumento de la brecha tecnológica y de la concentración monopólica imposibilitan finalmente la obtención de una tasa marginal de ganancia que atraiga la inversión hacia una industria nacional y autónoma. En un país donde las oportunidades

/de inversión

de inversión para el capital monopólico internacional son escasos, los excedentes nacionales fluyen hacia el exterior, determinando la paralización del crecimiento.

Los tres fenómenos antes indicados se explican pues en conexión con las condiciones generales de la acumulación capitalista, y con las determinaciones impuestas a la misma por las relaciones de dependencia: la industria crece durante cierto período porque se transforma en la alternativa de inversión más rentable, dada la atenuación de las relaciones de dependencia; crece de forma distorsionada porque la dependencia, aunque atenuada, subsiste: los capitalistas nacionales poseen capacidad de acumular, pero no controlan el desarrollo de las fuerzas productivas del sistema; y luego su crecimiento se detiene, tanto porque se agudiza esta contradicción inherente a la industrialización mundial sigue su curso, generando más concentración monopólica y nuevas formas de dependencia. La conclusión que se deriva, limitando la perspectiva al terreno de lo económico, es la de que las posibilidades de crecimiento están circunscritas a las siguientes alternativas: o bien adaptarse a las nuevas condiciones de dependencia, desarrollando en asociación creciente con el capital privado extranjero aquéllas actividades en las cuales se posea un grado razonable de eficiencia; o bien dejar de formar parte de las áreas dependientes.

Como queda insinuado en el párrafo anterior, este enfoque se arraiga en un marco teórico de análisis que contiene dos supuestos básicos: la clase capitalista, en países que son a la vez capitalistas y dependientes, orienta su comportamiento económico y, en consecuencia, el curso general de la evolución económica, en función de las oportunidades de ganancia; este comportamiento está también sujeto a las determinaciones que derivan del carácter dependiente de las economías en que actúan. La dependencia, encarada desde el punto de vista económico, se define de forma similar a la anteriormente planteada, esto es, se la vincula a la translación

/de excedente

de excedente de las áreas dependientes a las áreas dominantes. Se concibe además de que las formas de la dependencia varían en las sucesivas fases del capitalismo, comercial, industrial y financiera, presentando una tendencia general a agudizarse que culmina en la década del cincuenta, con la formación de grandes corporaciones internacionales capaces de ejercer un dominio creciente sobre la industria interna de los países periféricos.

El cuarto trabajo que se ha descrito (4.4), en virtud de la perspectiva de la cual parte, no presenta en verdad una interpretación del proceso de cambio social en América Latina, sino un conjunto de interpretaciones de otros tantos procesos, concebidos y desarrollados, dentro de un mismo enfoque general. Como ya se ha indicado, el punto de arranque es el análisis de la conformación de dos tipos fundamentales de economía durante el período de expansión hacia afuera. Atendiendo a la propiedad nacional o extranjera del sector exportador, se conforman sociedades con control nacional de los recursos productivos básicos o de tipo enclave, las que poseen características distintas, no sólo en lo que respecta al sistema económico y a su potencialidad de diferenciación y expansión, sino también en la atinente a la estructura social y al sistema de poder.

La expansión hacia afuera crea cierto grado de diversificación económica y de diferenciación social; la aparición de los sectores sociales llamados medios al lado de aquéllos que hicieron viable en sus inicios el sistema primario-exportador, marca el comienzo del período llamado de transición. Se sostiene que este período es caracterizado por la crisis del sistema de poder previamente constituido, y que dicha crisis precede al impacto provocado en las economías latinoamericanas por la gran depresión. Esta crisis, dado que se origina en los intentos de participación de los grupos sociales emergentes, se encuentra relacionada al grado de diferenciación económica y social alcanzado previamente. Sin embargo, no se concibe que tal diferenciación determine mecánicamente las posibilidades de cambio social: de acuerdo al

/enfoque que

enfoque que orienta el trabajo, el sistema de dominación que se constituye en base a la estructura económico-social, condiciona a su vez sus posibilidades de transformación. En líneas generales, estas posibilidades de transformación dependen del tipo básico de economía - control nacional o enclave - y, dentro de cada tipo, de los límites que la estructura socio-económica y (especialmente) el sistema de poder pre-constituidos, imponen a la participación de los grupos medios. Con estas bases conceptuales, presentadas aquí de manera muy general, se estudian en total siete casos de transición, que corresponden a nueve países latinoamericanos y a América Central.

El período de transición se caracteriza por la participación creciente de la clase media y de la burguesía industrial en el sistema de poder. El grado de participación que logran estos grupos depende primordialmente del tipo básico de economía, y condiciona a su vez la posibilidad y las modalidades del desarrollo industrial ulterior. En una economía de clave la debilidad de los sectores burgueses modernos conlleva una mayor participación en el poder de los sectores medios, constituyéndose una alianza de poder que dirige el proceso de industrialización con una orientación estatizante. Se configura así, en el período de consolidación del mercado interno, un primer caso de industrialización, caracterizado bajo el título "el Estado desarrollista". Cuando la situación original es de control nacional, el balance de fuerzas entre los sectores burgueses y medios tiende a favorecer, en cambio, a los primeros. En la medida en que ellos logran un predominio político efectivo, orientan el proceso de industrialización excluyendo la participación del estado como productor directo: es el caso de la "industrialización liberal". La presencia de masas sin una contrapartida de empleo, al crear una situación de poder fluida y peligrosa, exige, sin embargo, una participación más decisiva del Estado, en la doble forma de la conducción centralizada del proceso de industrialización y de la constitución de industrias básicas de propiedad pública; en este tercer caso se configura la "industrialización nacional-populista".

/El análisis

El análisis del período de crecimiento hacia adentro se restringe pues a tres casos, que abarcan sólo a cuatro de los países del área.

En el período siguiente, denominado de "internacionalización del mercado interno", el análisis se restringe aún más, de forma que, en definitiva, el estudio del proceso de cambio social hasta los días presentes se circunscribe a los casos de tres países, Argentina, Brasil y México. Durante la fase previa de industrialización sustitutiva, haciendo abstracción de sus características diferenciales, se verifican en estos casos un rasgo común: la presencia de alianzas o coyunturas de poder que permitieran al Estado encauzar la presión de las clases populares y de otros grupos organizados hacia los objetivos del desarrollo. Según se aduce, este éxito de la industrialización sustitutiva estuvo ligado a una coyuntura internacional favorable, y el estancamiento que le sigue también guarda relación con el cambio de esa coyuntura. Aún más, la crisis del sistema de poder que acompaña el estancamiento tiene indudablemente un nexo con los problemas económicos de coyuntura, y se desarrolla en cada país en conexión con la gravedad de estos problemas y con las condiciones específicas, económicas, sociales y políticas, de cada uno de ellos. Sin embargo, se concibe que en la base de la crisis de poder se encuentra un problema fundamental de estructura. Como ya se ha indicado anteriormente, "la alianza desarrollista consigue impulsar, hasta cierto punto, el proceso de industrialización sustitutiva, pero más tarde la acumulación acelerada, finalidad primordial de algunos de los grupos que componen dicha alianza, se transforma en incompatible con los requerimientos de participación de las masas populares. En otras palabras, los intereses de los grupos que componen la alianza desarrollista, en esencia contradictorios, se hacen a la larga imposible de conciliar, destruyéndose los fundamentos del sistema de poder que impulsara la industrialización sustitutiva con base en la propiedad nacional de los recursos productivos. Por lo tanto, esta pauta de crecimiento aparece como inviable, desde el punto de vista social y político". Las

/consideraciones

consideraciones anteriores constituyen sólo una primera aproximación en el análisis de la crisis del sistema de poder, ya que ésta se considera estrechamente vinculada a otros dos fenómenos: la diversificación productiva y el cambio de las relaciones económicas con el exterior. Según se aduce, a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta, el capital monopólico internacional comienza a fluir hacia la industria interna de los países en cuestión; ello deriva de la propia dinámica de los países centrales, y de la profunda crisis económica y política de los países receptores, que le abren las puertas a la inversión extranjera como modo de obviar dicha crisis. Se produce entonces un doble resultado: la estructura productiva interna se diversifica, con la creación de una industria de bienes de capital que trastoca los patrones de eficiencia y genera un sub-sector industrial moderno, orientado hacia un mercado restringido y de tecnología altamente excluyente; buena parte de la industria interna se concentra y desnacionaliza. Ambos fenómenos alteran fundamentalmente las bases objetivas del comportamiento de la antigua burguesía nacional y de los grupos populares, comprometiendo pues, de manera definitiva, la alianza de poder que sostuvo e impulsó la industrialización sustitutiva en el período anterior.

A modo de conclusión, y en lo que respecta a las perspectivas político-sociales de la nueva pauta de desarrollo, se aduce que la consolidación de un sistema de dominio que la haga viable se realiza más fácilmente en México, donde los sectores sociales fundamentales ya tenían relaciones con el sistema de decisiones políticas desde dentro mismo del aparato del Estado, lo que les permite redefinir las áreas de influencia, entre sí y con el sector vinculado a las empresas extranjeras. El tránsito hacia una nueva forma de dominio en cambio más difícil en los casos de Argentina y Brasil donde, en lo esencial, la tendencia de la nueva pauta de desarrollo a producir una marginalización creciente, hace difícil la reconstrucción del orden social, exigiendo recurrir a formas autoritarias de dominio.

/El trabajo

El trabajo que se acaba de sintetizar ha sido concebido como un intento de análisis integrado del desarrollo, que supere las insuficiencias derivadas de la unilateralidad de los enfoques corrientes, puramente económicos o sociológicos. Tal tipo de análisis requiere explicar los procesos reales de desarrollo, esto es, las pautas concretas de crecimiento de las economías latinoamericanas, insertadas en el marco del proceso de cambio social global. Ahora bien, como este proceso es puesto en marcha por la acción de las clases y grupos sociales, y en especial por su acción política - principal medio de una clase o grupo para establecer y desarrollar las formas económicas compatibles con sus intereses y objetivos - el análisis integrado del desarrollo requiere examinar dicho proceso desde una perspectiva específica: las modalidades que adoptan las estructuras de dominación y sus conexiones recíprocas con las estructuras social y económica. Cuando se parte desde tal perspectiva, el examen de las formas históricas de vínculo de las economías subdesarrolladas con el mercado mundial adquiere una importancia primordial, ya que tales vínculos influyen decisivamente en la constitución interna de los grupos sociales y en su ubicación y fuerza relativa en la estructura de dominación. En otras palabras, tal enfoque requiere tener en cuenta las formas concretas que asume la dependencia al expandirse los países capitalistas originarios; pero no concibiéndola como una simple determinación de lo interno por lo externo, sino como un conjunto de relaciones estructurales: un tipo específico de agrupación y de relaciones sociales - esto es, una estructura social - que implica cierto tipo de estructura de dominio, que conlleva a su vez cierto tipo de vinculación estructural con el exterior. Así concebida, la categoría de dependencia juega pues un rol fundamental en el análisis de los procesos de cambio social de América Latina.

/Como se

Como se ha indicado, el último de los enfoques examinados (4.5), por eso mismo que su autor adopta la posición metodológica de emprender el esfuerzo de teorización a partir del examen de la evolución histórica de casos concretos de subdesarrollo, se arraiga en una concepción muy general, la que, en esencia, postula que el sistema capitalista genera un desarrollo desigual a lo largo de todo su curso, esto es, la concentración del progreso en los países económica y políticamente hegemónicos, y el retraso y las distorsiones estructurales características del subdesarrollo en los países de la periferia. Además, según se concibe, el sustrato económico de este desarrollo desigual es constituido por la apropiación continua por el centro de excedente económico generado en los países dependientes.

5.2 Los rasgos comunes de los intentos de interpretación alternativa

La sola consideración de la síntesis precedente revela que los varios intentos de reinterpretación del proceso económico-social latinoamericano poseen en muchos aspectos características similares. Desde el punto de vista de su contrastación con el pensamiento cepalino, interesa sin embargo verificar si tales intentos poseen rasgos comunes en lo atinente a su estructura teórica, a la explicación que ofrecen, en concreto, del mencionado proceso, y a las perspectivas que visualizan para el mismo.

En lo que respecta a su estructura teórica, dejando de lado por ahora el trabajo descrito en el ítem 4.4, la síntesis que antecede muestra que todos los demás se apoyan en una categoría de análisis fundamental: la dependencia económica. En esencia, el contenido de esta categoría consiste en una relación entre las estructuras económicas de áreas de grado desigual de desarrollo, que permite transferir parte del excedente generado en las áreas de menor desarrollo hacia las de mayor desarrollo. Se concibe además, tácita o explícitamente, que este tipo de relación es característica de la evolución del capitalismo, y que cambia a lo largo de esta evolución. Así durante el período del capitalismo industrial y competitivo, estas relaciones se establecen principalmente en torno a los mecanismos del comercio internacional, y la captación de excedente se realiza principalmente bajo la forma de ganancias de las empresas comerciales y de servicios del comercio, y mediante el deterioro de los términos del intercambio; en la fase del capitalismo financiero y monopolístico, se sobreponen a los anteriores nuevos tipos de relaciones, que dan preponderancia a la captación de excedente bajo la forma de intereses de la inversión financiera y utilidades de la inversión productiva; parece además probable que en el período reciente, caracterizado por el aumento del control del capital monopolístico sobre la actividad productiva interna de los países periféricos, tienda a preponderar la dependencia productiva, esto es, la que deriva de la apropiación extranjera de los medios de producción, dando lugar a la transferencia de excedente bajo la forma principal de ganancias y royalties.

/Es indudable

Es indudable que un enfoque estructurado en base a tal categoría de análisis induce a concebir que la evolución de la estructura económica de los países de menor desarrollo, y, en conexión con ella, la de la estructura socio-política, se produce en estrecha interdependencia con el desarrollo de dichas estructuras en los países céntricos. Aún más, como a raíz de la evidente dificultad que ello comporta, se hace imposible integrar en una sola interpretación las determinaciones recíprocas que se establecen entre el proceso de desarrollo del centro y el proceso de subdesarrollo de la periferia, la interpretación teórica se centra en el análisis de las características que adquiere este último proceso a medida que ocurren ciertas transformaciones en el centro. Se tiende pues a considerar el proceso de subdesarrollo como principalmente condicionado por fenómenos externos, esto es, como un proceso reflejo determinado "en última instancia" por las relaciones de dependencia.

Los trabajos examinados, exceptuando siempre el descrito en el ítem 4.4, presentan todos una estructura teórica centrada en la categoría de la dependencia económica, y por lo tanto un enfoque en que la relación externa de dependencia es la base principal de la explicación de los procesos económico-sociales propios de los países subdesarrollados. En efecto, en todos los casos la clave de la explicación de las características de dicho proceso en su fase más reciente - el período de estancamiento, en nomenclatura cepalina - se encuentra en la renovada tendencia a la concentración del capitalismo monopolístico, que pasa a dominar la estructura productiva interna, o al menos a coartar sus posibilidades de expansión. En cuanto a las fases previas, la única interpretación del período de crecimiento hacia adentro, es la realizada por el Instituto de Economía del Uruguay; en ella se plantea que la industria se desarrolla en dicho país en conexión a fenómenos de tipo externo, concibiéndose que el proceso de industrialización en lo esencial, se encuentra relacionado a la atenuación de las relaciones de dependencia. De la similitud de las diversas interpretaciones se deriva, como es obvio, la similitud de sus conclusiones respecto a las perspectivas

/futuras del

futuras del proceso de cambio: todas son acordes en cuanto a la inviabilidad de un desarrollo basado en la conducción de la burguesía industrial nacional, y a la presencia de agudas contradicciones inherentes a la nueva pauta extranjerizante de crecimiento. Cuando la interpretación se extiende al ámbito socio-político, como es el caso del trabajo de Teothonio dos Santos, la modificación de la estructura social, la marginalización creciente, la crisis del sistema de poder y la radicalización política, se explican en conexión a las profundas transformaciones provocadas por la penetración del capital monopólico internacional en la estructura económica interna.

Como ya se ha indicado, la estructura teórica del trabajo comentado en el ítem 4.4 se caracteriza por ciertas postulaciones planteadas a nivel metodológico, según las cuales se concibe que el análisis integrado del desarrollo requiere partir de una perspectiva específica: el estudio de las formas que adoptan las estructuras de dominación, y de la manera por la cual dichas estructuras se interrelacionan con las estructuras social y económica, favoreciendo o limitando las posibilidades de cambio. Se admite además que las relaciones de dependencia son características de la condición de subdesarrollo, y que ellas asumen distintas formas al expandirse los países capitalistas originarios; la perspectiva que se adopta requiere, sin embargo, que no se las conciba como una determinación mecánica de lo interno por lo externo. Según se aduce, determinado tipo de vínculo con el exterior condiciona el conjunto de las estructuras internas, entre ellas la estructura de dominio; esto abre a la acción de los grupos y clases sociales, y sobre todo a su acción política, un amplio espectro de alternativas estructurales de cambio, y cierra otras alternativas; la pauta concreta de cambio depende de dicha acción y puede incluso conducir, en principio, a una modificación del vínculo externo que comporte la atenuación de la dependencia. En otras palabras, los vínculos con el exterior, que en general establecen relaciones de dependencia (por ejemplo, las implícitas en el crecimiento hacia afuera), puedan

/comportar sin

sin embargo mayor o menor grado de dependencia o autonomía, de acuerdo a las condiciones estructurales internas (por ejemplo, la apropiación nacional o extranjera de los recursos productivos básicos del sector exportador) y a la forma que asuma el cambio de dichas condiciones y del propio vínculo con el exterior (por ejemplo, la constitución de un grupo industrial nacional que logre reservarse el mercado interno. De acuerdo a este enfoque se entiende pues que la dependencia es "un modo determinado de relaciones estructurales", en que el conjunto de las estructuras internas se condiciona recíprocamente con la relación estructural externa básica.

Aparentemente, tal concepto de dependencia difiere del planteado por los demás enfoques; sin embargo, esta diferencia deriva fundamentalmente del grado de abstracción con que se plantea el análisis en uno y otro caso. Al nivel de abstracción más alto posible, las relaciones de dependencia pueden ser definidas como el condicionamiento recíproco entre estructuras de grado desigual de desarrollo, en que las estructuras de mayor desarrollo tienden a ser dominantes. Desde esta perspectiva más general, se ve que el concepto de dependencia económica antes referido supone un nivel de abstracción en el cual se aíslan relaciones entre estructuras económicas, es decir, el análisis se limita a los vínculos entre las estructuras económicas del centro y de la periferia. En el trabajo de F.H. Cardoso y E. Faletto que ahora se comenta, se procura analizar cómo se condicionan recíprocamente no ya dos estructuras, sino el conjunto de las estructuras internas de un país, y éste, a su vez, con el vínculo estructural externo, razón por la cual la dependencia se concibe como un conjunto de relaciones estructurales. Se trata pues de un enfoque que, aunque más complejo, es menos abstracto que el de los trabajos anteriormente comentados, pues incluye el análisis de condiciones sociales, políticas, etc., lo que implica una simplificación menor respecto a las condiciones reales del acontecer social.

/Aunque planteados

Aunque planteados a distintos niveles de abstracción, ambos enfoques se arraigan en un marco teórico similar: ambos admiten, como punto de partida, que la relación estructural externa básica es de dependencia, y también que ésta se altera a lo largo de las sucesivas fases que recorre el sistema capitalista. Otro problema es el uso que se hace de esa base conceptual, y en ese sentido no es nítido que el trabajo de F.H. Cardoso y E. Faletto la emplee a lo largo de todo el análisis. Aparentemente, el análisis de los tres primeros períodos de expansión hacia afuera de transición y consolidación del mercado interno, se arraiga primordialmente en la interpretación teórica construida por la CEPAL, cuya interpretación complementa y enriquece, diferenciando los tipos fundamentales de economías con control nacional y economías de enclave, y sobreponiéndole el examen detallado de las condiciones sociales y políticas que acompañan las etapas cepalinas de desarrollo hacia afuera y de industrialización sustitutiva. Distintas son las bases del análisis del cuarto período, denominado de internacionalización del mercado. Como se desprende de la síntesis contenida en el ítem anterior, la explicación del proceso de cambio social durante esta fase si se arraiga en un análisis del nexo existente entre las condiciones estructurales internas y la relación estructural externa básica, esto es, en el concepto de dependencia, tal como es definido en el propio trabajo. En efecto, en lo que respecta a las condiciones que se dan al comienzo de dicho período, se concibe que ya se han manifestado en la crisis del sistema de dominio las contradicciones de intereses inherentes a la alianza de poder desarrollista; la misma crisis impulsa a recurrir a la inversión extranjera, es decir, a un cambio en las relaciones externas; la propia dinámica del capitalismo mundial refuerza este cambio, por cuanto en el mismo período los grupos monopolísticos internacionales procuran el control de la industria interna de los países dependientes; el cambio en las relaciones externas trastoca las estructuras económica, social y de poder, definiéndose una nueva pauta de desarrollo.

De la similitud de la interpretación de esta fase con las demás interpretaciones se deriva nuevamente la similitud de sus conclusiones: en

/ cuanto a

cuanto a las perspectivas del proceso, también en este caso se concibe que el crecimiento en base a la penetración del capital monopólico internacional, conlleva una estructura económica y social altamente excluyentes, que fuerzan a su vez la adopción de formas autoritarias de poder.

En síntesis, pues, y con las salvedades anteriores, los trabajos examinados se insertan todos en una sola concepción general, relacionada a la estructura teórica en que se arraigan, y a partir de la cual los fenómenos propios del subdesarrollo se explican, en lo esencial, en conexión con las relaciones externas de dependencia. Aún más, las características del proceso económico-social en los años recientes se consideran determinadas por un cambio en dichas relaciones, consistente en la nueva tendencia del capital monopólico internacional a ejercer un dominio creciente sobre la actividad productiva interna de las naciones de menor desarrollo. Finalmente, se concibe que este cambio genera una pauta de desarrollo altamente excluyente, y es fuente de agudas contradicciones económicas, sociales y políticas.

5.3 La crítica a la concepción de la CEPAL

Como se ha visto en el tópico precedente, la concepción del subdesarrollo como proceso conectado a la dependencia se arraiga en un marco teórico que, si bien es muy general, tiene implicancias en cuanto a la forma de analizar y explicar el desarrollo de dicho proceso en todas sus fases. Sin embargo, los trabajos examinados, así como las observaciones dispersas que se encuentran en la literatura económica latinoamericana más reciente, limitan la aplicación de tal enfoque, salvo contadas excepciones, al estudio del período iniciado alrededor de la segunda mitad de la década del cincuenta. Al encararlo como concepción alternativas a la de CEPAL, la comparación que cumple realizar se restringe pues a la interpretación que cada una de estas concepciones ofrece del período que se ha dado en llamar de estancamiento.

En la descripción que se realiza en el ítem 2, se ha procurado mostrar que la interpretación cepalina del período de estancamiento explica un conjunto de tendencias de largo plazo que se manifiestan durante dicho período, en conexión a los límites impuestos al funcionamiento del sistema económico por las condiciones estructurales internas, tanto económicas como sociales, propias de los países latinoamericanos. Dicha interpretación se centra, por una parte, en torno al análisis del problema del estrangulamiento externo, y por otra parte, alrededor del análisis de problemas de naturaleza interna.

Como ya se ha indicado, el examen del primero de estos problemas revela que, en última instancia, el estrangulamiento externo se produce debido a la presencia de obstáculos estructurales internos: la estructura industrial que deriva del desarrollo del proceso sustitutivo exige un volumen de importaciones o, en términos dinámicos, un crecimiento de las importaciones, incompatible con la capacidad para importar o con su expansión; ello deriva de la limitación impuesta a las exportaciones o a su ritmo de crecimiento por la estructura del sector exportador y del propio sector industrial. Se concibe además que el deterioro de los términos del intercambio - lateral desde el punto de vista analítico - contribuye a agravar el estrangulamiento externo. Así pues, a través del análisis de dicho estrangulamiento, se explican algunas de las tendencias de largo plazo - el estancamiento y el endeudamiento creciente - en función de la existencia de problemas de estructura de naturaleza interna.

El análisis se integra y se completa con el del proceso de ahorro e inversión. Se concibe que en este proceso se producen distorsiones derivadas de la escasez de ahorro y de su mala utilización, y de la escasez simultánea de oportunidades de inversión. Tales distorsiones, que explican ya el conjunto de las tendencias de largo plazo propias de algunas de las economías latinoamericanas, también se consideran provenientes de las condiciones estructurales internas que prevalecen en dichos países.

La estructura agraria determina la insuficiencia de la oferta agrícola y además la subutilización generalizada de los recursos productivos en dicho sector. En conexión con ella se explica pues el subempleo en el agro y la generación continua de un excedente de mano de obra que tiende a ser expulsado de las áreas rurales. Se comprende también que dicha estructura impone obstáculos directos al crecimiento, tanto por la subutilización de recursos, como porque compromete la dimensión del mercado interno, contribuyendo a limitar las oportunidades de inversión y, en consecuencia, las posibilidades de la industrialización sustitutiva.

La estructura agraria posee además una influencia indirecta, en cuanto es la base de una estructura social que impide que se cumplan eficientemente las funciones de acumulación y gestión requeridas para el desarrollo del sistema económico. En efecto, según se concibe, la estructura social determina la existencia de altas pautas de consumo y, además, la ausencia de elementos dinámicos capaces de utilizar los ahorros y los recursos productivos disponibles hasta el límite de su capacidad productiva potencial, tanto en la agricultura como en el sector industrial. En éste, la debilidad de la iniciativa, asociada al régimen de privilegios en que se realizó el proceso sustitutivo, conduce a que se desaproveche el acervo de capital más allá de la subutilización impuesta por la inadaptación de la tecnología.

El proceso de acumulación se realiza pues a un ritmo sensiblemente menor que el potencial, tanto por la escasez de ahorros cuanto por la subutilización de los recursos en que éstos se vierten. Esta insuficiencia dinámica de la acumulación se manifiesta a nivel global en la tendencia al estancamiento; pero además, se refleja en ritmos sectoriales de crecimiento incompatibles con la absorción de la población activa en el empleo, de lo que deriva la tendencia a la marginalización de vastos grupos sociales, y la disparidad en la distribución de los ingresos.

De la breve síntesis anterior se desprende que los fenómenos que se manifiestan como tendencias de largo plazo durante el período que se inicia al promediar la década del cincuenta - el estancamiento, el estrangulamiento externo y el endeudamiento creciente, el desempleo, la marginación y la distribución regresiva del ingreso, - se explican fundamentalmente en base a las condiciones estructurales internas prevalentes en los países latinoamericanos.

La concepción de la CEPAL contrasta pues con el enfoque alternativo antes presentado. Ello no implica que en los trabajos concretos mediante los cuales este enfoque se ha ido plasmando, no se aperciba la influencia de aquella concepción. Tal influencia se pone de manifiesto en la utilización de instrumentos de análisis contruidos por la CEPAL, por ejemplo, el frecuente recurso a la teoría del deterioro de los términos del intercambio y del desajuste tecnológico creciente generado por la dinámica de la sustitución de importaciones; y también en la adopción generalizada de las fases cepalinas de desarrollo como criterio de periodización.

No obstante, los dos enfoques difieren fundamentalmente, pues se arraigan en bases teóricas distintas que conducen a interpretaciones divergentes de los problemas del subdesarrollo: de acuerdo a la concepción de la CEPAL, son las condiciones estructurales internas las que explican en última instancia la evolución de las economías latinoamericanas durante el período de estancamiento; de acuerdo al enfoque alternativo, en lo esencial la explicación se encuentra en las relaciones externas de dependencia y en la transformación que éstas han sufrido en los años recientes.

Los trabajos anteriormente comentados no se ocupan del análisis crítico del pensamiento de la CEPAL; sin embargo, el enfoque que ellos conforman, por la misma divergencia en la interpretación, contiene una crítica implícita. En efecto, puede aducirse que la interpretación cepalina del estancamiento, al conectar los hechos en torno a ciertas condiciones estructurales internas propias de los países latinoamericanos, excluye la posibilidad de integrar a la misma interpretación

/teórica la

teórica la explicación de los hechos de la experiencia que no son determinados por dichas condiciones. Aún más, desde que los hechos explicados por la interpretación cepalina no dependen esencialmente de las condiciones estructurales internas, la explicación que se brinda de esos hechos habrá de ser insatisfactoria.

En esta dirección apunta la crítica explícita contenida en reciente artículo de A.G. Frank,^{1/} que ha servido de base a las consideraciones incluidas en el ítem 2. A grandes rasgos se postula en ella que la concepción cepalina es insuficiente para dar cuenta de los hechos y tendencias más recientes de las economías latinoamericanas. Penetrando en dicha crítica puede verificarse, sin embargo, que la misma refiere la incapacidad explicativa de la interpretación de la CEPAL respecto a dos tipos de fenómenos: aquéllos que quedan fuera del marco de esa interpretación - aunque puedan haber sido investigados y analizados en trabajos de dicha institución no integrados conceptualmente a la línea central de su propio pensamiento; y aquéllos otros que, si bien han sido explicados, no han sido captados en su dinámica, la cual refleja el deterioro progresivo de las condiciones económicas y sociales prevalecientes en el área, y sugiere la necesidad de una reinterpretación.

Sin repetir el argumento, puede decirse que, en líneas generales, la crítica antedicha menciona, en conexión con el primer grupo de fenómenos, los datos que reflejan los nuevos efectos del capital extranjero sobre la disponibilidad de ahorro y la estructura económica latinoamericana, y la creciente polarización social y radicalización política; y, en lo relativo al segundo grupo, las cifras que revelan el carácter progresivo del desempleo, de la marginalización y de la desigualdad en la distribución del ingreso.

^{1/} Frank, A. "CEPAL: política del subdesarrollo". Revista Punto Final, suplemento de la edición No. 89, Santiago, 14/10/69.

Aparte de esta crítica a la insuficiencia de la interpretación de la CEPAL, y desde que las medidas de política económica más generales recomendadas por dicha institución se encuentran estrechamente relacionadas a sus propias posturas teóricas, el enfoque alternativo contiene también una crítica implícita, que se refiere a la inviabilidad de su estrategia de desarrollo. Puede aducirse que la interpretación cepalina del estancamiento, que concibe que éste y los fenómenos que lo acompañan provienen de la insuficiencia dinámica impuesta a la operación del sistema económico por la rigidez de las estructuras agraria y social, se arraiga en el supuesto de la viabilidad de la reforma de dichas estructuras. En otras palabras, la concepción de la CEPAL postularía la posibilidad de liberar las fuerzas sociales capaces de promover el desarrollo mediante la acción mancomunada del poder público y de esas mismas fuerzas, y por medio de la quiebra de las rigideces de estructura que impiden su emergencia. Ahora bien, desde el punto de vista del enfoque alternativo, esta idea aparece como equivalente a la admisión de que el proceso de cambio social puede basarse en los intereses y en la conducción de ciertos grupos sociales internos "modernizantes", lo que en definitiva sería equivalente, en el terreno de lo concreto, a admitir la posibilidad de un desarrollo industrial nacional y autónomo.

Como se ha indicado, tal tipo de desarrollo se considera inviable desde el punto de vista del enfoque alternativo, para el cual el elemento esencial determinante del proceso económico - social durante el período de estancamiento es la transformación de las relaciones de dependencia verificada en dicha fase, y caracterizada justamente por la nueva tendencia del capital monopolístico internacional a controlar la industria interna de los países periféricos. Así, desde ese punto de vista, la concepción de la CEPAL aparece como "desarrollista", en el doble sentido de que postula la posibilidad de una pauta de desarrollo incompatible con las nuevas condiciones de la dependencia, y de que en base a ella se diseña una estrategia de desarrollo inviable, habida cuenta de dichas condiciones.

/Esta crítica

Esta crítica de la inviabilidad de la política de desarrollo propugnada por la CEPAL también se hace explícita en el artículo de A. Frank anteriormente mencionado. Un documento reciente de dicha institución repiantea las bases de la estrategia de desarrollo, indicando, en síntesis, que "se destacan cuatro instrumentos fundamentales de carácter general: la movilización de los recursos internos, la reforma agraria, la política de ocupación y la política regional en el ámbito nacional. Y tres instrumentos en el orden externo, que se refieren a la expansión de las exportaciones y en especial de la de productos industriales, la cooperación financiera externa y la integración económica regional en el ámbito latinoamericano".^{1/} La crítica antedicha se realiza comentando cada uno de estos instrumentos: la movilización de los recursos internos se contradice con las tendencias reales a la concentración del ingreso y a la salida de capitales hacia el extranjero detectados por la propia CEPAL; las posibilidades de realizar una reforma directa de la tenencia de la tierra parecen ser, según un estudio de la OEA, cada día menos efectivas en América Latina; aparte de la tendencia real de un desempleo creciente verificada en el pasado, las proyecciones hacia el futuro de la OIT y de la propia CEPAL, ponen en duda la efectividad de cualquier política de empleo; el fracaso en estimular con programas de desarrollo y políticas tributarias y crediticias el crecimiento del noreste brasileño, señala la probable ineficacia de las políticas de desarrollo regional; las posibilidades de expandir las exportaciones a un ritmo adecuado parecen contradecirse con las proyecciones de la CEPAL y con las dificultades encontradas en el seno de la UNCTAD para llegar a acuerdos que las dinamicen; la asistencia financiera exterior ha resultado, en los hechos, en una aguda descapitalización del área; la experiencia indica que en las actuales condiciones sociales y políticas los progresos en la

^{1/} CEPAL. "El segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina". Apud Frank, A., op. cit., pág. 9.

integración regional latinoamericana son lentos, que sus efectos sobre la estructura económica previa de cada país son irrisorios, y que sus beneficios principales parecen concentrarse en las grandes empresas dominadas por el capital extranjero.^{2/} Así, según esta crítica, la política de desarrollo propugnada por la CEPAL se contradice con su propio análisis evaluativo de las tendencias reales de las economías del área, y refleja la inadecuación de su aparato conceptual para develar la naturaleza del subdesarrollo y para diseñar una estrategia verdaderamente capaz de superarlo.

En síntesis, pues, las críticas al pensamiento de la CEPAL, tanto implícitas como explícitas, que derivan del enfoque alternativo según el cual el proceso económico-social de los países subdesarrollados es informado en lo esencial por las relaciones de dependencia, impugnan la adecuación de su concepción teórica y la viabilidad de la política de desarrollo que se deriva de dicha concepción.

^{2/} Frank. A., op. cit., páginas 9/12.

Anexo

Bibliografía básica

1. Sunkel, O. - "Desarrollo económico". Mimeo del ILPES, marzo de 1965.
2. CEPAL - Estudio económico para América Latina, 1949.
3. Prebisch, R. - "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas". Boletín Económico para América Latina, Vol. VII, No. 1.
4. CEPAL - "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico". E/CN.12/221.
5. CEPAL - "Auge y declinio del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil". Boletín Económico para América Latina, Vol. IX, No. 1.
6. Prebisch, R. - "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
7. Frank, A.G. - "CEPAL: Política del subdesarrollo". Revista Punto Final, suplemento de la edición No. 89, Santiago, 14/10/69.
8. Paz, P. - "Dependencia financiera y desnacionalización de la industria interna". Mimeo del ILPES, junio de 1969.
9. Dos Santos, T. - "El nuevo carácter de la dependencia". Centro de Estudios Socio-económicos. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, Cuaderno No. 1, 1968.
10. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República Oriental del Uruguay - "El proceso económico del Uruguay". Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo, 1969.
11. Cardoso, F. y E. Faletto - "Dependencia y desarrollo en América Latina". Mimeo del ILPES, octubre de 1967.

/12. Frank, A.G.

12. Frank, A.G. - "El desarrollo y el subdesarrollo" - Revista Desarrollo Año I, N° 2, Colombia, marzo de 1966.
13. Ibid. - "Chile: el desarrollo del subdesarrollo". Monthly Review, N° 46/47, enero/febrero de 1968.

Bibliografía adicional

- Sunkel, O. - "Política nacional de desarrollo y dependencia externa". Revista Estudios Internacionales, Vol. I, N°1, Santiago, mayo de 1967.
- Sunkel, O. y Paz, P. - "Desarrollo económico". Mimeo del ILPES, marzo de 1969.
- Frank, A.G. - "Capitalist Development of Underdevelopment in Brazil". En "Capitalism and Underdevelopment in Latin America". Monthly Review Press, New York, 1967.
- Dos Santos, T. - "Socialismo o fascismo, dilema latinoamericano". Ed. Prensa Latina, Santiago, 1969.
- De Castro, A. - "Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano". En "América Latina, ensayos de interpretación económica". Ed. Universitaria, Santiago, 1969.
- Quijano, A. - "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica". Mimeo de CEPAL, División de Asuntos Sociales, noviembre de 1967.
- Hirschman, A. - "Ideologías de desarrollo económico en América Latina". En "Controversia sobre Latinoamérica", Ed. del Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1963.