

Nº 63

NACIONES UNIDAS

GOBIERNO DE MEXICO

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

Secretaría de la Presidencia

63 NOTAS SOBRE DESARROLLO, SUBDESARROLLO Y DEPENDENCIA *

Anibal Pinto *



CURSO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO.

Programa Nacional de Capacitación Tecnoeconómica para el Personal de las Unidades de Programación de las Entidades del Sector Público.

* Tomado de "El Trimestre Económico", México, Abril-Junio de 1972. Núm. 154, Vol. XXXIX (2).

MEXICO 1973



L. LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

Puede sostenerse con buenas razones que el concepto de desarrollo ha sido considerablemente esclarecido en las últimas décadas. Algunos economistas académicos (Harrod, Domar, etcétera), por un lado, y los marxistas o "marxianos", por el otro, han contribuido a definir satisfactoriamente elementos y relaciones básicas del proceso. Y no se trata solamente de enfoques económicos. Tanto las visiones de cambios en los "modos de producción" y en la superestructura, como del encadenamiento "circular acumulativo" de las categorías relativas al "excedente" (volumen, apropiación y utilización), han incorporado explícitamente circunstancias sociales y políticas que integran el fenómeno global.

No parece ocurrir lo mismo con el subdesarrollo. Y no es extraño, ya que se lidia con un concepto más complejo. Para avanzar en su comprensión parece imprescindible ahondar en sus acepciones o facetas. Una de ellas, la más genérica, identifica al subdesarrollo como una situación relativa, que se define a través de la comparación de unos países con otros en una etapa o coyuntura. Desde este ángulo, en cada momento de la historia se encontrará a uno o varios pueblos que consiguieron alcanzar niveles de progreso técnico y de organización económica y sociopolítica notoriamente más altos y productivos que los de otras comunidades de su mismo tiempo. Así, en distintas y sucesivas etapas históricas, Egipto, Grecia, Asia Menor, Roma, parte de Europa Occidental, Inglaterra, los Estados Unidos, etcétera, han ocupado la vanguardia del desarrollo en el ámbito de Occidente. A su vez, ellos señalaron, por referencia y contraste, los distintos niveles de atraso o subdesarrollo en que se encontraban o se encuentran otros países o sistemas. Desde este ángulo, y atendiendo a la realidad actual, el llamado mundo del subdesarrollo estaría constituido por aquellos países que no han podido absorber el progreso técnico y las características y relaciones sociales básicas propias de los centros industrializados.^{1/}

^{1/} Sobre la materia, véase el valioso estudio de Darcy Ribeiro, "El proceso civilizatorio", Universidad Central de Venezuela, 1970. El autor distingue siete grandes etapas en la evolución sociocultural de la humanidad, que tienen en su base transformaciones sustanciales en el "modo de producción" o, si se quiere, en el progreso tecnológico. Ellas serían: la revolución agrícola, la urbana, la del regadío, la metalúrgica, la pastoril, la mercantil, la industrial y la termonuclear.

Si se toma esta perspectiva, parece evidente que el subdesarrollo no sólo ha existido, sino que probablemente existirá poco menos que eternamente, ya que es dable suponer que siempre habrá países o comunidades más avanzadas que otras.

Como se comprende, la propia generalidad de ese enfoque reduce considerablemente su valor analítico, aunque ello no implica que no tenga ninguno.

De acuerdo a otra acepción principal, que no contradice y puede integrarse con la anterior, el subdesarrollo sería básicamente una "situación" o "estado", que se asocia o identifica con características determinadas de la estructura y del "modo de ser" de los sistemas en referencia.

Respecto a esta interpretación, sin embargo, también es obvio que tales situaciones tienen un sello y perfil propios en cada etapa histórica, de modo que no existe un estado de subdesarrollo, sino que tantos como sean las etapas que se distinguen objetivamente o con fines de análisis. Como se comprende, y para ilustrar el punto, es evidente que lo característico de las situaciones de subdesarrollo en, digamos, el mundo del Imperio romano eran sustancialmente distintas a las que se identifican en el sistema centro-periferia de la actualidad.

Por otra parte, este enfoque debe relativizar los elementos constitutivos del subdesarrollo en términos de su "especificidad histórica", lo que también envuelve necesariamente una comparación con la "situación de desarrollo" prevaeciente, o sea, con los patrones de referencia que son los centros industrializados.

A la luz de estos aspectos quizá resulte equívoco, por ejemplo, hablar del "origen del subdesarrollo" o incluso, como hacen Cardoso y Faletto (cuya obra mucho apreciamos), de que "la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial, vincularon a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista".^{1/}

^{1/} H. F. Cardoso y E. Faletto: Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México.

En verdad, lo propio, en ambos casos, sería referirse en cada caso al origen de una "situación de subdesarrollo", teniendo en consideración además (como lo hacen Cardoso y Faletto y no otros), las distintas modalidades de la misma, atribuibles a las particularidades de la colocación o influencias externas al condicionamiento interno y al juego de los dos órdenes de elementos --asunto que se discute en otra parte.

Solamente desde el ángulo señalado tendría sentido, por otra parte, referirse al "ahondamiento" o a un "proceso de subdesarrollo", que podría entenderse como una deterioración de los indicadores de referencia o, en un sentido más relativo, como una acentuación de las diferencias con respecto a los arquetipos avanzados.

Fácil es comprender que estas cuestiones no sólo tienen un interés metodológico o académico. Son importantes también para elaborar juicios apropiados sobre la naturaleza, curso, opciones, perspectivas, etcétera, del desenvolvimiento latinoamericano. Baste un ejemplo: en lo que se ha llamado visión "catastrofista" de esas cuestiones se ha dicho, entre otras cosas, que "... América Latina sufrió un proceso de subdesarrollo acelerado",^{1/} ¿Cuál es el significado de esta formulación? ¿Que se han deteriorado los indicadores de la situación de subdesarrollo? ¿Que hay un proceso interno y acumulativo en esa dirección? ¿Que se han marcado las diferencias con los centros de referencia? Puede ser cualquiera o ninguna de estas cosas. Lo cierto es que en los análisis más serios del desarrollo latinoamericano de tiempos recientes el elemento fundamental subrayado no está en esas cuestiones, sino que en las características "cualitativas" del proceso, incluidas sus relaciones externas.^{2/}

En el hecho, las previsiones sobre el estancamiento del crecimiento regional que dominaron hacia la mitad del decenio de los 60, a la postre no se cumplieron. La tasa de expansión se activó considerablemente en los

1/ A. G. Frank: "CEPAL, política del subdesarrollo", Revista Punto Final, N° 89, Chile.

2/ Véase, entre otros: Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina (Textos del IIPES), publicado por Editorial Universitaria, Santiago, 1970.

años finales y la media de la década fue ligeramente superior a la de la precedente. Esta verificación, como es obvio, no implica juicios o previsiones "optimistas". Simplemente tiende a poner el acento en lo fundamental, que está en el "estilo" de desarrollo y en su contexto exterior.^{1/}

Otro aspecto importante se relaciona con la crítica por demás justa a la suposición de que desarrollo y subdesarrollo constituyen etapas de un mismo proceso, en el cual, simplemente, unos países están rezagados con respecto a otros, presumiéndose, además, que los que están atrás se hallan "en vías" de alcanzar o reproducir la situación y niveles de los vanguardistas.

Tampoco parece aquí necesario recordar las observaciones de Furtado, Cardoso-Ealetto y otros sobre la materia. Pero sí conviene anotar que las diferencias sustanciales respecto a la "colocación" de centros y periferia en el contexto mundial y la especificidad de sus procesos de evolución y cambio, no niegan otra circunstancia también primordial. Ella es que la transformación de las economías subdesarrolladas, en la medida y grado que implica sobreplusatiempo de esa condición, se conforma en sus líneas generales a las mutaciones y perfiles estructurales que caracterizan a los países industrializados. Desde este ángulo es fácil apreciar la comunidad de ajustes y modificaciones como la composición sectorial del producto, la distribución de la población activa, la diversificación de pautas de exportación e importación, la acentuación de los factores endógenos de crecimiento, etcétera. Todos ellos, en último término, son repercusiones necesarias —y hasta cierto punto inevitables— de las transformaciones históricamente correspondientes de los modos de producción.

2. LAS RELACIONES CIRCULARES ENTRE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

En alguna literatura económica reciente es usual encontrar planteamientos sobre ciertas relaciones circulares o causales entre desarrollo y subdesarrollo. Se trata, en lo esencial, de dos proposiciones encadenadas. La

1/ Véase CEPAL, Estudio Económico, 1969; también "Dos polémicas ...", op. cit.

/primera: que

primera: que el desarrollo capitalista ha sido la causa del subdesarrollo de la periferia. La segunda y recíproca: que el desarrollo de los centros se ha originado o debido (principal o exclusivamente) al subdesarrollo (o explotación) de la periferia.^{1/}

Respecto a la primera proposición, sobran los argumentos para demostrar que la inserción de las economías de la periferia en el sistema establecido por las potencias dominantes constituye un factor primordial en la formación de las estructuras y de las modalidades de funcionamiento de los núcleos dependientes incorporados al mismo. Sobre este aspecto, por demás documentado, no vale la pena insistir, pero sí es importante llamar la atención sobre las diferencias que se disciernen en el cuadro general sobre la materia.

En este respecto, y para fines de análisis, podrían diferenciarse algunas modalidades principales en las relaciones centro-periferia.

Una primera —y ciertamente poco importante— sería aquella en que, pese al establecimiento del sistema internacional, se registra una suerte de "coexistencias separadas" del centro y de ciertas partes de la periferia. Estas serían las que, por una razón u otra, quedaron marginadas del proceso de incorporación y siguieron, por lo tanto, en mayor o menor grado, en el cuadro de sus sociedades "tradicionales".

Una segunda, más representativa pero relativamente excepcional, sería la de relaciones que podrían llamarse "uniformadoras" o "igualizadoras", porque tendrían a cierto plazo a aproximar las estructuras y modalidades de algunas unidades de la periferia a las condiciones prevaletentes en los centros. En esta familia podrían incluirse las experiencias bien conocidas de países como los Estados Unidos y los ex dominios británicos. En ellas —y por razones que han sido suficientemente examinadas— la integración en el sistema mundial no fue óbice para que, más temprano o más tarde,

^{1/} Véase A. G. Frank: "Mi tesis consiste en que ... el desarrollo histórico del sistema capitalista ha generado el subdesarrollo de los satélites periféricos ... y al mismo tiempo ha producido el desarrollo de los centros metropolitanos." En Chile: el desarrollo del subdesarrollo, Monthly Review, 1968.

llegaran a reproducirse las características básicas de los centros, aunque ello no implicara en cada uno de los casos que los beneficiarios llegaran a ser efectivamente centros. Más aún, su estructura y nivel "desarrollados" pueden ir de la mano con un alto grado de dependencia (v. gr., el Canadá).

En cierto modo, la evolución japonesa parece ser una variante especial de la modalidad descrita. En efecto, si bien el Japón consiguió impedir que se le incorporara forzada o subordinadamente en el sistema, no es menos cierto que se integró a él como otro centro por medio de su desarrollo nacional y de su expansión imperialista.

La tercera variante de relaciones, y la más representativa, sería aquella en que los nexos centro-periferia involucran procesos diferenciadores, en el sentido de que establecan y promueven situaciones progresivamente distintas y desiguales entre los centros y los núcleos de la periferia.

Desde otro ángulo, que coloca el mismo problema en una perspectiva histórica de las relaciones centro-periferia podrían distinguirse algunas fases y modalidades principales, a saber:

- a) la del imperialismo "primario" o predatorio, en que el nexo es fundamentalmente "unilateral", traduciendo la sola explotación (y a menudo destrucción) de los recursos humanos y materiales de la economía dominada;
- b) la del imperialismo "clásico", asociado principalmente con la Gran Bretaña y la segunda mitad del siglo XX, que implica dos rasgos principales: 1) nexos bilaterales de comercio, asentados en la división internacional del trabajo entre productores industriales y exportadores de materias primas. Esos nexos implican cambios más o menos profundos y extensiones de la economía coloniales y dependientes, esto es, una transformación "cualitativa" del esquema con respecto al anterior;^{1/}

^{1/} Esta es otra cuestión clave que analistas como F. Gunder Frank (op. cit.), pasan por alto al insistir en la obvia inserción, ya en la época propiamente colonial, en el sistema capitalista mundial y en la reproducción interna de un sistema básicamente capitalista.

2) formas más variadas y sutiles de exacción, que derivan, en lo esencial de la relación de precios de intercambio y de los servicios por concepto de préstamos e inversiones directas.^{1/}

c) la del neo-imperialismo, sobresaliente después de la Segunda Guerra Mundial, en el cual, a las formas ya citadas de exacción, se suma, a veces con gravitación dominante, la inversión directa en sectores no tradicionales y, especialmente, en la industria y actividades complementarias (más adelante se aborda sobre este aspecto).^{2/}

Volviendo al primer enfoque expuesto, debe tenerse en cuenta que las modalidades de relación centro-periferia están claramente afectadas por las particularidades de las situaciones nacionales en cada período o coyuntura.

En un extremo, por ejemplo, podría situarse el caso de grandes civilizaciones "antiguas", como las de la India o Egipto, en que la inserción en el sistema mundial —ya en la época de "imperialismo primario"— implicó la destrucción de las viejas estructuras y una sensible regresión en todos los aspectos fundamentales. No es necesario recordar sobre esta materia lo señalado por Baran, Myrdal y otros autores. Una realidad emparentada, aunque en otro contexto, podría ser la de los grandes imperios indígenas de la América Latina.

En el otro extremo podrían situarse experiencias como las de los países del Río de la Plata, que también son incorporadas al esquema internacional, pero en condiciones y etapas y con efectos sensiblemente diferentes.

^{1/} En este aspecto es interesante reproducir algunas opiniones de Ernesto Mandel que, desde un ángulo marxista, se emparentan con el enfoque de la CEPAL sobre los términos de intercambio: "Engels señala correctamente que los beneficios (surplus profits) de la Gran Bretaña no se basaban tanto en la 'explotación colonial' directa como en el aprovechamiento por parte de la Gran Bretaña de su 'monopolio industrial' o, para ser más exacto, de su 'diferencia de productividad' en comparación con cualquier otro país" ... "a través del siglo XIX y hasta la primera Guerra Mundial, las exportaciones de bienes fueron más importantes que las exportaciones de capital para la prosperidad del capitalismo británico", "es precisamente el intercambio la principal forma de explotación de los países subdesarrollados por los desarrollados". (En New Left Review, N° 25, mayo-junio de 1964.)

^{2/} Véase también A. Pinto: "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", El Trimestre Económico, N° 150.

En esta variante, como se comprende, estaría por completo fuera de tiesto sostener que el subdesarrollo de la Argentina o el Uruguay se "origina" con la inserción en el sistema capitalista mundial.

Por otro lado es fácil comprender que entre uno y otro de los ejemplos extremos hay una gama muy amplia de experiencias intermedias y específicas, que tienen que examinarse concretamente para evaluar los efectos de aquella inserción y el juego o influencia tanto de los factores externos, más o menos comunes, como de los condicionamientos internos, que son mucho más diferenciados. Sobre esto se vuelve más adelante.

La proposición recíproca —esto es, que el subdesarrollo (o explotación) de la periferia sería el determinante clave del desarrollo de los centros— es muchísimo más discutible y, para nosotros, es fundamentalmente errada.

Yendo al grano del asunto, podría plantearse el criterio opuesto sosteniendo algo casi obvio: que la Gran Bretaña, por ejemplo, llega a consolidar y extender su posición imperialista porque es desarrollada y no viceversa. Para demostrar este aserto basta tener a la vista la bien conocida historia de las potencias ibéricas. Es probable que, en términos absolutos y relativos, por lo menos hasta fines del siglo XVIII, la explotación colonial por parte de España y Portugal haya sido mayor que la que pudo realizar Inglaterra. Sin embargo, ello no "generó el desarrollo" de esos países, sino que, por el contrario, parece haber sido una de las causas principales de su "subdesarrollo" en el cuadro europeo, como ha sido convincentemente argumentado por diversos autores.

En el fondo de la tesis criticada hay una confusión de la "teoría del desarrollo" y de la "historia de la explotación". Si nos atenemos a la primera, estaremos de acuerdo en que el desenvolvimiento británico, como el de otros países pioneros de la Europa Occidental, tiene su origen remoto y primordial en las transformaciones que ocurren en la agricultura feudal, en el intercambio urbano-rural y en la ampliación progresiva del ámbito de los intercambios comerciales. Son estos fenómenos los que van modificando los "modos de producción" y las superestructuras existentes, hasta abrir paso a las grandes transformaciones de la revolución industrial. Nadie ha negado, por supuesto, la influencia del comercio y la explotación exteriores

/(que toma

(que toma cuerpo ya muy avanzado el proceso) en el curso de esa historia. Sin embargo, es esencial que se distingan con claridad los elementos "originales" de aquellos secundarios, derivados o que representan factores de expansión o restricción "exógenos".

El caso de los Estados Unidos es aún más diáfano en esta materia y a ella se aludió en otra parte.^{1/} Sin embargo, no estaría de más considerar en este momento la interesante experiencia de varios países europeos ex colonialistas en esta posguerra. En efecto, la revitalización de los resortes endógenos de crecimiento ha sido mucho más importante y ha compensado más que sobradamente las pérdidas de los privilegios coloniales, que, por lo demás, favorecían a sectores minoritarios de sus poblaciones y significaron también deformaciones y restricciones que han sido debidamente analizadas y sobre las cuales no vale la pena abundar en esta discusión.

La verdad es que en esta materia sigue gravitando una confusión bien enraizada en la prédica política: entre lo que significan para la periferia (por ejemplo, la América Latina) las transferencias en beneficio de los centros (por ejemplo, los Estados Unidos) y lo que ellas importan para la dinámica o prosperidad de estos últimos.

Respecto a lo primero, es meridiano que el sacrificio del 40 o 50 por ciento de los ingresos de exportación para pagos a "factores del exterior" —como ha ocurrido con varios países en los últimos años—,^{2/} representa un elemento crucialmente negativo. Pero otra cosa, y bien distinta, es lo que esos recursos implican para el funcionamiento de la economía acreedora, que depende básicamente de resortes endógenos; por ello es o se considera una economía central o desarrollada. Lo último, claro está, sin olvidar que esas transferencias pueden tener significación mayor o especial para

^{1/} Véase, A. Pinto, C. Fredes: Curso de economía, Editorial Universitaria, Chile.

^{2/} Véase al respecto CEPAL, Estudio Económico 1969.

ciertas empresas o sectores determinados de este sistema nacional o global.^{1/}

3. LA "SITUACION DE SUBDESARROLLO" DE LA AMERICA LATINA EN LA FASE DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA

Como se indicó, antes, las situaciones de subdesarrollo tienen una especificidad histórica, que establece sus características generales. Pero debe irse más allá, por cuanto en ese contexto se perfilan muchos y distintos casos que hay que desentrañar para fines analíticos y también operativos.

Para ilustrar la cuestión hemos tomado como base del examen la situación que emerge, se arraiga y se desenvuelve en la etapa "clásica" del crecimiento hacia afuera, esto es, la que se extiende grosso modo entre la incorporación plena de la región al sistema internacional que tiene como centro dominante a la Gran Bretaña y el ocaso de esa fase, alrededor o después de la Primera Guerra Mundial.^{2/} Como se comprende, apenas se tiene la intención de proveer un modo de análisis, aplicable a otras situaciones.

Para el efecto se ha preparado el cuadro adjunto, que aunque se explica por sí solo, puede requerir algunas aclaraciones.

Como se ve, por un lado, se han distinguido tres tipos básicos de economías latinoamericanas, siguiendo las pautas empleadas desde hace tiempo por diversos autores. Ellas privilegian el más primario y estructural de los

^{1/} Sobre la materia y en especial respecto a este punto, véase el estudio ya citado de F. Fajnzylber. Allí también puede apreciarse al anterior anexo, cuadro 8. Entre 1966-68, el total de remesas por concepto de utilidades de inversiones directas de los Estados Unidos (menos el aporte neto de capitales) representó 3 730 millones de dólares. La cifra puede compararse con la del producto bruto de ese país, que fluctuó en esos años en torno a los 800 mil millones de dólares.

^{2/} Dos advertencias. Esa elección no olvida que la Conquista y la Colonia implicaron una primera inserción en el sistema mundial, pero supone que hay un "corte cualitativo" entre ese período y la incorporación plena a las corrientes de intercambio y capitales. Por otro lado, tampoco se pasa por alto que algunas áreas de la región (como el Brasil y Las Antillas) entraron con anterioridad —y de modo muy particular por el dominio colonial— a participar en esas corrientes.

elementos de diferenciación: la naturaleza de los recursos naturales objetos de (e incentivos para) la actividad económica. Se tienen así tres grandes grupos, según dominen en ellos (aunque no sean los únicos) los recursos mineros, los de la agricultura tropical y la agropecuaria de climas templados. A título meramente ilustrativo puede decirse que también sería posible escoger con criterio de clasificación básica las condiciones relativas a la fuerza de trabajo, distinguiendo donde ella era relativamente abundante o escasa y donde sobresale la inmigración (esclava o libre). Sin embargo, ese elemento no tiene la generalidad del anterior y no es tan "dado" y por ello mismo, en algunos casos, es más derivado que "original" —por ejemplo, es la disponibilidad de recursos tropicales la que lleva a la radicación de mano de obra esclava.

Por otro lado, se han reunido los principales factores que incidirían en la contextura y evolución de la situación general (aunque históricamente específica) de subdesarrollo. Se distinguen aquí los externos, que gravitan "desde fuera" sobre el sistema y aquellos que lo caracterizan "por adentro" o "desde adentro".

En relación a los aspectos privilegiados es importante tener en vista dos cosas. Una de ellas es que la estructura en discusión se conforma por influencias recíprocas de los elementos que la componen, que varían en el tiempo según los cambios de los mismos. En otras palabras, no se trata de relaciones unilaterales entre un sujeto (el elemento externo dominante) y un objeto (el núcleo dependiente), aunque obviamente y casi por definición, los factores exógenos sean los fundamentales en la caracterización y curso del modelo. Sobre esta materia —y por falta de tiempo para una exposición más detenida— nos remitimos al examen de Cardoso y Faletto.^{1/}

La segunda cuestión tiene que ver con las evidentes interrelaciones entre los distintos elementos, o sea, que no se trata de un mosaico disgregado, sino que de eslabones encadenados con mayor o menor nexo o "funcionalidad". Para ilustrar el punto puede escogerse el cuadro de una economía típica de base minera, por ejemplo, Chile. En este caso es fácil seguir los hilos que asocian necesariamente a factores como la concentración y

1/ "Dependencia y desarrollo ...", op. cit., especialmente capítulo II.

especialización del foco exportador,^{1/} el tamaño y la propiedad extranjera de los activos, el "corte tecnológico" y las limitaciones en la irradiación del progreso técnico que derivan del tipo de explotación, las modalidades de distribución del ingreso generado entre el país y el propietario extranjero, el diseño de la política económica y la formación de un proletariado minero, la dinámica y altibajos de la demanda externa, etcétera. Todo ello, a la postre, no sólo configura la situación (general y particular) de subdesarrollo, sino que también permitirá apreciar las consecuencias y potencialidades del proceso y conocer el trasfondo en que se plantea el paso a otra modalidad de crecimiento y dependencia, por ejemplo, la de desarrollo hacia adentro.

Para fines de análisis podría considerarse que los diferentes elementos subrayados inciden sobre tres planos sobresalientes: dinamismo y regularidad del proceso; cambios estructurales que suscita o cristaliza; y esquema de relaciones externas que lo preside. Pueden agruparse, por lo tanto, según se relacionen con cada uno de esos aspectos.

Entre los que gravitan principalmente sobre el dinamismo y regularidad del sistema (esto, es con el "crecimiento" en un sentido estricto y estrecho), resaltan con claridad los siguientes:

a) Comportamiento de la demanda, factor básico que no requiere mayor discusión.

b) Distribución del ingreso generado entre el país y el exterior. Otro elemento que se explica por sí solo. La relación de precios de intercambio es un aspecto primordial para la cuestión.

c) Propiedad nacional o extranjera de los activos, hermanado con el anterior y también evidente.

d) El modo de inserción en el cuadro internacional, por su significación sobre el reparto de los valores creados entre el país y el exterior. A mayor subordinación, menor sería la participación nacional:

^{1/} Concentración: dominio de uno o muy pocos productos en la pauta de exportaciones; especialización: se exporta una alta proporción del producto.

e) Carácter del centro dominante. No era lo mismo estar ligado a un centro "abierto" y de "presencia política" indirecta (Sudamérica respecto a la Gran Bretaña) que hallarse en la situación de algunas economías centro-americanas vis a vis los Estados Unidos.

f) La etapa o momento de incorporación. Movilizar grandes excedentes alimenticios o insumos primarios hacia los centros industriales pudo ser lo más ventajoso en, digamos, la segunda mitad del siglo XIX; pero en época posterior no lo fue tanto y, en cambio, estuvieron mejor colocados los dotados de, por ejemplo, petróleo. Asimismo, difieren las situaciones si la inserción es en un sistema relativamente competitivo o en uno más "parcelado" y "controlado" por una o varias potencias.

g) Tipo e intensidad de la transmisión tecnológica, que tiene que ver principalmente con la exportación (o entrada) de capital reproductivo: su volumen, su localización sólo en el "complejo exportador" o también fuera de él y en qué grado; y su naturaleza (susceptible o no de ser utilizada para fines desligados del sector externo o de ser reproducido y difundido internamente).

h) Atributos o limitaciones del lado de los recursos básicos, naturales y humanos (punto b_1 y b_2 del cuadro anexo) --aspecto que tampoco reclama comentarios.

Sin embargo, habría que aludir a un hecho primordial, de importancia para algunas discusiones sobre el tema. Parece obvio que allí donde los recursos básicos fueron muy ricos (y también cuando hubo desplazamientos entre los mismos en el tiempo), ello, si bien integró mucho más a los sistemas nacionales en el cuadro mundial, a la vez permitió un incremento a veces considerable del excedente absoluto retenido, con efectos diversos según los casos. A la vista de esta realidad sería peregrino sostener que la "situación de subdesarrollo" se agravó en tales circunstancias, en tanto que habría sido menor allí donde la inserción fue más precaria. Compárese para ilustración las evoluciones de Chile o de los países del Río de la Plata con la del Ecuador y otras economías andinas. Se pasa por alto en las opiniones criticadas el carácter contradictorio de los procesos y, sobre todo, las potencialidades y opciones que se abren en las experiencias contrastadas.

/i) El diseño

i) El diseño de las políticas económicas es aspecto de obvia representación en la evolución del modelo. Como se indica en el cuadro, su signo general fue claro y "funcional", tanto en el servicio de las necesidades del complejo exportador como en la orientación de las importaciones de capital y de consumo (para satisfacer preferentemente el de los grupos de mayor ingreso).

Hay un segundo orden de elementos que tienen una significación especial desde el ángulo de los cambios estructurales internos que determina y acompañan la evolución del crecimiento primario-exportador. Serían éstos:

a) La modalidad del foco exportador. El punto fundamental a este respecto es la mayor o menor irradiación de la actividad-eje del modelo. A partir del caso extremo del enclave colonial se encuentra una serie de experiencias con mayores y distintos grados de difusión del efecto del sector externo y, por lo tanto, de la diversificación sectorial y espacial.

En gran medida, el fenómeno está vinculado a la naturaleza de los recursos habiendo sido más amplios los efectos en las economías de agricultura templada. Sin embargo, la irradiación también resulta apreciable en algunos países como Chile, en que la agricultura, los servicios (especialmente de gobierno) y en cierta medida la industria se desenvuelven al calor directo o derivado del foco primordial, que está en la minería.

En cuanto a la difusión espacial, aquí resaltan diferencias sensibles entre los países del cono sur y otros de la región. En los primeros, sea por la naturaleza de las explotaciones (agricultura extensiva), sea por otros elementos (v. gr., en Chile, avance de la colonización hacia el sur, distribución geográfica de las actividades dinamizadas), las áreas marginadas son escasas y/o albergan fracciones reducidas de la población. Algo muy distinto ocurre en países donde el efecto se centraliza espacialmente y da origen a claras diferenciaciones (por ejemplo, entre costa-sierra en el Perú-el Ecuador o altiplano-oriente en Bolivia). En otros casos, como el del Brasil, la situación es más compleja, ya que se suceden en el tiempo varios focos primario-exportadores, que implican una diseminación espacial del modelo pero sin llegar a integrarlo nacionalmente desde el ángulo económico, aunque esto ocurra al nivel político.

/b) Estrechamente

b) Estrechamente ligados con el factor anterior están la concentración y especialización de las actividades de exportación. Mientras más diversificada fuera la pauta de ventas y más compartida la demanda entre mercado interno y exterior, mayor sería la solidaridad del "complejo" con la economía global.

c) Otro elemento que define la contextura de los sistemas es el tipo de organización sobre el que se monta la economía primario-exportadora. Como se comprende, es de gran significación y tiene profundas implicaciones de todo orden si las formas predominantes son la gran empresa minera, el latifundio, la plantación u otras modalidades de gestión. No sólo se trata de las concomitancias internas; también está el hecho de su derivación externa —v. gr., allí donde emergió la gran factoría minera, casi inevitablemente se produjo la extranjerización de las explotaciones.

d) El carácter y peso del Estado es otro hecho estructural de considerable importancia. Por lo común, es el ente que —aparte de sus funciones consuetudinarias— juega el papel de "intermediario" entre el sector exportador y la economía global. Ahora bien, no cabe duda de que su representación fue mayor allí donde predominó la propiedad extranjera —salvo, claro está, donde por falta de calibre ni siquiera se aproximó al nivel de Estado nacional o negociador. En cambio, como parece haber sucedido en países como la Argentina y el Brasil, esa agencia política estuvo mucho más ligada a los intereses exportadores nacionales, a los cuales debió representar en las negociaciones comerciales y financieras con el exterior. De todos modos, nótese bien, los ingresos del sector clave se apropian y distribuyen, en lo fundamental, por los terratenientes. Es una razón meridiana del mayor poder político de los mismos en el período y la consiguiente fisonomía del aparato institucional.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que allí donde el Estado adquirió más envergadura fue corriente que sus conductas e inversiones en alguna medida y modo contribuyeron a la diversificación de la base productiva.

e) Deberían considerarse en estos análisis los cambios y situaciones emergentes en la estructura social y en la política. Es patente que el crecimiento hacia afuera también "diversificó" el espectro social, sobrepasando el esquema simple y dicotómico de la comunidad "tradicional" y
/dando origen

dando origen o mayor representación a los grupos urbanos (oligárquicos, medios y populares), como también a núcleos proletarios, sea en los servicios básicos, sea en la industria incipiente, sea, y especialmente, en las explotaciones mineras. Todo esto, como es lógico, repercutió en alguna y distinta medida en el nivel político y en el balance de poder. Para ilustrar el punto, la aparición de los partidos liberales y radicales es inseparable de la expansión urbana, lo mismo que la de los partidos socialistas y comunistas lo es del desarrollo de actividades como las de transporte y las mineras.

Finalmente, podrían observarse los aspectos que inciden más directamente sobre la dependencia y vulnerabilidad de los sistemas, que serían los que se agrupan y mencionan a continuación:

a) Irregularidad o altibajos de la demanda, especialmente significativos en las economías mineras.

b) Distribución del ingreso generado, propiedad extranjera o nacional, carácter del centro dominante, modo y etapa de inserción, grado de concentración y especialización y tipo de organización, o sea los elementos a_1 , a_2 , a_3 , a_4 , a_5 , a_6 , b_3 , b_5 , b_6 y b_7 del cuadro, que ya habían sido presentados en relación a la primera cuestión examinada.

No está de más reiterar que sólo un tipo de análisis como el bosquejado, que admite múltiples variaciones según sean las interrogaciones que se tienen en mente, puede sobrepasar la visión "generalista" y "a-histórica" a que se han acostumbrado algunos autores. Agreguemos también que un camino parecido, aunque más complicado, podría seguirse para la identificación de las situaciones básicas y proceso de la fase de desarrollo hacia adentro, tarea que esperamos realizar en el futuro próximo.

FACTORES INFLUYENTES EN LA "SITUACION DE SUBDESARROLLO" DE LA FASE DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA, ESPECIALMENTE SIGLO XIX

	I. Economías con base minera	II. Id. de agricultura tropical	III. Id. de agricultura templada
A) Generales externas			
a ₁) Comportamiento demanda externa, intensidad, regularidad, durabilidad	Intensa, irregular, "liquidaciones" periódicas	No tan intensa ni irregular	Relatividad estable y menor intensidad
a ₂) Cuota del ingreso generado y apropiado por el centro. Inc. relación de intercambio	Alta	Alta	Menor
a ₃) Propiedad extranjera o nac. activos exportadores	Extranjera	Id.	Nacional al nivel producción. Ex. a nivel comercialización o preparación (frigoríficos, etcétera)
a ₄) Carácter centro dominante	Abierto - industrial	Más cerrado, p/ consumo	Abierto, p/ consumo
a ₅) Modos de inserción en el sistema internacional, colonias "dependencias", filiales	"Dependiente"	Colonia o supradependiente	"Dependiente"
a ₆) Etapa de incorporación	Principios siglo XIX o antes	Desde la Colonia	Hacia fines siglo XIX
a ₇) Tipo e intensidad transmisión tecnológica	"Corte tecnológico": mínima transmisión	Menor grado de "corte tecnológico"	Menor "corte" más irradiación
B) Particulares - internos			
b ₁) Riquezas, accesibilidad, naturaleza, recursos	Según países y períodos	Id.	Río de la Plata muy favorables
b ₂) Disponibilidad y condición fuerza de trabajo	Relativa escasez mano de obra, migraciones internas	Todavía prima esclavismo, reemplazado después por formas cercanas a la servidumbre	Escasa mano de obra, a menudo inmigrantes europeos
b ₃) Grado propiedad nacional activos exportadores y productores	Disminuyendo hacia final del siglo	Reducida	Amplia
b ₄) Modalidad del foco exportador, entre enclave y foco "irradiador"	Foco concentrado	Id., pero menor al de I	Foco irradiador (agrio. extensiva)
b ₅) Volumen y cuota ingreso retenidos por nacionales	Según condición. Estado negociador. Relativamente alto en términos absolutos	Baja en general	Alta
b ₆) "Concentración" y "especialización" sector exportador	Gran concentración y especialización	Menor a la de I, pero alta	Mayor diversificación relativa y compartimiento entre exportaciones y consumo interno
b ₇) Tipo organización, gran empresa, latifundio, pequeñas propiedades	Gran empresa	Plantación, a veces combinada con pequeñas propiedades. Diferencia cultivos, por ejemplo, café	Latifundio
b ₈) Carácter Estado	Estado "intermediario", a menudo "rioc" y de peso	Estado más débil frente al extranjero	Estado relativamente débil, incluso por su dependencia respecto intereses exportadores
b ₉) Asimilación y difusión tecnológica	Vía infraestructura sector exportador y "obras públicas"	Id. más reducida	Sector agrícola e infraestructura
b ₁₀) Carácter políticas económicas	"Librecambistas", con alguna inclinación "diversificadora" vía acción pública	Liberal, menor inclinación "diversificadora"	Id.

4. ETAPAS Y CARACTERISTICAS DE LA INVERSION EXTRANJERA

Desde el ángulo de ciertos períodos significativos en el desarrollo latinoamericano (o para sus países principales) es posible distinguir tres momentos principales a partir de la independencia.

i) El de la plena economía primario-exportadora, en el cual las inversiones básicas corresponden a agentes foráneos, directa o indirectamente, vía créditos a los gobiernos. Podría decirse que el ahorro interno se circunscribe a la construcción (privada y pública) y a otros sectores que miran al restringido mercado interno y a ciertos campos de la agricultura de exportación.

ii) El de la fase que sigue a la crisis de los 30, que se extiende por efectos directos o derivados de la Segunda Guerra Mundial hasta aproximadamente mediados de los años 50. En este lapso y en el conjunto, la inversión foránea pierde su importancia anterior, salvo en los casos específicos de algunos proyectos de significación "estratégica" (v. gr., las siderurgias en algunos países de la América Latina). Es el ahorro interno, creado o movilizado, en lo principal, por medio de la tributación al sector exportador (cambios diferenciales) o los arbitrios inflacionarios, con todos sus defectos y consecuencias, los que conducen los recursos hacia los nuevos destinos de la "industrialización sustitutiva".

iii) El de la etapa posterior, todavía vigente, en que se restablece la gravitación de la participación extranjera, sobre todo en un sentido cuantitativo. En efecto, si bien es posible que su cuota en el globo de las inversiones no se haya elevado sensiblemente, parece indudable que marginal y estratégicamente ella ha recuperado, en otro contexto, su importancia del pasado. Por una parte, tanto el financiamiento de los gobiernos como el de las economías en general se ha tornado más subordinado a fuentes externas. Por la otra, ha habido una penetración extensiva e intensiva (esto es, en sectores dados, de preferencia consumos durables "pesados") de capitales privados extranjeros. Como se sabe, para muchos países de la América Latina, ambas influencias son hoy día decisivas para los ritmos y perspectivas inmediatas de su actividad económica. Es importante considerar algunas implicaciones de ese doble proceso.

En lo que respecta a la dependencia externa del financiamiento público y general, es por demás obvio y conocido que existe una relación meridiana entre su importancia relativa y la enajenación de las políticas económicas nacionales.

En breve, a mayor papel de los recursos extranjeros, menor es el radio propio de maniobra de las autoridades locales (véase el caso de los países que sufrieron, en un momento u otro, un virtual control de su política económica de parte del FMI).

No obstante lo anterior, podría ser que la otra forma o nivel de subordinación resulte aún más significativa, tanto a largo plazo como por la variedad de sus repercusiones. Esto es por demás transparente en países como Venezuela, en que el decisivo núcleo exportador es de propiedad extranjera. Aun en los casos en que se ha llegado a mejorar la distribución del ingreso creado y a tener una mayor o menor ingerencia en la comercialización de los productos, parece cierto que las decisiones cruciales sobre inversiones, tecnología, dirección superior, etcétera, continúan tomándose fuera del país sede y en función de estimaciones dictadas por el interés de las empresas. Esto no implica necesariamente y en todo caso una contradicción con las conveniencias nacionales, pero es evidente que las perspectivas pueden diferir, y en este caso habitualmente predominará el criterio de la empresa extranjera.

De todos modos, para la discusión siguiente vamos a fijar la atención en los negocios extranjeros que, en lo fundamental, trabajan para el mercado interno, como es lo característico de las actividades que aludimos al esbozar la fase reciente de la inversión foránea.

La primera repercusión cuando esa realidad toma cuerpo representativo estriba, obviamente, en que una parte variable del ingreso generado en el país emigra al exterior. Este aspecto debe complementarse con el hecho --en alguna medida paradójico-- de que ese tipo de empresas, por lo mismo que (en contraposición al negocio exportador) está "incrustada" en el sistema nacional, goza de todas las ventajas (a veces más, pocas veces menos) de las actividades locales y desde luego el armazón "proteccionista", que en este caso inflará ganancias que en mayor o menor proporción saldrán del país.

/No siempre

No siempre las estadísticas oficiales cuantifican apropiadamente ese descuento en el "producto geográfico" respecto al "producto nacional", pero, de todos modos, debe considerarse que los ingresos trasladados o susceptibles de trasladarse al extranjero no tienen la contrapartida de divisas creadas, precisamente porque esas empresas extranjeras trabajan sola o básicamente para el mercado interno. De este modo se genera una presión adicional sobre el balance de pagos, que se suma a la estructural (dada por la disociación entre la demanda por exportaciones primarias y la correspondiente a importaciones desde los centros) y contribuye a situar al país en la posición debilitada que se comentó antes.

Claro está que a menudo los negocios extranjeros no consiguen transferir a sus matrices una parte mayor o menor de sus utilidades privilegiadas. Sin embargo, al destinar esos recursos a nuevas inversiones se plantean nuevos problemas, ya que ingresos generados en y por el país se transforman en activos extranjeros y, por ende, en obligaciones nacionales, agravando las situaciones apuntadas en el párrafo precedente.

La "subordinación tecnológica" es otro aspecto del problema analizado que ha merecido mucha atención. No repetiremos todo lo dicho sobre las incongruencias entre los modos de producción prevalecientes y traspasados desde los países "centrales" y las condiciones básicas de las economías adolescentes. En cambio, deseamos subrayar un elemento particularmente significativo para el asunto que se comenta. Nos referimos al hecho de la "cautividad" en que se encuentran por lo general los países dependientes. Sea porque en el caso de empresas nacionales (públicas o privadas) no hay acceso a las patentes buscadas (o las condiciones son indeseables); sea porque las empresas interesadas traen sus estándares propios y no están abiertas a otras, que, por ejemplo, puedan ser superiores en otro país "exportador de tecnología", etcétera, lo cierto es que las economías periféricas no tienen las opciones que están a mano de las naciones industrializadas en su mundo especial.

En relación a los problemas actuales y concretos que enfrentan nuestros países en el presente y futuro inmediato, es posible que la cuestión

/señalada tenga

señalada tenga mayor relieve que la "inferioridad" o dependencia tecnológica en sí, que está ligada, como es elemental, al grado de desarrollo.^{1/}

Otro aspecto a considerar es que la extranjerización de los sectores dinámicos importa, por lo general, un modo de redoblar el conocido efecto demostración. Si antes, en lo principal, él venía desde fuera y se enfrentaba con las restricciones abiertas de la capacidad de pagos, ahora esa transmisión ocurre dentro del sistema, teniendo a su servicio todas las técnicas y recursos de la "manipulación publicitaria". Con ello, a la vez que se intensifica la difusión de las formas y patrones de consumo de las economías industrializadas se extiende su efecto social, comprometiendo a capas más amplias en el proceso y haciendo más difícil la dilucidación de las contradicciones entre ese tipo de aspiraciones de consumo y las realidades básicas del sistema económico y social.

También se destaca otra consecuencia aparejada: la que podría llamarse "sustitución al revés", esto es, la reproducción en el ámbito interno del desplazamiento de insumos nacionales por extranjeros. El caso de los plásticos y de las fibras sintéticas es sólo un ejemplo de una tendencia más general.^{2/}

Hipotéticamente, más de una vez se sostuvo que las prácticas y métodos de las empresas extranjeras podrían servir de lección y modelo al "empresariado" nacional. Sin embargo, aun sin negar en absoluto esa posibilidad, parece claro que también existen contrapartidas.. Una, la de colocar a los empresarios nacionales, actuales o potenciales, en la condición de "segundones" en la estructura de dirección. Otra, la de aprender una

^{1/} Lo dicho no implica que un país relativamente subdesarrollado no pueda ser "creador de tecnología", y ahí está el caso del liderato espacial de la URSS, que desde un ángulo general todavía se halla a la zaga de los países industrializados más "viejos". Sin embargo, para lo anterior, se requieren condiciones muy especiales y de distinto orden, que habrá que discutir en otro lugar.

^{2/} Véase "Dos polémicas...", op.cit.

"lección errada" o desajustada, cual es la de inclinarse a reproducir experiencias adecuadas a niveles sustancialmente distintos y con otras problemáticas de desarrollo. A la inversa, esto supone que habrá menos inclinación a la "creación tecnológica". Aunque distante y diferente por muchos conceptos, vale la pena tener en cuenta la evolución del Japón —a este respecto y también en otros puntos de los planteados.

Cabe también revelar otro elemento; la irradiación sociopolítica de un sector extranjero en el área más influyente del sistema productivo. Por un lado, son obvias (y difícilmente cuantificables en toda su dimensión) las incidencias sobre los centros de poder y el aparato de comunicaciones "masivas" y "selectivas". Por el otro, debe tenerse a la vista un hecho relativamente nuevo en la problemática social de las empresas extranjeras: que éstas, por lo general, ya no son (como en la literatura social de veinte años atrás) los focos de la protesta o el antagonismo clasista, sino que sus posiciones favorecidas desde diversos ángulos les permiten en el presente crear condiciones de remuneraciones y trabajo habitualmente privilegiados para el medio global. Esto no sólo acarrea la llamada "conservatización" (sobre todo al nivel político general básico) de grupos sociales más o menos importantes, sino que también la ilusión en otros segmentos "intermedios" de que políticas simplísticamente redistributivas o "populistas" pueden reproducir esa realidad y "masificar" lo que, en esencia, son situaciones excepcionales —únicamente superables por una "intensificación" y "extensión" del proceso de desarrollo.

Por último, convendría anotar que la existencia de un "foco extranjero", más diversificado, amplio e "internalizado" (por su inserción en el sistema interno) implica el fortalecimiento de los lazos de influencia y dependencia, que en el pasado (aunque fuera de hechos muy poderosos o más, al menos directamente) se asentaban de preferencia o exclusivamente en ciertas áreas del "complejo exportador" y/o de algunos servicios públicos.

En esta situación era muy fácil identificar y "aislar" a ese sector, y, a contrario sensu, agrupar y diferenciar los núcleos nacionales. Aquí, dicho sea de paso, se asentaron muchas de las hipótesis sobre la "burguesía nacional", que tenían también, claro está, otras bases (por ejemplo, en el

/plano estrictamente

plano estrictamente político y de política exterior). De modificarse esa realidad, entre otras cosas, se tornan más borrosos los linderos entre propiedades o empresariados nacionales y extranjeros y lo que surge en cambio son distintos grados y formas de presencia extranjera en casi todo el sector moderno, incluso el agropecuario.

5. INDICADORES ECONOMICOS DE UNA "SITUACION DE DEPENDENCIA"

- a) Relativos al comercio exterior.
- b) Relativos a los créditos-endeudamiento externo.
- c) Relativos a las inversiones directas extranjeras.
- d) Relativos a la situación de empresas nacionales o mixtas.

a) Comercio exterior

- a₁) Representación global de las exportaciones y las importaciones en la demanda y oferta globales. (Indicador importante, pero de orden cuantitativo —como se comprueba a la luz de la situación de economías desarrolladas "abiertas");
- a₂) "Concentración" de las exportaciones, o, desde otro ángulo, escasa diversificación de las mismas;
- a₃) "Especialización" del sector exportador, esto es, desde otra mira, basado en producciones con baja significación del consumo o utilización doméstica;
- a₄) Concentración de mercados externos compradores o abastecedores;
- a₅) Disposiciones vigentes en los mercados exteriores que afecten transacciones de exportación importación (ejemplos: impuestos o restricciones a exportaciones primarias u otras; "obligaciones" de importar desde ciertos mercados).

/b) Endeudamiento

b) Endeudamiento

- b₁) Significación del endeudamiento y las obligaciones exteriores en relación a:
- i) Proporción de los servicios a "factores del exterior" sobre ingresos efectivos de la exportación;
 - ii) Relaciones por persona del servicio y el monto de la deuda; con respecto al PBI, el total de importaciones y los componentes significativos según países (artículos de consumo básico, insumos principales, bienes de capital).

c) Significación de la propiedad extranjera de activos nacionales

- c₁) Global —en el total de activos (empresas);
- c₂) Según su representación en actividades de exportación e importación (productoras, comerciales, financieras);
- c₃) De acuerdo a su representación sectorial, desde los diversos ángulos, sin olvidar el de consumo tradicionales, duraderos, intermediarios básicos y de bienes de capital;
- c₄) Grado de "solidaridad" con la economía interna dado por su contribución fiscal y de adquisiciones de insumos y bienes de capital;
- c₅) Conforme a distintos criterios de dimensión —personal ocupado, capital por persona, productividad por persona, etcétera;
- c₆) A la luz distribución espacial o regional;
- c₇) Según representación, acceso y política respecto a "ejecutivos" y personal técnico extranjero o nacional;

/d) Respecto a

d) Respecto a situación de empresas mixtas o nacionales

- d₁) Representación del capital y grados de control en empresas con participación extranjera;
- d₂) Margen de ingresos, utilidades, ingresos de exportación, etcétera, que importa el pago de regalías y otros derechos para las anteriores empresas y las que (en relación a d₁) se consideran como nacionales;
- d₃) Influencia sobre elección y promoción de personal calificado (véase c₇).
- d₄) Gravitación eventual de las facilidades para importar y "comprar" tecnología extranjera —incluso por ventajas de financiamiento, de negocios de propiedad y/o mayoría nacional.