

Textos
del

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA
Y SOCIAL

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1 de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo de los países de la región y de diversos organismos internacionales y privados.

Su objeto principal es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profunda la obra de la CEPAL en el campo de la planificación, merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos distinguidos de América Latina, entregados por completo al estudio y solución de los problemas fundamentales que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

Desde su creación el Instituto ha realizado una labor de gran significación dentro de las funciones que se le encomendaron. A fin de difundirla debidamente en el ámbito latinoamericano, se ha llegado a un acuerdo con Siglo XXI de México, para que vaya publicando y distribuyendo los trabajos del Instituto.

EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO

por
OSVALDO SUNKEL
con la colaboración de
PEDRO PAZ





siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310 MÉXICO, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

CALLE PLAZA 5, 28043 MADRID, ESPAÑA

siglo veintiuno argentina editores

siglo veintiuno editores de colombia, s.a.

CALLE 55 NÚM. 16-44, BOGOTÁ, D.E., COLOMBIA

portada de maría luisa martínez passarge

primera edición, 1970

vigesimotercera edición, 1991

© siglo XXI editores, s.a. de c.v.

isbn 968-23-0020-7 (ediciones anteriores)

isbn 968-23-1686-3

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

INDICE GENERAL

PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	3
PRIMERA PARTE: LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO	
1. Introducción	15
2. Los antecedentes	17
a) El desarrollo como tópico de la posguerra, 17; b) Conceptos similares, 22	
3. Enfoques actuales	29
a) El desarrollo como crecimiento, 29; b) El subdesarrollo como etapa, 32; c) El desarrollo como un proceso de cambio estructural global, 34	
SEGUNDA PARTE: EL MARCO HISTÓRICO DEL PROCESO DE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO	
1. Desarrollo y subdesarrollo	43
2. La revolución industrial en marcha: 1750-1850	46
3. Auge del centro: 1850 a 1913	50
4. Centro y periferia	59
5. Transformaciones estructurales en la periferia: 1850-1913	62
6. Crisis en el centro: 1913-1950	69
7. Transformaciones estructurales en la periferia: 1913-1950	73
TERCERA PARTE: LA TEORÍA DEL DESARROLLO ECONÓMICO	
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DEL MÉTODO Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO	81
1. Objetivos	81
2. La posición metodológica implícita	81
3. Contraste con otras posiciones	86
4. La aplicabilidad de la economía convencional	90

5. Características del método adoptado (histórico-estructural)	94
6. La teoría convencional y el análisis del desarrollo	97
CAPÍTULO II: EL PENSAMIENTO CLÁSICO	98
1. La escuela clásica	98
a) Características generales de la "visión" clásica, 98; b) Algunos aspectos de la economía inglesa en el siglo XVIII, 99; c) Contraste entre la economía clásica inglesa y la economía política del período inmediatamente interior, 101; d) Confrontación entre la economía clásica inglesa y la escuela fisiocrática, 104; e) El contenido ideológico de la economía clásica, 107	
2. El modelo de crecimiento de David Ricardo	111
a) Primera presentación, 112; b) Segunda presentación, 120	
CAPÍTULO III: EL PENSAMIENTO MARXISTA	139
1. El pensamiento de Marx	139
a) Campos que abarca el pensamiento marxista, 139; b) Método, 140; c) La concepción materialista de la historia, 147; d) Visión, 156	
2. Un modelo marxista del crecimiento económico	159
a) Introducción, 159; b) Identificación y relaciones entre las variables, 161; c) Análisis del ciclo económico, 171; d) Un modelo marxista global y su equivalente en la terminología moderna, 175; e) Versión formal de un modelo marxista de crecimiento económico, 186; f) Apéndice. Las variables del modelo y el esquema contable de insumo-producto, 196	
CAPÍTULO IV: EL PENSAMIENTO NEOCLÁSICO	201
1. El pensamiento de Alfred Marshall	201
a) Introducción, 201; b) La visión de Marshall, 201; c) Algunos elementos de los cuales depende la visión de Marshall, 203; d) Contraste entre la visión de Marshall y el desarrollo de su obra analítica, 205	
2. El modelo de crecimiento de Meade	207
a) Introducción, 207; b) Los supuestos básicos del modelo, 208; c) La ecuación fundamental del crecimiento, 211; d) Posibilidades acerca de la tasa de crecimiento, 214; e) ¿Qué camino seguir?, 218	
CAPÍTULO V: EL PENSAMIENTO KEYNESIANO	221
1. El pensamiento de Keynes	221
a) Aspectos generales de la visión, 221; b) Rasgos generales de la econo-	

mía de la época, 225; c) Contenido de la <i>Teoría general</i> , 231; d) Confrontación entre la teoría keynesiana y el pensamiento económico de su época, 239	
2. Dos modelos poskeynesianos de crecimiento económico: Domar y Harrod	245
a) Objetivos, 245; b) El modelo de crecimiento de Domar, 247; c) El modelo de crecimiento de Harrod, 253; d) Comentarios finales, 267	
CUARTA PARTE: UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	
INTRODUCCIÓN	271
CAPÍTULO I: EL PERÍODO MERCANTILISTA (1500-1750)	275
1. Conquista e institucionalización (1570-1750)	275
a) Situación existente, 275; b) El impacto externo, 277	
2. El apogeo del mercantilismo colonial (1570-1650)	279
a) Estructura interna, 279; b) El funcionamiento del modelo colonial, 282	
3. Crisis y cambios estructurales e institucionales (1650-1750)	289
CAPÍTULO II: LA ÉPOCA DEL LIBERALISMO (1750-1950)	297
1. El término del período colonial y la organización e institucionalización de los estados nacionales (1750-1870)	297
a) Los cambios externos, 297; b) La independencia como proceso, 298; c) Cambios en la estructura interna, 299; d) La situación a mediados del siglo XIX, 303	
2. El auge del liberalismo	306
a) El impacto externo, 306; b) El funcionamiento del modelo de crecimiento hacia afuera y sus límites, 310; c) Elementos condicionantes de la capacidad de diversificación del crecimiento hacia afuera, 317; d) Algunos casos de crecimiento hacia afuera, 321; e) Las economías del tipo C: Perú y México, 339	
3. La crisis del liberalismo (1914-1950)	344
a) El impacto externo, 344; b) La crisis mundial de 1929 y sus consecuencias, 346; c) La reacción interna, 349; d) La mecánica del proceso de sustitución de importaciones, 355; e) La industrialización por sustitución de importaciones y la diversificación de la estructura socioeconómica, 361; f) Los límites al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, 366	

ÍNDICE DE CUADROS	381
ÍNDICE DE GRÁFICAS	382
ÍNDICE DE AUTORES	383

INDICE GENERAL

381
382
383

PRÓLOGO

Este libro es resultado de la experiencia e investigación acumuladas en casi una década, durante la cual se dictaron cursos sobre el proceso de desarrollo económico de América Latina, tanto en la sede de la CEPAL y del ILPES en Santiago de Chile, como en prácticamente todos los países de la región, incluidas muchas universidades. Participaron en dichos cursos —que se fueron renovando y enriqueciendo en forma constante— funcionarios de todo el continente, directa o indirectamente relacionados con la política y planificación del desarrollo económico y social, así como estudiantes y personal docente y de investigación de las universidades.

La continua discusión y el permanente contacto con este grupo latinoamericano tan amplio, alerta y crítico, fueron elementos determinantes de la orientación y enfoque dados al trabajo. Se advertía una disociación profunda entre los conceptos, instrumentos y análisis de la teoría del desarrollo elaborados en los países centrales, y la realidad que enfrentaban los participantes de esos cursos como planificadores, investigadores, profesores o alumnos universitarios. De ahí la necesidad de examinar las teorías estudiadas con espíritu crítico y también de ensayar, como alternativa teórica, una interpretación del subdesarrollo latinoamericano. Además, se trata de un esfuerzo por enriquecer y precisar los aportes teóricos del pensamiento económico de la región, que recibió un vigoroso impulso durante las últimas décadas con las interpretaciones de la CEPAL y de la llamada escuela estructuralista latinoamericana. Las características de esta obra se explican, en gran parte, por el hecho de haberse elaborado en el estimulante medio intelectual del ILPES y la CEPAL. Las raíces profundas que tienen estas instituciones en la realidad socioeconómica de América Latina, se enriquecen cotidianamente por sus funciones de investigación, asesoría y capacitación. El diálogo y debate continuo con nuestros colegas y las autoridades de estas instituciones han permitido traducir esa realidad en las orientaciones y contenido del libro.

Además, para abarcar un campo tan amplio como el que cubre esta obra se tuvo la fortuna de contar con el interés y la colaboración de numerosos especialistas. De otro modo hubiese sido atrevimiento o imprudencia intentarla. Es imposible dar aquí la lista completa de todos los especialistas que leyeron los sucesivos borradores y brindaron con franqueza críticas, comentarios y sugerencias. Con todo, debe destacarse la colaboración extremadamente entusiasta y valiosa del profesor Sergio Bagú, quien revisó con cuidado las partes II y IV, corrigió muchos errores y sugirió mejoramientos sustanciales. Los profesores Gustavo Beyhaut, Marcos Kaplan, Claudio Véliz y Sergio Villalobos aportaron agudas observaciones con referencia al análisis histórico. Entre los economistas que tuvieron la paciencia de leer detenidamente los textos se reconoce una deuda especial para con los profesores Andrés Bianchi, Carlos Hurtado y Pedro Sainz.

Es de justicia reconocer que este libro se debe sobre todo al aporte de un calificado grupo de colaboradores. En primer lugar debemos mencionar al profesor Octavio Rodríguez, quien contribuyó a su concepción inicial y participó en su elaboración; si no hubiera debido alejarse prematuramente para desempeñar labores docentes y de investigación en la Universidad de Montevideo, sería uno de los coautores del libro. Patricio Orellana y Renato Julio ayudaron no sólo con gran eficiencia en la preparación de un voluminoso material estadístico y bibliográfico (que no pudo incorporarse al libro, pero que está disponible en una serie de documentos mimeografiados),¹ sino además aportaron con generosidad información e ideas a diversas partes de la obra. María Teresa Martínez tuvo la paciencia y eficacia necesarias para reescribir borradores hasta llegar a la versión definitiva, mostrando siempre su admirable espíritu de colaboración.

Por último, nuestra gratitud más profunda al profesor Gregorio Weinberg quien colaboró en el ajuste y redacción final del texto, y contribuyó también con observaciones de fondo de la mayor importancia.

Aun cuando ésta ha sido en gran medida, por lo que se lleva expresado, una empresa colectiva, la responsabilidad final por el libro es entera y exclusivamente nuestra. Por consiguiente, casi parecería ocioso advertir que los puntos de vista sustentados en esta obra no constituyen necesariamente la opinión oficial del Instituto.

OSVALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ

¹ *El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo. Anexo estadístico* (38 pp.), ILPES, Santiago de Chile, mimeografiado, 1967.

Bibliografía sobre la evolución histórica de América Latina (tomos I, II y III, con un total de 318 pp.), ILPES, Santiago de Chile, mimeografiado, 1968.

Antecedentes cuantitativos referentes al desarrollo de América Latina (tomos I y II, con un total de 398 pp.), ILPES, Santiago de Chile, mimeografiado, 1968.

INTRODUCCIÓN

I

Este libro consta de cuatro partes: un análisis de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo; una interpretación del marco *externo* del desarrollo y del subdesarrollo en América Latina; un estudio crítico de la evolución de las principales corrientes del pensamiento económico, y una interpretación del proceso de subdesarrollo latinoamericano. Cada uno de estos trabajos constituye una unidad, es decir, podrían publicarse por separado; sin embargo, se prefirió reunirlos en este volumen porque están asociados por sus temas y el enfoque utilizado, y su apreciación conjunta resulta por ello más conveniente.

Los vínculos que relacionan los cuatro ensayos son, por una parte, el enfoque o método de análisis empleado en todos ellos; por otra, la sistemática preocupación por la pertinencia de los conceptos e instrumento analítico de la teoría del desarrollo y de las interpretaciones que existen sobre el subdesarrollo latinoamericano. Ambos denominadores comunes resultan a su vez mejor iluminados a través del prisma de los aspectos conceptuales, teóricos e históricos (internos y externos) tratados en las cuatro partes del libro.

El propósito último de estos ensayos de interpretación del desarrollo y del subdesarrollo es contribuir a la comprensión de la estructura y funcionamiento de nuestras sociedades y, sobre todo, del proceso de su transformación estructural.

La parte I del libro se ha destinado a indagar el contenido de las nociones de desarrollo y subdesarrollo, hasta llegar a conceptos que permitiesen tanto aprehender las características de la estructura y funcionamiento de las economías de América Latina y de su proceso histórico de transformación, como integrar orgánicamente las vinculaciones entre éstas y la economía internacional. Fue necesario para ello pasar revista a los orígenes de estos conceptos, a sus antecedentes, a las nociones que cumplieron o cumplen un papel similar al que ahora desempeñan las de desarrollo y subdesarrollo (riqueza, evolución, progreso, crecimiento, industrialización, etc.). Se hace además una clasificación de los enfoques actuales del concepto de desarrollo (el desarrollo como crecimiento, como estado, etapa o situación, y como cambio estructural global). Esta clasificación resulta útil para ordenar desde un punto de vista metodológico, la copiosa literatura actual sobre el tema. Al final de esta sección se señalan las características fundamentales que distinguen el enfoque histórico-estructural empleado en este trabajo.

La parte II examina el proceso de la Revolución Industrial y busca determinar, sobre todo, en qué forma se extendió y propagó posteriormente a las regiones periféricas del mundo. Comienza con el examen de los principales antecedentes de la Revolución Industrial en el período 1750-1850. Estudia en seguida las características del período de auge del centro entre 1850 y 1913 y las

repercusiones de éste en la periferia. Por último, muestra el significado para las economías periféricas latinoamericanas del cambio de Inglaterra por Estados Unidos como centro económico principal, y del período de crisis que sufre el sistema económico internacional entre 1913 y 1950. Este análisis sirve de antecedente al examen crítico de la teoría del desarrollo, por cuanto revela la naturaleza del proceso histórico de desarrollo de aquellos países en que surgió el pensamiento económico moderno y alcanzó su más alta y elaborada expresión. Por otra parte, presenta las condiciones históricas externas en medio de las cuales se fue reorganizando la economía latinoamericana como consecuencia de la expansión de la economía capitalista industrial durante los siglos XIX y XX.

En la parte III se examina críticamente la teoría del desarrollo. Se apunta hacia las principales insuficiencias de la teoría económica convencional para explicar el subdesarrollo. Sin embargo, ello no puede llevar a desechar el pensamiento recibido; antes bien, exige estudiarlo profunda y críticamente, para evaluar qué tiene de permanente y válido, para desentrañar los aspectos susceptibles de readaptación y perfeccionamiento, para señalar sus omisiones y limitaciones. Así, se comienza por dilucidar algunos problemas relativos al método que utiliza la teoría económica convencional, a la luz de las exigencias metodológicas que plantea el estudio del desarrollo. En seguida se estudian las cuatro principales fuentes del pensamiento económico: clásico, marxista, neoclásico y keynesiano. Al mismo tiempo se trata de dar una expresión formal al pensamiento de cada escuela, con el objeto de apreciar qué instrumentos y teorías parciales son adecuados para formalizar y enriquecer analíticamente la concepción del subdesarrollo latinoamericano. Pero como tales teorías e instrumentos sólo pueden ser captados y comprendidos en su contexto histórico, debe contrastarse su coherencia formal con la realidad que les dio origen y que trataron de explicar y plasmar en su momento. Esta confrontación permite evaluar la aplicabilidad de los instrumentos existentes a una realidad histórica distinta.

En la parte IV y última se presenta un ensayo interpretativo de la evolución histórica de América Latina, utilizando el concepto de desarrollo como cambio estructural global, los antecedentes históricos relativos al marco internacional y los resultados del examen crítico de la teoría económica. Se busca desentrañar la dinámica de las estructuras y el funcionamiento de la economía latinoamericana, señalando tanto sus elementos comunes como la diversidad que el proceso de subdesarrollo adquiere en cada país o grupo de países. La singularidad del subdesarrollo latinoamericano deriva de dos grandes vertientes históricas: una, cuyos antecedentes deben rastrearse en el pasado colonial, el que incluye las formaciones históricas, más o menos modificadas, que tienen su origen en las sociedades precolombinas; la otra, el "gran impacto" externo que experimentó a partir de la segunda mitad del siglo XIX, al incorporarse por entero al nuevo sistema económico internacional. Por esta razón, la interpretación distingue dos grandes períodos: el mercantilista (1500-1750) y la época del liberalismo (1750-1950). En el primero se estudia la conquista e institucionalización del sistema colonial, su apogeo y la crisis y los cambios estructurales e institucionales que experimenta en su decadencia. En el segun-

do se parte del fin del período colonial y de la organización e institucionalización de los estados nacionales; se prosigue con el estudio de la fase de auge del liberalismo, presentando los aspectos más generales del modelo de crecimiento hacia afuera, así como los más particulares que emergen del examen de algunos países, y finalmente se discute la época de crisis del liberalismo, acentuándose especialmente el análisis de la industrialización por sustitución de importaciones, la diversificación de la estructura socioeconómica que genera y los límites de dicho proceso de industrialización.

II

El proceso de subdesarrollo de las diversas sociedades latinoamericanas presenta rasgos comunes y a la vez diferencias estructurales susceptibles de ser identificadas y precisadas analíticamente. Ambas características se pueden expresar mediante una tipología a través de la cual los rasgos comunes se manifiestan en la especialidad histórica de los procesos económicos diferenciados que experimentaron los países latinoamericanos. El tipo de análisis que se realiza se apoya en la bien conocida interpretación de la CEPAL, que tiene el mérito de captar los aspectos más relevantes del proceso de desarrollo económico de los países latinoamericanos, destacando sobre todo sus rasgos comunes. Por ejemplo, el llamado modelo de crecimiento hacia afuera señala los vínculos existentes entre el crecimiento económico y la expansión del sector exportador que se dio en casi todos los países de América Latina. No obstante, para captar lo específico de cada caso histórico particular resulta revelador examinar las condiciones preexistentes al auge del crecimiento hacia afuera, así como las características concretas de la actividad exportadora. De esta manera, se podrá comprobar que los diversos tipos de su economía dependen de cada situación preexistente y de sus formas de vinculación con el sistema económico internacional en expansión.

El estudio de la situación preexistente requiere un análisis histórico de las economías y sociedades que se configuran a partir de las sociedades precolombinas y de las repercusiones que sobre las mismas tuvo la expansión del capitalismo comercial. Sobre la base de este trasfondo histórico, la vinculación de las economías latinoamericanas con el mercado mundial en el siglo XIX se estudia tomando como eje una categoría de análisis fundamental: la capacidad de diversificación del sector exportador. Estos dos elementos permiten precisar la tipología de manera que pueda detectar las características estructurales que se configuran en las diversas economías de la región durante el período de expansión hacia afuera, las que a su vez delimitan el marco estructural que condiciona su ulterior proceso de industrialización en la etapa del llamado proceso de sustitución de importaciones.

En síntesis, los esfuerzos para lograr una interpretación de la realidad latinoamericana que llegue a un mayor grado de concreción, debería conducir a la elaboración de una tipología que identifique los trazos comunes e indique al mismo tiempo con cierta concreción y rigor sus evidentes particularidades estructurales, las cuales condicionan evoluciones diferenciadas y, por consiguiente, políticas de desarrollo diferenciadas también.

Una hipótesis de trabajo fundamental en la elaboración de la tipología y en la explicación del proceso de cambio de las economías y sociedades de América Latina, consiste en concebir el subdesarrollo como parte del proceso histórico global de desarrollo; tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos aspectos de un mismo fenómeno, ambos procesos son históricamente simultáneos, están vinculados funcionalmente y, por lo tanto, interactúan y se condicionan mutuamente, dando como resultado, por una parte, la división del mundo entre países industriales, avanzados o "centros", y países subdesarrollados, atrasados, o "periféricos"; y, por otra parte, la repetición de este proceso dentro de los países subdesarrollados en áreas avanzadas y modernas, y áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes. El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales pero interdependientes, que componen un sistema único.

Esta concepción del desarrollo se fue formando a la luz del análisis histórico de la realidad latinoamericana y del examen crítico de los diferentes conceptos de desarrollo usuales en la literatura económica y sociológica. De allí que en la primera parte del texto se pase revista al origen de este concepto, a sus antecedentes, a las nociones que cumplieron o cumplen un papel similar al que ahora desempeñan las de desarrollo y subdesarrollo (riqueza, evolución, progreso, industrialización, etc.) y, finalmente, se realice una clasificación de los enfoques actuales del concepto de desarrollo (el desarrollo como crecimiento; como estado, etapa o situación, y como cambio estructural global). Esta clasificación, aun cuando arbitraria, resulta útil para ordenar desde un punto de vista metodológico, la copiosa literatura actual sobre el desarrollo. Al mismo tiempo, señala las características que distinguen al enfoque postulado.

✓ El enfoque estructural en que se apoya este concepto de subdesarrollo, sugiere que el conjunto de elementos que en ciertas teorías se dan como causas del subdesarrollo —el bajo nivel de los ingresos y ahorros, la inestabilidad, el desempleo y el subempleo, y la especialización en las exportaciones primarias, el atraso tecnológico, etc.— constituyen más bien los resultados del modo de funcionar de un sistema subdesarrollado. Dada la forma en que las estructuras económicas, sociales y políticas se vinculan dentro de un sistema, queda definida la manera de funcionar de éste mediante un proceso, el cual a su vez origina los resultados que el sistema genera. Se desprende de lo anterior que esta manera de enfocar el subdesarrollo se apoya en las nociones de estructura, sistema y proceso. En lo que respecta al análisis del subdesarrollo, estas categorías analíticas parecen ser más fructíferas que las de la teoría económica convencional.

A estas alturas conviene adelantar una apreciación preliminar sobre cómo se concibe el funcionamiento de un sistema subdesarrollado. En general, un conjunto de estructuras vinculadas entre sí por ciertas leyes de funcionamiento (estructura económica, social, política, cultural, etc.), configuran un sistema, en este caso, subdesarrollado. A su vez, cada estructura es un conjunto de elementos u objetos relacionados entre sí también por ciertas leyes (por ejemplo, la estructura económica será el resultado de la forma en que se articulan los recursos naturales, el capital, la mano de obra, la tecnología, los mecanismos de financiamiento, etc.). En consecuencia, el funcionamiento de un siste-

ma estará determinado por la manera como se combinan las estructuras según sus leyes de funcionamiento, o sea, según las formas de vinculación y de interacción de las diferentes estructuras. Ese sistema se modifica por efecto de influencias externas significativas que generan cambios en la estructura económica (por ejemplo, establecimiento de un sector especializado de exportación), en la estructura social (formación de nuevos grupos sociales), en la estructura política (nuevas formas de participación y de organización institucional, etc.). Los cambios que surgen en las distintas estructuras van creando nuevas formas de vinculación entre ellas y paulatinas modificaciones, lo que se traducirá en una nueva manera de funcionar del sistema y, por consiguiente, en otros resultados.

Así, estos resultados surgen como consecuencia de las influencias externas, de las características de las estructuras internas y de las nuevas formas de funcionar del sistema. Este conjunto de elementos estructurales de tipo interno y la naturaleza de sus vinculaciones con el exterior, definen la estructura global de un sistema subdesarrollado y, en consecuencia, constituyen el marco de referencia dentro del cual se manifiesta el subdesarrollo y su proceso de transformación estructural.

Aun cuando muy general, este análisis sugiere interesantes elementos para la interpretación de la realidad latinoamericana, por cuanto permite a) identificar los principales períodos en la evolución histórica de los países subdesarrollados, períodos en los cuales cambian los tipos de vinculación externa; b) señalar cuáles son los elementos comunes o rasgos más generales de los diversos países latinoamericanos teniendo en cuenta las repercusiones de sucesivos impactos externos, y c) precisar las diferencias estructurales que se manifiestan entre los distintos países del área y aun entre regiones de un mismo país.

Lo anterior se puede apreciar en el siguiente ejemplo. Durante la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del actual, los países latinoamericanos experimentaron un flujo importante de capital de la economía inglesa, una significativa incorporación de mano de obra, la creación de sectores especializados de exportación, la incorporación de nuevas vías de comercio, cambios importantes en su estructura social y política de tipo liberal, etc. Sin embargo, estos elementos comunes adquirieron características específicas en los distintos países. El sector especializado de exportación fue minero, ganadero, de agricultura extensiva, de tipo de plantación, etc., según las características particulares de las situaciones preexistentes en cada país; la mano de obra incorporada a ese sector exportador fue indígena, esclava, inmigrante o proveniente de otras zonas del país, dependiendo de la naturaleza de la actividad exportadora y, sobre todo, de la disponibilidad y características de la mano de obra existente. Por otro lado, la tecnología, la organización de las empresas exportadoras, la productividad de la mano de obra, las formas de participación del Estado, la distribución del excedente proveniente del sector exportador, etc., también tendieron a diferenciarse en función de las condiciones existentes al momento de producirse el nuevo tipo de vinculación externa. Cada uno de los elementos señalados indican que, aun cuando el proceso general presenta rasgos comunes, se generan simultáneamente diferencias estructurales significativas entre los distintos sectores exportadores y los diferentes países de la región,

creándose por lo mismo bases preexistentes diversas para el ulterior proceso de sustitución de importaciones.

De esta manera al identificarse períodos cualitativamente diferentes en la evolución histórica latinoamericana, señalarse los elementos comunes más generales de los países, e indicarse con cierta precisión las diferencias más importantes entre ellos, se obtiene una base para la formulación de la tipología a que se hizo referencia.

Esta forma de encarar el subdesarrollo se basa, aparte de los elementos ya señalados, en las categorías de centro y periferia que aparecen formulados en el *Estudio económico de América Latina, 1949* de la CEPAL. El ensayo de interpretación no es por ello una alternativa del análisis que hizo la CEPAL del proceso de subdesarrollo de la región. Es más bien un intento de dar mayor especificidad a los procesos particulares de subdesarrollo de los diferentes países, introduciendo mayor contenido histórico concreto.

III

La necesidad de formular una tipología del subdesarrollo latinoamericano y la concepción del desarrollo de la cual se partió, dieron lugar a un esfuerzo de interpretación que sugiere algunas ideas o hipótesis de trabajo que podrían ser significativas para los estudios sobre la realidad latinoamericana a que actualmente se encuentran avocadas las ciencias sociales.

El análisis del período mercantilista muestra que la clasificación de las sociedades precolombinas entre sociedades de agricultura excedentaria, sociedades de agricultura de subsistencia y regiones de abundantes recursos naturales y escasa población en determinadas áreas vacías, constituyen un primer paso fructífero para establecer la tipología mencionada, ilustrando al mismo tiempo la forma como se organizó ulteriormente la sociedad colonial. Las categorías de centro y periferia colonial, y la clasificación indicada, ilustran sobre varios aspectos de las sociedades de la época y, sobre todo, muestran por qué México y Perú fueron durante la colonia los centros económicos, sociales y administrativos del sistema mercantilista. Este análisis sugiere igualmente el carácter capitalista mercantil más que feudal de la colonización, lo que significa un elemento adicional en la polémica sobre este tema que se desarrolla actualmente en América Latina.

Por su parte, el examen de la crisis del período mercantilista indicaría que el proceso de la independencia se explica más por la decadencia del sistema colonial durante la mayor parte del siglo XVIII que por la influencia, al nivel de la conciencia social, de la Revolución francesa y de la Independencia de Estados Unidos, como se señala con frecuencia en la historiografía tradicional. Al mismo tiempo, se aprecia que la crisis del sistema mercantilista no sólo es consecuencia de la pérdida de influencia que sufre España a manos de Inglaterra, sino también de las modificaciones estructurales que se van gestando en la propia colonia. La tipología apunta también hacia las razones por las cuales la independencia procede más rápidamente en unos países que en otros.

En el análisis del modelo de crecimiento hacia afuera se utiliza una categoría analítica que permite identificar las diferencias específicas entre los pro-

cesos de los diferentes países, lo que facilita una mayor especificidad en el estudio del ulterior proceso de industrialización. Esta categoría —la capacidad de diversificación del sector exportador— posibilita examinar con el mismo método y enfoque casos de desarrollo hacia afuera tan diferentes como los de Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México y Perú y permite apreciar las diferentes repercusiones del sector exportador al diversificar sus estructuras económicas, sociales y políticas. El proceso de cambio estructural durante este período, depende fundamentalmente de la capacidad de diversificación de la actividad exportadora y de las modalidades de reacción de la economía nacional. La capacidad de diversificación dependerá de una serie de elementos, entre los cuales se indican los siguientes: el período durante el cual el sector exportador se encuentra en expansión; la tecnología de la actividad exportadora, que determina la forma en que se combinan los factores, la productividad de los mismos y el volumen del excedente; las formas particulares de utilización de los insumos y de los servicios financieros comerciales, de transporte, de energía, de comunicaciones, etc.; las cantidades y estructuras de empleo; la distribución del ingreso y las características de la demanda ulterior que ésta genera; la localización y dimensión espacial de la actividad exportadora (enclave petrolero *vs.* ganadería extensiva, por ejemplo); y las formas de organizar la producción y los sistemas de propiedad (nacional o extranjera) de la empresa exportadora.

La reacción interna, a su vez, dependerá de la situación preexistente, la cual es producto del proceso histórico anterior y de la manera en que influye el Estado al tratar de obtener una mayor participación en el excedente generado en el sector exportador. La capacidad del Estado para captar parte del excedente y el destino que le dará dependerán de la estructura sociopolítica que el Estado representa, de las ideologías y políticas que inspiren su acción, de la eficacia y naturaleza del aparato estatal y de las características de la burocracia que lo administra y compone.

Es justamente la categoría analítica de la capacidad de diversificación de la actividad exportadora, lo que permitió dar un segundo paso en el intento de establecer tipos de economía que ilustren e indiquen más precisamente las diferencias, en algunos casos muy significativas, entre los países latinoamericanos. Desde este punto de vista, puede considerarse que permite enriquecer el análisis más general de América Latina en su conjunto que realizó la CEPAL en el llamado modelo de crecimiento hacia afuera.

La forma en que se diferenciaron las distintas economías latinoamericanas al influjo de su actividad exportadora constituye un apropiado punto de partida para examinar el origen, la profundidad y el dinamismo del ulterior proceso de industrialización. En este último proceso, la naturaleza de los estímulos externos —primera guerra mundial, crisis del 30, segunda guerra mundial— se han analizado en las interpretaciones que existen sobre el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, no se ha profundizado suficientemente en el estudio de las condiciones internas que se gestaron en el período anterior, y que determinan en buena medida las diferencias en cuanto a la iniciación o continuación, el dinamismo, el grado de diversificación y los límites del proceso de sustitución de importaciones.

Por último, el enfoque utilizado en la interpretación del desarrollo latinoamericano sugiere que los fenómenos de la dependencia y la marginalidad, a los que tanta importancia se atribuye ahora, constituyen, el primero, una característica inherente a las estructuras de un sistema subdesarrollado, y el segundo, un resultado "normal" de la forma en que actualmente opera dicho sistema.

Las consideraciones anteriores se han referido especialmente al análisis del proceso histórico de subdesarrollo en América Latina. Conviene dedicar igualmente algún espacio a señalar la intención y naturaleza de la otra parte fundamental de este libro: el examen de la teoría del desarrollo.

Destaca en esta parte el contraste entre las posiciones metodológicas habituales en la teoría económica convencional y el método histórico estructural aquí empleado. Ello revela que una aprehensión cabal del pensamiento económico existente exige examinarlo críticamente y no sólo desde el punto de vista de su rigor y coherencia interna. Dicha aproximación crítica se lleva a cabo mediante la categoría analítica de "visión", tomada de Schumpeter. Esta categoría permite estudiar como un todo relativamente integrado las cuatro fuentes primarias del pensamiento económico: clásicos, marxistas, neoclásicos y keynesianos. Al mismo tiempo, la "visión" también permite precisar conceptualmente las características principales de cada uno de estos pensamientos y sus diferencias en lo relativo a método, a la situación histórica de la cual surgieron, al trasfondo cultural y filosófico en el que cada corriente de pensamiento está inmerso y al instrumental analítico y formal que aportan.

La importancia de esta manera de estudiar la teoría económica reside en que lleva a contrastar constantemente la propia teoría con la realidad histórica. Es posible así entender en forma más apropiada la teoría y apreciar cómo percibe la realidad. De esta manera se logra una vivencia de cómo la teoría crea conocimiento respecto de una situación o proceso histórico. Esa vivencia deja como resultado un método de investigación de la realidad, que es en definitiva el principal instrumento para lograr una interpretación del subdesarrollo.

IV

Parece oportuno finalmente señalar algunas de las principales insuficiencias de este libro. La más importante consiste en que la investigación histórica sobre el subdesarrollo latinoamericano alcanza hasta las primeras décadas de este siglo en lo que se refiere al ensayo de una tipología diferenciada. El período del modelo de crecimiento hacia afuera fue estudiado país por país y no sólo en sus aspectos económicos, sino también —aunque con menos profundidad— en los sociales y políticos. Un análisis similar para el período posterior implicaba examinar las diferencias específicas de los procesos de industrialización o de sustitución de importaciones en cada uno de los países del área, lo que hubiera permitido continuar con la tipología. De esta manera, aun cuando la última parte del libro es sólo un ensayo de carácter preliminar, sugiere algunas ideas que pueden resultar novedosas, como las señaladas anteriormente, y constituye una aplicación del método histórico-estructural a la interpretación de la realidad latinoamericana. La falta de investigación más concreta para

los períodos más recientes significa, entre otras cosas, lo siguiente: a) el proceso de industrialización o de sustitución de importaciones está tratado en forma muy general y no añade elementos teóricos-analíticos al tratamiento que sobre este período ha realizado la CEPAL; b) no se examinan, ni con el método propuesto, ni con un estudio histórico concreto, los principales problemas actuales del subdesarrollo latinoamericano; aun cuando estos últimos estuvieron presentes en todo el proceso de la elaboración del ensayo, no se trata explícitamente, y esto dificulta apreciar el valor explicativo que pudiera tener tanto el método de interpretación como la tipología planteada, y c) el intento de establecer la tipología queda trunco, justamente en los momentos en que se torna necesario avanzar con él para examinar si este último es capaz de dar respuestas adecuadas a los problemas que plantea el subdesarrollo de América Latina. Desde el punto de vista del método de investigación científica, llegar en el análisis hasta el período actual es un paso necesario para poder reformular y enriquecer la tipología que se plantea para los períodos anteriores a modo de hipótesis de trabajo. El reexamen de dicha tipología a la luz de los principales problemas actuales, los que a su vez debieran ser revelados con el enfoque histórico-estructural, permitiría mediante un proceso de sucesivos mejoramientos, lograr una tipología más precisa, conceptualmente más rica y de mayor rigor analítico, y esto podría significar un enriquecimiento en la interpretación del subdesarrollo de nuestros países. En síntesis, aun cuando la última parte pueda parecer formalmente bien lograda, debe reconocerse su carácter de ensayo preliminar e inconcluso.

Otra insuficiencia general del texto consiste en la ausencia de un análisis expreso del pensamiento de la CEPAL, ya que este último constituye el conjunto de ideas más sistemático y conocido sobre los problemas del desarrollo latinoamericano. Dicho análisis sería necesario para sistematizar ciertos aspectos conceptuales que aparecen un tanto dispersos y principalmente para profundizar y darle contenido específico a algunas de sus ideas más generales.

El libro presenta también una cierta falta de unidad, particularmente en relación con la parte III, sobre la teoría del desarrollo económico. De haberse incluido un análisis crítico del pensamiento de la CEPAL, éste podría haber servido para fortalecer el nexo entre esa parte y el ensayo de interpretación histórica que se realiza en la parte IV. La falta de unidad se debe a que en el ensayo histórico no se llegó a una formalización de los distintos tipos de economía que se presentaron en los diferentes períodos. Es decir, si la tipología hubiera estado acompañada de la construcción de modelos con variables macroeconómicas específicas para cada una de las partes que componen la tipología, se hubiera podido apreciar mejor el nexo que debe existir entre los instrumentos analíticos y la interpretación de la realidad.

En las últimas páginas de la parte III se sostiene que la concepción o visión latinoamericana del desarrollo de la región requiere ser instrumentada, formalizada y enriquecida utilizando, entre otras cosas, el instrumental teórico existente; de allí que no sólo se estudian las escuelas de pensamiento, sino el modelo de crecimiento que estaría implícito en cada una de ellas, dándoles una expresión formal en los aspectos más vinculados con la teoría del desarrollo. Debe señalarse que, durante la investigación, se realizaron esfuerzos por

elaborar modelos explicativos del subdesarrollo en los distintos períodos históricos, esfuerzos que resultaron estériles dado el carácter formal de este intento. Parece ser que la manera de lograr una formalización adecuada del subdesarrollo latinoamericano consistiría en obtener, primero, una tipología que permita precisar y especificar formas de funcionamiento particulares para cada tipo de economía, e inmediatamente después traducir esto en un modelo formal para cada tipo de economía o sistema socioeconómico concreto.

A pesar de las insuficiencias señaladas, particularmente en avanzar con la tipología hasta el presente y en la elaboración de los modelos formales consiguientes, parece oportuno publicar los resultados ya logrados en el estado actual de la investigación. Subsanan las insuficiencias indicadas requiere un ingente esfuerzo y un largo período de investigación que cubra los diversos tipos de economías y sociedades latinoamericanas en las últimas décadas. Entre tanto, la discusión y crítica de estas ideas por los estudiosos de nuestra realidad permitirían quizá avanzar con mayor rapidez y con mayor rigor en la interpretación de los procesos particulares de subdesarrollo de los diversos países de América Latina.

PRIMERA PARTE

LOS CONCEPTOS DE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya casi dos décadas el problema del desarrollo y del subdesarrollo económico constituye uno de los más frecuentes e importantes tópicos de discusión en los principales foros internacionales. Otro tanto viene ocurriendo desde hace algunos años en los medios académicos, principalmente en los campos de la economía y de las ciencias sociales. La producción intelectual sobre el tema ha llegado a ser tan vasta que ya no parece posible siquiera mantenerse al día en la literatura correspondiente. Podría parecer ocioso entretenerse con una discusión conceptual; sin embargo, los autores que han prestado atención al tema convienen en que los conceptos empleados son insatisfactorios.

El lenguaje corriente utiliza diversos términos como sinónimos para caracterizar un cierto tipo de naciones: países poco desarrollados, o en vías de desarrollo, países pobres, países no-industrializados, de producción primaria, países atrasados y dependientes, etc. Términos imprecisos y vagos, si se quiere, desde un punto de vista estrictamente académico, ya que tienen connotaciones diferentes; pero transparentes en realidad, para el buen entendedor, sobre el tipo de país aludido.

El problema fundamental consiste en que el fenómeno que se procura describir empleando estos conceptos es extremadamente complejo, tiene innumerables facetas importantes y se puede examinar también desde ángulos muy diversos. En este trabajo se acepta por eso la hipótesis de que la problemática del subdesarrollo económico consiste precisamente en ese conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural, política y tecnológica.

Los conceptos utilizados para identificar un país tienen necesariamente alguna de estas facetas como principal elemento de referencia. Hay quienes prefieren hablar de "países pobres", y consideran por lo tanto las otras expresiones como meros eufemismos, porque tienen del subdesarrollo un concepto donde prevalecen los aspectos relativos a la distribución del ingreso, tanto entre países ricos y pobres como entre ricos y pobres dentro de cada país. Quienes hablan del "subdesarrollo" tienden a concebir el fenómeno como una situación estructural e institucional característica, como una etapa en el proceso histórico de desarrollo. Los que prefieren la expresión "países en vías de desarrollo" acentúan más bien las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad. Poner el acento sobre la "dependencia" es preocuparse esencialmente por las características que adquieren las relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre los países desarrollados y subdesarrollados. Cuando se prefiere, por último, la expresión "países no-industrializados" se acentúa implícitamente la importancia especial atribuida a la industrialización en el proceso de desarrollo.

Cada concepto destaca así un aspecto particular de la problemática del desarrollo, y de esa manera constituye de hecho un diagnóstico de las causas básicas y de la política de desarrollo, puesto que el concepto prejuzga en qué sentido se debe actuar para alcanzar el desarrollo.

Destacar, por ejemplo, la pobreza entre todos los aspectos, conduce a una política de desarrollo que pondrá un acento particular sobre la redistribución internacional e interna del ingreso. El subdesarrollo concebido como estado o situación estructural e institucional, lleva a sostener que el subrayado de la política de desarrollo debe ponerse en el cambio de las estructuras e instituciones que se presume determinan ese estado o situación. Cuando se destacan como características básicas las potencialidades desaprovechadas de los recursos humanos y naturales, el acento de la política de desarrollo se vuelca hacia la educación y la formación de mano de obra calificada, así como a la aplicación de la tecnología moderna. Cuando en cambio se insiste sobre los problemas de la dependencia, la política tenderá a modificar las formas tradicionales de vinculación entre países y al fortalecimiento del sistema nacional.

La preferencia por uno u otro concepto implica, pues, la existencia de una concepción predeterminada del fenómeno, que se traduce en un diagnóstico de la o las causas básicas del problema y establece preferencias en cuanto a las prioridades de la política de desarrollo. Esa concepción apriorística es, en cierta medida, el producto de la posición ideológica y del método analítico del observador, así como también del conocimiento concreto que pueda tener de dichos problemas.

No carece de sentido, por lo tanto, realizar un esfuerzo de aclaración sistemática para saber qué entienden por desarrollo económico diferentes escuelas de pensamiento, y señalar el sentido que adquirirá el concepto en este libro; tal examen es particularmente importante porque su empleo es muy reciente y fue modificando sensiblemente su sentido. Y esto no sólo durante las últimas décadas, cuando su uso se ha generalizado, sino desde mucho antes, en la terminología económica que le sirvió como antecedente. En realidad, un concepto como el examinado encierra toda una gran definición de la problemática fundamental de la época, de cómo ha sido racionalizada y planteada en el terreno del pensamiento social, como así también respecto del pensamiento económico y de las políticas concretas.

Para aclarar el contenido profundo que el concepto de desarrollo tuvo al principio cuando su uso se popularizó en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, y el que adquirió en la actualidad, así como para ilustrar la interacción histórica entre la concepción de un fenómeno, la realidad concreta y el pensamiento de la época, se tratará de investigar primeramente cuál es la connotación, sentido y naturaleza que al concepto ahora se atribuye, para cotejarlo en seguida con sus antecedentes históricos; para ello se procederá a un análisis comparativo de términos que expresaron ideas similares y fueron usados por corrientes de pensamiento bien definidas, en determinados períodos de los siglos XIX y XX.

Se comienza, por consiguiente, con una referencia al surgimiento del tema del desarrollo como un tópico de preponderante actualidad política en la posguerra. Se continúa luego con un examen de sus antecedentes a través de las

nociones de riqueza, evolución y progreso, propias de la gran expansión de la economía europea durante los siglos XVIII y XIX bajo el signo del liberalismo. Sigue una apreciación de los conceptos de industrialización y crecimiento, fruto el primero de los esfuerzos deliberados de ciertos países para participar en el proceso desencadenado por la Revolución Industrial; y el segundo, de las políticas destinadas a solucionar los problemas del desempleo en economías capitalistas maduras. Más adelante se discuten, desde idéntico punto de vista, las corrientes de pensamiento o enfoques actuales sobre el concepto de desarrollo. El examen de cada uno de esos conceptos se realiza desde el ángulo de la realidad histórica concreta que refleja, del pensamiento económico de la época y del pensamiento social o filosófico correspondiente.

Este análisis conceptual tiene gran importancia práctica; permite apreciar el desajuste que existe entre una problemática concreta y actual, cada vez mejor conocida, y los esquemas de pensamiento heredados del pasado para su interpretación y para fundamentar la acción política, que cada vez aparecen como más insuficientes.

2. LOS ANTECEDENTES

a) *El desarrollo como tópico de la posguerra*

Al finalizar la segunda guerra mundial, en 1945, se completaban tres décadas catastróficas en la historia moderna: la primera guerra mundial, entre 1914 y 1918; la década de 1920, caracterizada por el desempleo, la inflación y desajustes económicos muy graves en la economía internacional, principalmente en Europa, y por el auge excepcional de la economía norteamericana; la década de 1930, signada por la gran depresión; y la de 1940, por la segunda guerra mundial.

Esta última guerra, si bien fue el resultado de factores económicos, políticos e históricos muy profundos, que no corresponde analizar aquí, fue encarada, por parte de las potencias aliadas, en nombre de ciertos principios con los cuales se buscaba desterrar de la faz del mundo los grandes problemas que éste había vivido durante las décadas anteriores: la guerra, el desempleo, la miseria, la discriminación racial, las desigualdades políticas, económicas y sociales. Tanto en la primera Declaración Interaliada de 1941, como en la Carta del Atlántico, del mismo año, se expresa que las potencias signatarias consideran que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y, por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar esos objetivos una vez finalizada la guerra. Dichos propósitos fueron reafirmados en la Declaración de las Naciones Unidas, firmada por representantes de veintiséis naciones en 1942, y en las conferencias de las cuatro grandes potencias realizadas en 1943 en Moscú y Teherán, y en 1944 en Dumbarton Oaks y Yalta. En las últimas dos conferencias aquellos propósitos se concretaron en los primeros bosquejos de la futura organización de las Naciones Unidas, establecida en la Conferencia de San Francisco, en abril de 1945.

En la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en esa ocasión, los propósi-

tos de desarrollo económico y social quedaron explícitamente reconocidos cuando se expresa que los pueblos de las Naciones Unidas estaban "decididos a promover el progreso y mejorar sus niveles de vida dentro de una libertad mayor", "a emplear las instituciones internacionales para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos", "a lograr la cooperación internacional necesaria para resolver los problemas internacionales de orden económico, social, cultural o de carácter humanitario, y para promover y estimular el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión".

Para llevar adelante estos propósitos de creación de un nuevo orden internacional en el área de los problemas económicos y sociales, se establecieron durante esos años una serie de organismos especiales en determinadas áreas de la actividad económica y social.¹

Estos y otros organismos internacionales dedicados a actividades más específicas y técnicas, constituyen una manifestación muy concreta de los propósitos y políticas que la mayoría de los países deseaban emprender a mediados de la década de 1940; producto, a su vez, de transformaciones profundas de las relaciones internacionales, la aparición de nuevas formas de organización política y económica nacional, cambios en la estructura social y de poder en las potencias dominantes y en las ex colonias, etc.

De los principios generales y de los propósitos concretos enunciados para las diferentes organizaciones internacionales se desprenden las tareas que, en lo económico, se preveían para la posguerra: reconstrucción de las áreas devastadas por la contienda, reorganización del comercio y las finanzas internacionales y adopción de políticas de pleno empleo en los países industriales. Estas preocupaciones reflejaban directamente los principales problemas que había vivido el mundo en los años anteriores y todas ellas expresaban tareas de envergadura mundial.

Desde luego, el conflicto bélico afectó no sólo los países industrializados sino también las áreas no-industrializadas de Europa, vastas regiones de África, del Medio Oriente y de Asia. Por otra parte, la crisis de la economía internacional, que se inició a partir de la primera guerra mundial, se agravó durante el largo período depresivo por el que atravesó la economía europea durante la década de 1920 y se propagó, con graves repercusiones para todo el mundo, a raíz de la gran depresión. Esta crisis económica produjo una grave desocupa-

¹ El Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, para contribuir a promover y mantener altos niveles de empleo e ingreso real, al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, y la estabilidad cambiaria; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para ayudar a la reconstrucción y desarrollo de los estados miembros, proporcionándoles recursos de inversión para propósitos productivos a fin de estimular el crecimiento a largo plazo del comercio internacional y de los niveles de vida; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el propósito de contribuir a la elevación de los niveles de nutrición y de vida y a mejorar las condiciones de la población rural; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para que contribuya a la paz y la seguridad, promoviendo la colaboración entre las naciones por medio de la educación, la ciencia y la cultura, para estimular el respeto universal por la justicia, por la ley y por los derechos humanos y libertades fundamentales de todos; la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuyo objetivo es lograr que todos los pueblos

ción y caída del ingreso en los países centrales y, en virtud de la contracción del comercio mundial y de la interrupción de los flujos internacionales de capital, provocó efectos similares en los países proveedores de materias primas.

Las tareas planteadas en los primeros años de la posguerra fueron por consiguiente, y en forma primordial, la reconstrucción y solución de los problemas inmediatos de abastecimiento de los países devastados por la guerra, así como la revitalización del sistema económico internacional, basado sobre políticas de pleno empleo en los países industrializados.

No obstante las declaraciones de principios antes indicadas, las tareas fundamentales se concebían en la práctica como esfuerzos transitorios, los que quedarían superados una vez que se llevase a cabo la reconstrucción de las áreas afectadas por la guerra y fuese restablecida la normalidad en las condiciones económicas y de comercio mundiales.

Las preocupaciones de los países integrantes de las Naciones Unidas y de los organismos del sistema tuvieron que comenzar a responder, sin embargo, desde muy temprano, a una serie de nuevas exigencias, de orden más permanente; estas preocupaciones respondían indirectamente a los enunciados de progreso económico y social, en cuyo nombre se hizo el esfuerzo bélico, y constituían la expresión de un nuevo, importante y creciente grupo de países, que comenzaba a manifestar sus intereses en el foro mundial creado por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

De los cincuenta y un países que participaron en la creación de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, sólo unos diez o doce podían considerarse países desarrollados e industrializados; de los restantes constituían una proporción mayoritaria los latinoamericanos, que no habían sufrido en sus territorios los efectos destructivos del conflicto bélico mundial. Sin embargo, su situación económica quedó profundamente afectada por el fenómeno; de un lado, las importaciones de bienes de capital y de materias primas estratégicas tuvieron que limitarse seriamente debido a la reorientación de la actividad industrial en los países centrales hacia la producción bélica; de otro, los precios de los productos de exportación de los países latinoamericanos fueron mantenidos a niveles bajos para facilitar el esfuerzo de la producción bélica y evitar presiones inflacionarias en las potencias aliadas. Además, los países latinoamericanos habían sufrido muy intensamente, hacía pocos años, los efectos de la gran depresión.

A raíz de las dificultades ocasionadas a estos países por las limitaciones en los abastecimientos externos durante ambas guerras mundiales, como consecuencia de las políticas de control de cambios y de proteccionismo industrial provocadas por la gran crisis, y debido también a influencias ideológicas, muchos

obtengan el nivel más alto posible de salud, entendiendo la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de la enfermedad y la debilidad; la Oficina Internacional del Trabajo (oit), creada ya en 1919, y asociada a las Naciones Unidas en 1946, y cuyos principios confirman que todos los seres humanos, independientemente de su raza, creencia o sexo, tienen el derecho de buscar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades (Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas al alcance de todos; la estructura, funciones y obra de la Organización y los organismos especializados desde 1945 hasta 1958*, segunda edición, Nueva York, 1960).

países de la región se encontraban, a mediados de la década de 1940, en los comienzos de vigorosos programas de industrialización e inversión en infraestructura, dificultados severamente por las limitaciones impuestas a la importación de materias primas y bienes de capital.²

Las políticas de industrialización e inversiones básicas, así como las medidas de redistribución del ingreso mediante la creación de instituciones de seguridad social, fueron influidas tanto por las experiencias del *New deal*, en Estados Unidos, como por los regímenes existentes en Alemania e Italia que, a través de una política deliberada de gastos públicos y de previsión social, tuvieron considerable éxito en la eliminación del desempleo; otra influencia importante fue la experiencia socialista de industrialización planificada de la economía soviética. Finalmente, Estados Unidos, preocupado por los problemas de abastecimiento de productos estratégicos provenientes del área latinoamericana, promovió también, conjuntamente con los países de América Latina, la intensificación de la producción agrícola e incluso la de ciertas industrias básicas para que estas economías pudieran continuar funcionando normalmente.

La política económica en muchos países de América Latina respondía al convencimiento que los principios de elevación e igualación de los niveles de vida proclamados por las Naciones Unidas no podrían alcanzarse, en vastas regiones del mundo, simplemente a través de la reconstrucción económica de los países afectados por la guerra, la promoción de políticas de pleno empleo en los países desarrollados y la reestructuración de una economía internacional "normal", del tipo de la que existió antes de la primera guerra mundial. Su experiencia les señalaba, por el contrario, que se requería un esfuerzo deliberado de industrialización y de redistribución del ingreso.³

La influencia de la presión ejercida por los países latinoamericanos en el sentido que una de las tareas permanentes y fundamentales de las Naciones Unidas debía ser el desarrollo económico de las zonas atrasadas del mundo, se trasparenta, aunque en forma atenuada, en las resoluciones que dieron vida a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. En efecto, el Consejo Económico y Social de la Organización decidió crear, en 1946, las Comisiones Económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, ambas con el objetivo fundamental de participar en medidas destinadas a favorecer una acción concertada en la reconstrucción económica de los países devastados, elevar el nivel de la actividad económica, y mantener y reforzar las relaciones económicas de estas regiones, tanto entre sí como con los demás países del mundo.

² Naciones Unidas, *Desarrollo económico en países seleccionados: planes, programas y organismos*, volumen I (1947) y volumen II (1950), Departamento de Asuntos Económicos, Nueva York.

³ La opinión prevaleciente en América Latina se expresó claramente en la resolución adoptada por la Tercera Conferencia de los Estados Americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo (ciudad de México, 1946), que en sus considerandos señala "que entre los países de América Latina es indispensable, para alcanzar niveles de vida más altos, un mejor equilibrio en las estructuras económicas, el aumento del comercio internacional, y al mismo tiempo una mayor independencia económica"; y en su parte resolutive solicita la ayuda de las Naciones Unidas y sus organismos especializados para que se estudien "los métodos más eficaces para facilitar el proceso armónico de la industrialización de los países latinoamericanos, indispensable para su bienestar social".

Al establecer en 1948 la Comisión Económica para América Latina, aparte del objetivo de ayudar a resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra en esta región, se señala que "... la Comisión dedicará especialmente sus actividades al estudio y a la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina..." En las discusiones previas a la creación de la CEPAL se señaló, en efecto, que se había prestado insuficiente atención a la necesidad de acción internacional en la esfera del desarrollo económico, y que existía una tendencia a ver los problemas de los países subdesarrollados desde el ángulo de los países altamente desarrollados de Europa y América; además, se subrayó que el problema fundamental de los países de América Latina era su necesidad de lograr una tasa acelerada de recuperación de los efectos de la guerra, de desarrollo económico y de industrialización.⁴

La atención prestada a los problemas del desarrollo económico y la industrialización en las áreas menos desarrolladas del mundo fue convirtiéndose, en virtud de una serie de factores, en la preocupación central de las Naciones Unidas en los años siguientes. Desde luego, con el avance del proceso de descolonización, numerosos nuevos países subdesarrollados de África y Asia comenzaron a exponer sus necesidades de desarrollo económico y social. Por otra parte, en la medida que los problemas urgentes de abastecimiento y reconstrucción en los países devastados por la guerra comenzaban a ser superados, que el comercio internacional adquiría nuevo impulso por esa misma razón, y por la amenaza de nuevos conflictos bélicos, comenzaban a desaparecer los problemas que preocuparon inicialmente y surgía así, como el desafío fundamental del mundo de posguerra, la elevación de los niveles de vida en las áreas menos desarrolladas. Finalmente, con el recrudecimiento de las tensiones políticas a partir de 1947, tanto por las dificultades entre los países capitalistas y socialistas, como por la desintegración de los grandes sistemas coloniales, algunos países industrializados iniciaron programas especiales de ayuda a las áreas subdesarrolladas y a las colonias, tales como el programa del Punto Cuarto de Estados Unidos y el Plan Colombo del Reino Unido, que vinieron a sumarse al esfuerzo de asistencia técnica y de ayuda financiera emprendido en los primeros años de la posguerra por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Como puede apreciarse por estas referencias, son los problemas e inquietudes que comienzan a manifestarse en los países subdesarrollados —especialmente en los de América Latina— los que van perfilando la problemática del desarrollo económico y dando nuevo contenido a ese concepto, que ahora expresa la preocupación que despierta en ciertos países su dependencia del comercio internacional, en virtud de la especialización en la exportación de materias primas; refleja también las aspiraciones de reafirmación de la independencia política y económica de los nuevos países que han dejado de ser colonias; alude al bajísimo nivel de vida que prevalece en la mayoría de los países y de la población mundial, y a los violentos desniveles entre éstos y los de los países industrializados; traduce la convicción de las naciones rezagadas que el camino para

⁴ Naciones Unidas, *Report of the Ad Hoc Committee on Proposed Economic Commission for Latin America*, Economic and Social Council, Third Year, Sixth Session, Supplement No 7, Nueva York, 10 de diciembre de 1947.

obtener mejores niveles de vida es la industrialización y, en general, la aplicación de la técnica moderna al esfuerzo productivo y al aprovechamiento de recursos ociosos; revela el convencimiento de que la aceleración del ritmo de progreso económico y social requiere cambios en la estructura productiva y un esfuerzo deliberado de la comunidad nacional e internacional para lograr esos fines.

Como puede apreciarse, se trata de un concepto muy amplio y complejo, con numerosas y sutiles implicaciones, que sería ingenuo y peligroso tratar de encajar en el "zapato chino" de una definición precisa y rigurosa; cualquier intento de hacerlo constituirá una deformación, pues equivale ineludiblemente a destacar alguno de sus múltiples aspectos en detrimento de otros. Las nociones de desarrollo y subdesarrollo —y sus equivalentes— son conceptos complejos, que reflejan situaciones reales también estructuralmente complejas; estas nociones vienen a constituir algo así como un mínimo común denominador de las preocupaciones predominantes de la época en nuestros países, tal como otras nociones similares cumplieron esa función en otros lugares y períodos.

Ante esta realidad histórica, que el concepto de subdesarrollo ahora refleja, cabe preguntarse qué respuesta ofrece el pensamiento económico. ¿Qué conceptos pueden encontrarse en él que correspondan a la nueva situación planteada y ofrezcan, a través de una formulación analítica rigurosa, una teoría que proporcione los elementos para formular políticas adecuadas a esta nueva situación?

Hay sin duda una serie de nociones que cumplieron, o cumplen, un papel similar al que ahora desempeñan las de desarrollo y subdesarrollo, y que no es difícil encontrar en la evolución del pensamiento económico. Los conceptos de riqueza, evolución, progreso, industrialización y crecimiento, que corresponden a distintas épocas históricas, y a la consiguiente evolución del pensamiento económico, expresan sin duda preocupaciones similares a las que se advierten en la idea de desarrollo. Pero un análisis comparativo de esos conceptos, examinados desde el punto de vista de la realidad histórica concreta donde surgieron, de la escuela de pensamiento económico que integran, y la visión cultural general a que pueden ser asimiladas, permite apreciar que existen notables diferencias entre esas nociones y el nuevo concepto; además permite verificar que las escuelas de pensamiento económico correspondientes a cada una de esas nociones —y las políticas de desarrollo que de ellos se derivan— en modo alguno se ajustan a la nueva tarea del desarrollo.

b) *Conceptos similares*

Se comenzará por cotejar el concepto de desarrollo con el de *riqueza*, fundamental en el pensamiento de los autores clásicos. La famosa obra de Adam Smith —cuya publicación en 1776 sienta las bases de la escuela clásica— se titula *Una investigación de las causas y naturaleza de la riqueza de las naciones*. Según J. S. Mill, principal sistematizador del pensamiento clásico, y quien publica su obra fundamental en 1848, la riqueza es el indicador de la prosperidad o decadencia de las naciones. Para esta corriente de pensamiento, el concepto de riqueza se refiere en forma directa al potencial productivo de una comuni-

dad, que se traduciría en "aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener, dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto de otros países".

Entre los clásicos, esta idea va asociada a una determinada manera de percibir el funcionamiento de la sociedad, concebida como un conjunto de individuos o unidades económicas que se comportan según una serie de leyes y principios inmutables, que definen el funcionamiento del sistema o mecanismo económico. La riqueza es, para ellos, el producto de una sociedad organizada jurídica e institucionalmente de acuerdo con la filosofía del derecho natural. Esta concepción está estrechamente relacionada con la filosofía individualista y liberal del Derecho y del Estado que se difunde durante el siglo xviii; basada sobre el sistema de la libre concurrencia económica, sistema que descansa a su vez sobre los principios de la libertad individual, de la propiedad privada, de la sucesión privada de los medios materiales de producción (tierra y capital), y de la libertad de los contratos.⁵ O dicho con palabras de Hicks: "Los principios liberales, o no-intervencionistas, de los economistas clásicos (Smith, Ricardo), no eran, en primer lugar, principios económicos; era una aplicación a la economía de principios cuyo campo de aplicación se suponía mucho más amplio".⁶ Esta concepción tiene su base histórica principalmente en el siglo xviii, que presencia los comienzos de la Revolución Industrial, que se manifiesta por una gran multiplicación de pequeños talleres y empresas, una gradual liberalización del orden económico mediante la abolición de la servidumbre en las áreas rurales y la destrucción de los gremios artesanales en la ciudad y las restricciones impuestas a la nobleza y al monarca absoluto con el surgimiento de cuerpos legislativos representativos de la nueva clase burguesa en ascenso.

El concepto de riqueza contiene por lo tanto ciertas connotaciones derivadas, no obstante el tiempo transcurrido, de las circunstancias y del pensamiento de la época que le dio origen. La idea de riqueza se refiere, en efecto, a una situación potencial óptima que podría llegar a alcanzarse, o a la que se tendería como límite, si la sociedad se organizara de acuerdo con un orden individualista "natural", de manera tal que nada obstaculizara un aprovechamiento óptimo de los recursos de que dispone. Esta afirmación se refiere unilateralmente a los recursos productivos disponibles, y a la instauración de un orden económico, social y político utópico o final que daría como resultado, por la mecánica natural de su funcionamiento, un estado o situación óptima y máxima. La idea de desarrollo se centra, en cambio, en el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social, en lugar de referirse a las condiciones que requiere el funcionamiento óptimo de un determinado sistema o mecanismo económico.

Evolución es una idea que tiene un origen y una connotación esencialmente biológicos, e implica la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea; de hecho, es un concepto derivado de las teorías evolucionistas (Lamarck, Lyell y sobre todo Darwin) y coincide en cierto modo con la expansión de la economía capitalista durante el siglo xix.

⁵ Adolf Wagner, *Les Fondements de l'Economie Politique*, vol. 1, 1904, pp. 1 a 8.

⁶ J. R. Hicks, *Essays in World Economics*, Oxford University Press, Londres, 1959, p. xii.

La concepción evolucionista del proceso económico es de fundamental importancia para la corriente de pensamiento económico neoclásico que se inicia después de 1870, y que se prolonga hasta nuestros días, pues justifica el método de análisis marginal del equilibrio general y parcial que caracteriza a esta escuela. Si el proceso de evolución económica se concibe como un proceso de mutación gradual, espontánea y continua, si como expresa el epígrafe de la obra cumbre de Alfred Marshall (1890) —*natura non facit saltum*— entonces dicho proceso puede examinarse en términos de variaciones infinitamente pequeñas de elementos parciales del sistema. Es la base y justificación del *caeteris paribus*, el supuesto que todo lo demás permanece constante cuando se altera una de las variables, pilar fundamental del instrumental analítico neoclásico parcial y general, micro y macroeconómico.

La idea de desarrollo no comparte la noción de naturalidad y espontaneidad que encierra la concepción evolucionista, ni la de mutación gradual y continua. Por el contrario, el desarrollo exige transformaciones profundas y deliberadas, cambios estructurales e institucionales, un proceso discontinuo de desequilibrios más que de equilibrio. Existe, pues, una discrepancia metodológica fundamental entre lo que requiere el análisis del desarrollo y lo que ofrece la teoría neoclásica.

Otro concepto muy estrechamente asociado al anterior en esta misma escuela de pensamiento es la noción de *progreso* desarrollada en la segunda mitad del siglo XVIII y que tuvo uno de sus más caracterizados expositores en Condorcet; se introduce así una nota optimista y secularizadora; por otro lado está ligada directamente a la aplicación de la ciencia a las actividades productivas, a la incorporación de nuevas técnicas y métodos y, en general, a la modernización de las instituciones sociales y de las formas de vida. El auge del capitalismo en el siglo XIX estuvo estrechamente vinculado a este tipo de fenómenos; tanto es así, que la innovación técnica se concebía como la fuerza motriz del capitalismo y como un fenómeno inherente a la mecánica de este sistema. Permitía, por lo tanto, que en el plano teórico, los economistas neoclásicos se despreocuparan de las leyes de la dinámica del sistema, y concentraran su atención sobre el comportamiento de las unidades económicas individuales, y el papel que correspondía a los mercados y al sistema de precios como instrumento de asignación de los recursos productivos y de las remuneraciones a los factores productivos.

El concepto de progreso que esta corriente presupone implícitamente en su visión optimista del desarrollo capitalista, es sin duda parte de la idea de desarrollo, puesto que ésta se refiere igualmente a la preocupación por el adelanto técnico y la aplicación de nuevos métodos para el mejor aprovechamiento del potencial productivo; pero no comparte con ella la misma visión optimista y automática que le permitía suponer que en el adelanto técnico residía la causa fundamental del avance económico. Se preocupa además seriamente por los efectos que el avance técnico tiene, desde el punto de vista de la capacidad de acumulación, sobre la distribución del ingreso y la asignación de recursos, aspectos un tanto ajenos a la idea de progreso.

Un concepto más reciente, asociado estrechamente a la teoría macroeconómica, es el de *crecimiento*. En cierto modo, es similar al concepto de evolución,

por lo menos en lo que se refiere al aspecto de mutación gradual y continua que le es inherente; también incorpora el de progreso, en el sentido de acentuar la importancia fundamental de las innovaciones técnicas en el proceso de crecimiento. Sin embargo, como surge de teorías que tienen su origen en la preocupación por las dificultades que enfrenta el capitalismo maduro en las décadas de 1920 y 1930, no comparte la visión optimista de la expansión del capitalismo inherente a las nociones de evolución y progreso, propias de la escuela neoclásica. La teoría del crecimiento nace, en efecto, de la preocupación por las crisis y el desempleo, y la aparente tendencia al estancamiento del sistema capitalista. Tal problemática exige un análisis del comportamiento de conjunto del sistema económico, como lo hicieron los clásicos, y lleva a destacar la importancia de la acción deliberada de la política económica para mantener un ritmo expansivo que asegure la ocupación plena.

La preocupación por el crecimiento del ingreso, de la capacidad productiva y de la ocupación, constituyen evidentemente el núcleo esencial de la temática del desarrollo; pero su método de análisis macrodinámico está esencialmente en la misma línea de las escuelas clásica y neoclásica. Por consiguiente en las teorías del crecimiento no aparecen las ideas de diferenciación del sistema productivo, de cambios institucionales, de dependencia externa y otras propias del desarrollo.

Desde el punto de vista de la teoría y del análisis del crecimiento, un país subdesarrollado se concibe como una situación de atraso, de desfase con respecto a situaciones más avanzadas; como si se tratara de una carrera en la cual unos están más adelantados y otros van quedando rezagados, pero donde todos compiten en una misma pista, persiguiendo una misma meta, con idénticas reglas de juego para todos y sin relaciones de ninguna especie entre los competidores. Los *rankings* de países en función de su ingreso por habitante constituyen la mejor ilustración gráfica de esta noción implícita en el enfoque del crecimiento.

Las nociones de subdesarrollo y desarrollo conducen a una apreciación muy diferente, pues según ellas las economías desarrolladas tienen una conformación estructural distinta de la que caracteriza a las subdesarrolladas, ya que la estructura de estas últimas es en medida significativa una resultante de las relaciones que existieron históricamente y perduran actualmente entre ambos grupos de países. Manteniendo el símil deportivo se trataría más bien de competidores de género diferente, que corren por pistas de diversa naturaleza, con objetivos disímiles y con distintas reglas de juego, pero impuestas en gran medida por uno de los grupos de competidores; en otras palabras, los mecanismos de acumulación, de avance tecnológico, de asignación de recursos, de repartición del ingreso, etc., son de diferente naturaleza en uno y otro caso; y existen vinculaciones entre los dos grupos que tienden a favorecer a uno de ellos en beneficio del otro.

El concepto de *industrialización* es en realidad, dentro de esta familia de nociones, el antecedente más inmediato del de desarrollo económico. El desarrollo de la industria fue el aspecto más llamativo y dinámico tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados, de manera tal que durante algún tiempo el desarrollo industrial se consideró incluso sinónimo de desarrollo económico. No es un proceso que se haya dado necesariamente y en forma

espontánea, ni ha sido por lo general gradual ni armónico; se tradujo de hecho en la expansión acelerada de una parte del sistema económico y de esa manera impulsó un cambio estructural en dicho sistema.

La noción de industrialización, concebida como un proceso deliberado, tiene antecedentes muy antiguos. Nace generalmente como resultado del atraso relativo de determinados países frente a otros que han avanzado sustancialmente en el proceso de industrialización, y postula una política proteccionista frente a las potencias industriales. Es el caso de Estados Unidos, a mediados del siglo pasado y, posteriormente, de Alemania y de Japón frente al crecimiento y expansión geográfica del potencial industrial de Inglaterra. Tiene sus exponentes principales en Hamilton⁷ en Estados Unidos, en List⁸ y en la escuela histórica alemana.

En el siglo xx el retraso en la evolución del capitalismo en Rusia, y la revolución política registrada en ese país, posibilitan la creación de una economía socialista planificada, dedicada fundamentalmente a la organización acelerada de una economía industrial. Marx y Lenin —sobre todo este último— son los principales exponentes del pensamiento económico que se percibe detrás de estos esfuerzos por constituirse en una potencia industrial moderna.

El atraso de Alemania e Italia en su desarrollo industrial frente a las demás potencias europeas —consecuencia en parte de la primera guerra mundial y del período de desajuste económico posterior— impulsa a los regímenes nazi y fascista respectivamente, a estimular en forma considerable la industria, tanto para convertirse en potencias bélicas como para lograr un elevado grado de autosuficiencia.

En América Latina, como ya antes se señaló, la década de 1930 es también un período de importantes esfuerzos en materia de industrialización. La base histórica de esta política es la necesidad de diversificar las economías de la región para superar la dependencia externa; constituyó su impulso más inmediato la crisis de 1930, que induce a los países más importantes del área a un proceso acelerado de sustitución de productos manufacturados de importación. Las políticas anticíclicas y proteccionistas de países industriales, así como la influencia ideológica del socialismo, del *New Deal*, el fascismo y el nazismo, influyen considerablemente sobre las medidas de industrialización que se adoptan en América Latina.

Es un hecho histórico irrefutable que las sociedades donde se alcanzaron niveles de vida y de confort más elevados y un mejoramiento de las oportunidades sociales, son las que atravesaron por una gran expansión de su actividad manufacturera, una Revolución Industrial y la consiguiente transformación integral de su vida social. Sólo un pequeño número de países y una escasa proporción de la población mundial han experimentado ese proceso y alcanzado niveles elevados de vida. En contraste, más de la mitad de la población mundial se debate en medio de una miseria similar o peor aún de la que prevalecía en Europa hace doscientos años. Y sin embargo, en medio de esa miseria, en los sectores vinculados directa o indirectamente a las actividades exportadoras

⁷ Alexander Hamilton, *Works*, H. C. Lodge, Nueva York, 12 vols., 1904.

⁸ Federico List, *Economía nacional*, trad. castellana y prólogo de Manuel Sánchez Sarto, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

o industriales de los países subdesarrollados —prolongaciones ambas de la Revolución Industrial en las economías periféricas— algunos grupos sociales alcanzan niveles de vida similares o más elevados que en los propios países industriales. Esto se refleja en una aguda desigualdad en la distribución del ingreso personal, en pequeños islotes sociales y regionales de gran riqueza en medio de un mar de extrema pobreza; se ha estimado que el ingreso medio del 5 por ciento de la población de más altos ingresos es 20 veces mayor que el ingreso medio del 50 por ciento de la población de menores ingresos en América Latina.⁹ Lo anterior revela que la Revolución Industrial produjo efectos pronunciadamente desiguales no sólo entre los países donde se originó y aquellos a los que se propagó, sino incluso, en el caso de estos últimos, entre las regiones y los sectores económicos y sociales vinculados a las economías industriales céntricas y el resto del sistema. La Revolución Industrial y la naturaleza asimétrica de sus efectos, constituyen con toda evidencia una de las cuestiones centrales de la temática del subdesarrollo. En efecto, para llegar a comprenderla en toda su complejidad y consecuencias conviene efectuar un estudio de la Revolución Industrial, tanto en su fase de gestación y desarrollo inicial en Inglaterra, entre 1750 y 1850 aproximadamente, como en su fase de propagación a todas las áreas del mundo; durante esta última se gestaron por una parte las condiciones que permitieron a otro pequeño grupo de países —Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia— llegar a niveles de vida muy elevados y a un desarrollo muy avanzado, mientras la gran mayoría, por otra, adquiría la conformación característica del subdesarrollo.¹⁰

En todo caso, el criterio de identificar la industrialización con el desarrollo y los elevados niveles de vida, claramente perceptible en la realidad histórica moderna, llevó a los países subdesarrollados, luego de la segunda guerra mundial, a insistir sobre políticas deliberadas de avance industrial. Por entonces se tendió a asimilar con demasiada facilidad la industrialización al desarrollo. Aunque cada día parece más evidente que no es estrictamente correcto, no deja de ser cierto que el progreso industrial, en mayor o menor medida, siempre estuvo asociado al desarrollo económico, y que también lo estuvieron, a mediano o a largo plazo, algunas de sus secuelas típicas: la urbanización, la monetización de las transacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicación, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles medios de vida, las mayores oportunidades sociales, económicas y políticas, etcétera.

Muchos países de América Latina cuentan ya con una experiencia de más de tres décadas de una política de desarrollo basada fundamentalmente en la industrialización; a lo largo de este período, se presentaron muchas de las secuelas típicas del proceso que se acaban de enumerar. También es cierto que se lograron tasas de crecimiento del ingreso por habitante relativamente elevadas

⁹ CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Nueva York, noviembre, 1963, p. 55 y cuadro 54.

¹⁰ El análisis pormenorizado del proceso originario de la Revolución Industrial y de su propagación internacional, con efectos tan disímiles en uno y otro grupo de países, se efectúa en la parte II de este libro.

en algunos países; no obstante, la distancia que separa el nivel medio de vida del habitante latinoamericano de los predominantes en los países avanzados, no parece haberse reducido, y hasta es posible que se haya distanciado.¹¹ Sin embargo, esta comparación, de suyo significativa, no es la que más interesa.

Los resultados del esfuerzo realizado durante las últimas décadas deben analizarse a la luz de los problemas que se pretendían superar con el esfuerzo de desarrollo industrial. La industrialización ha significado, sin lugar a dudas, una diversificación muy importante de la estructura productiva; sin embargo, no se obtuvo el efecto esperado de esta diversificación en cuanto a reducir la dependencia externa de las economías latinoamericanas, y tampoco se logró obtener a través de este cambio estructural una capacidad de crecimiento autosostenido. El hecho es que durante la última década, cuando las condiciones del mercado internacional de productos básicos dejaron de ser favorables a América Latina, las economías de la región han venido reduciendo su ritmo de crecimiento hasta niveles apenas superiores al crecimiento de la población. Por otra parte, si bien los niveles medios de vida han experimentado incrementos sustanciales en muchos países, no es menos cierto que las condiciones de vida de la gran mayoría de la población continúan siendo extremadamente precarias. En realidad, el proceso de industrialización no consiguió, directamente ni a través de sus efectos indirectos, proporcionar niveles de vida razonables para amplios sectores de la población. Los indicadores de la distribución del ingreso revelan que no se produjeron cambios importantes, por lo menos durante la última década. Los índices de las condiciones sociales de la población, por su parte, continúan acusando deficiencias abismales en materia de nutrición, consumo de manufacturas básicas, salud, vivienda y educación. La especialización de las economías latinoamericanas en la exportación de unos pocos productos básicos continúa siendo la característica fundamental de su comercio exterior.

Estos hechos, que se vienen reconociendo en forma creciente, han puesto en duda la esperanza de que el proceso de industrialización tuviera como consecuencia un rápido y generalizado mejoramiento de las condiciones de vida.¹² Y por otro lado originaron respuestas de tipo pragmático: se intensificaron los esfuerzos de desarrollo "social", acentuándose la orientación de los recursos hacia áreas como vivienda, salud, y educación, para procurar una mejora directa de las condiciones de vida de la población a través de la expansión de esos servicios; acentuóse también la preocupación por el crecimiento demográfico; se da una nueva importancia al logro de la modernización y al aumento de la productividad, así como a las condiciones de vida en las áreas rurales; se trata de impulsar la planificación, y se procura ampliar los programas de cooperación internacional.

Por otra parte, también surgen respuestas intelectuales. Así en el mundo académico, que permaneció durante largo tiempo poco menos que insensible ante los problemas del subdesarrollo, se intensifican las investigaciones sobre estos temas y proliferan las instituciones interesadas tanto en los países centrales

¹¹ L. J. Zimmerman, *Países pobres, países ricos*, trad. de Francisco González Aramburu, Siglo XXI Editores, México, 1966, cap. II.

¹² Osvaldo Sunkel, "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, México, enero-marzo, 1967, núm. 133.

como en los periféricos. Se fueron desarrollando así interpretaciones y teorías acerca de la problemática planteada; por ello es conveniente analizar los enfoques que ahora se utilizan y las posiciones que se adoptan en materia de política del desarrollo.

3. ENFOQUES ACTUALES

El análisis de conceptos históricamente equivalentes al de desarrollo económico permitió observar cómo cada uno de ellos refleja, en realidad, una corriente de pensamiento. Muestra al mismo tiempo cómo se asocian tanto a la problemática concreta que cada corriente trata de expresar, como al trasfondo filosófico y cultural dentro del cual se desarrolló la misma. Este enfoque filosófico general y la percepción de su marco cultural, podría denominarse "visión"; y en ésta convendría destacar dos aspectos: el ideológico y el metodológico.

Toda corriente de pensamiento, en efecto, implica una visión del deber ser, una aspiración, un elemento prospectivo; en suma, una ideología. Y por otra parte llega a conclusiones por el empleo de determinado método de análisis. Por consiguiente, si se desea realizar un estudio de los principales enfoques actuales del desarrollo será necesario examinar dichas posiciones desde un punto de vista ideológico y también metodológico, indispensable para definir cada posición en cuanto a los objetivos, metas y aspiraciones que se supone deberá satisfacer el desarrollo; es decir, el desarrollo concebido en su sentido ideológico o prospectivo. Y para lograrlo deberá tenerse una perfecta claridad respecto del método analítico a utilizar en el examen del desarrollo.

La circunstancia de que no se realice este tipo de análisis o se descuiden estos aspectos, no implica ausencia de una posición ideológica y metodológica frente a estos problemas. Como ya se ha visto, la admisión de cualquier concepto implica necesariamente adoptar una determinada posición. Y la única forma de que ésta adquiera verdadera seriedad y objetividad es admitirla de modo explícito, para así poder escoger en forma perfectamente consciente la ideología y el método que corresponden a la posición adoptada por cada observador. Colocarse en una posición presuntamente "neutral", negándose a precisarla, no lleva a una mayor objetividad sino, por el contrario, puede conducir a aceptar, de manera acrítica o inconsciente, las posiciones implícitas en alguna de esas corrientes de pensamiento existentes.¹³

Desde el punto de vista antes enunciado, parece pues conveniente clasificar en tres las principales tendencias entre las que se preocupan actualmente del desarrollo, las que lo conciben como crecimiento, las que lo perciben como un estado o etapa, y las que enfocan el desarrollo como un proceso de cambio estructural global.

a] *El desarrollo como crecimiento*

Los autores que conciben el fenómeno del desarrollo como un proceso de crecimiento, suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habi-

¹³ Este tema se desarrolla *in extenso* en el capítulo I de la parte III.

tante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. El ingreso por habitante es para esta escuela el indicador, o medida, más adecuado para definir el nivel y ritmo de desarrollo. Este mismo criterio lleva también a establecer nóminas de países ordenados según su nivel de ingreso medio por habitante, de donde se deduce en seguida que aquellos que están por encima de cierto límite arbitrariamente escogido serán considerados países desarrollados, y poco desarrollados los que están por debajo del mismo.

Quienes comparten estas ideas han estado, por lo general, muy influenciados por las modernas teorías macrodinámicas, corriente anglosajona derivada fundamentalmente de Keynes, a la que ya se hizo antes referencia y se analiza detalladamente en la parte III. Este notable economista, que vivió en medio de una profunda y prolongada depresión económica, una de cuyas manifestaciones era un desempleo masivo sin precedentes, veía la realidad de su época en función de la necesidad de superarlo.¹⁴ Pone el acento, por consiguiente, sobre la influencia que podría tener una política de gastos públicos compensatorios para poner en movimiento un sistema económico, algunas de cuyas características principales eran la desocupación de recursos humanos y la capacidad productiva ociosa. Como su análisis es a corto plazo, Keynes no considera el efecto de la inversión sobre la capacidad productiva; por lo demás, el ciclo tenía precisamente como consecuencia dejar ociosa una considerable proporción de la capacidad productiva instalada. Sin embargo, cuando se analizan las características del ciclo económico y sus efectos a largo plazo, el sistema parece presentar una tendencia a ahorrar que excede los estímulos a invertir, de manera tal que el nivel de gastos tiende a ser inferior al necesario para obtener un estado de ocupación plena de los factores productivos. Algunos autores posteriores comenzaron a preocuparse del vínculo que podría existir entre los estímulos a la inversión, el crecimiento del ingreso y la ocupación. Domar observó, en efecto, que si las inversiones se mantienen estacionarias, no se agrega demanda efectiva adicional; en tanto que, simultáneamente, dichas inversiones generan capacidad productiva adicional, creándose así un desequilibrio entre demanda y oferta globales. En otras palabras, para que exista una expansión de la demanda efectiva es indispensable que la inversión de cada período sea mayor que la del período anterior; sólo un incremento de la inversión genera incrementos de la demanda efectiva. En cambio, cualquier nivel de inversión, mayor o menor que en años precedentes, constituye una ampliación de la capacidad productiva.¹⁵ En consecuencia, una economía debe mantener una tasa creciente de inversión para evitar una tendencia al desempleo a largo plazo y debe alcanzar un nivel determinado para que el crecimiento de la inversión posibilite adiciones de capacidad productiva e incrementos de la demanda efectiva coincidentes, de tal modo que no se produzcan presiones inflacionarias o deflacionarias. La preocupación fundamental de la teoría del crecimiento se centra por ello sobre la influencia que tiene la inversión sobre el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación.

No obstante el origen tan preciso y particular de las teorías del crecimiento,

¹⁴ Véase parte III, capítulo V, "El pensamiento keynesiano".

¹⁵ Véase más adelante el capítulo V de la tercera parte, sobre el pensamiento keynesiano y los modelos de Harrod y Domar.

y la absoluta carencia de preocupaciones sobre el desarrollo, esta corriente de ideas ha ejercido gran influencia sobre el análisis y las políticas de desarrollo. Ello se debió en gran parte al acento que pone sobre la inversión, y esto permite asociarla fácilmente con la escasez de capitales considerada comúnmente como el problema básico de los países subdesarrollados; en efecto, la teoría del crecimiento constituye de este modo una explicación del nivel de subdesarrollo y de la lentitud del proceso de desarrollo debido a la falta de capitales. Por otra parte, las teorías del crecimiento asignaron un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones privadas o realice nuevas inversiones públicas, o para que mantenga, en general, un nivel de gastos públicos elevados, según la situación de la demanda efectiva. Esta nueva concepción del papel del Estado tuvo importancia para justificar la ampliación de las actividades y funciones del sector público en las economías subdesarrolladas. Finalmente, el método macroeconómico utilizado por la teoría del crecimiento representó un avance considerable sobre el microeconómico, pues permitió destacar, dentro de una visión dinámica y de conjunto del sistema económico, algunas de las cuestiones centrales del desarrollo: el nivel comparativo de ingresos, el ritmo de crecimiento, el papel del sector público, etc.

Numerosos son los autores que adoptan como punto de partida las teorías del crecimiento para analizar aspectos del desarrollo y casi todos ellos centran su atención sobre cuestiones relacionadas con la inversión; temas tales como determinar la tasa de inversión, el financiamiento externo, los criterios de prioridad en la asignación de recursos, la movilización de los ahorros internos, etc., constituyen la preocupación fundamental de quienes piensan en el desarrollo como si fuera un problema de crecimiento.

Por cierto que este tipo de pensamiento tiene una influencia muy decisiva sobre los modelos que se utilizan para la elaboración de planes en los países subdesarrollados. Estos planes llaman sistemáticamente la atención sobre la necesidad de incrementar las inversiones y distribuirlas de cierta manera para lograr un determinado ritmo de crecimiento del ingreso por habitante. Se destaca la elaboración de proyectos y programas concebidos como esfuerzo de inversión y de aumento de la producción, y la obtención de recursos financieros tanto internos como externos para solventar el mayor nivel de inversión. En estos planes, y en toda la bibliografía vinculada a esta concepción, prácticamente se ignoran los aspectos relacionados con la productividad de las inversiones, las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales que influyen sobre el efecto y el grado de utilización de la capacidad productiva de los recursos humanos y de los naturales, así como las consecuencias de dichas inversiones sobre las condiciones de vida de la población, la distribución del ingreso, la concentración regional de la actividad económica, etcétera.

Tampoco se procura precisar las consecuencias que tendrá el aumento de las inversiones sobre la estructura económica, política y social. Se admite, en efecto, que hay un sistema económico que funciona tal como lo suponen la teoría neoclásica y keynesiana. El problema de estos países aparece así reducido casi enteramente al de una mayor capacidad de acumulación, y su desarrollo quedaría asegurado con la elevación de las tasas de ahorro e inversión.

Cuando dicho pronóstico implícito no se cumple, como ocurre con mucha

frecuencia, ello se atribuye a que el sistema económico es, en algún sentido, "anormal", o se pretende que presenta desviaciones con respecto a cómo debería ser el sistema. La reacción del economista frente a dicha situación tiende a atribuir tales problemas, institucionales o políticos, a la falta de liderazgo, cuando no a situaciones vinculadas a actitudes y valores, cuestiones todas que escapan al ámbito del economista y, por consiguiente, no le corresponde considerar.

Esto implica una posición metodológica similar a la que aparece en las escuelas clásica y neoclásica, es decir, el mismo tipo de mecanicismo que concibe al sistema económico en términos de determinadas fuerzas que producen ciertos equilibrios a través de mercados, que funcionan total o parcialmente en forma libre y permiten que se efectúen dichos procesos de ajuste. Si surgen razones de tipo institucional, u otras, que obstaculizan el funcionamiento del mecanismo económico, o que distorsionen sus efectos, entonces ya no se trataría de un problema económico y por consiguiente debe ser transferido al ámbito político.

Por otra parte, el problema del subdesarrollo se enfoca como un proceso de perfeccionamiento desde formas primitivas de actividad del sistema económico hacia formas más modernas y perfectas, como las que idealmente existen en los países desarrollados. Desde el punto de vista prospectivo o ideológico esta corriente admite en realidad que el objetivo del desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social y político que el existente en los países de alto grado de desarrollo, es decir, implícitamente, consiste en concebir el desarrollo como un proceso de avance hacia el capitalismo maduro.

En síntesis, quienes consideran el desarrollo como un proceso de crecimiento, lo encaran tácitamente a partir de una teoría desarrollada y perfeccionada acorde con los requisitos ideológicos y metodológicos de economías capitalistas avanzadas. Pero como existe evidentemente una relación entre inversión y crecimiento (macroeconómico) y entre "eficiencia" y crecimiento (microeconomía) en todo sistema económico, parecería que dicha teoría es también adecuada para interpretar la problemática del subdesarrollo. Se parte, en consecuencia, de un modelo o teoría abstraída de cierta realidad, con determinadas preocupaciones e ideales, y luego se trata de percibir la realidad del subdesarrollo a la luz de aquella teoría.

b] *El subdesarrollo como etapa*

En contraste con la noción del desarrollo como crecimiento, que es un enfoque enteramente deductivo, hay otra corriente de pensamiento que, sin apartarse demasiado de su contenido ideológico y metodológico, procede en cierto sentido en forma inversa, es decir, adopta la vía inductiva. Se trata de autores que observaron objetivamente las características que, con frecuencia, presentan las economías subdesarrolladas y han centrado luego su atención con preferencia sobre alguna de ellas, convirtiéndola en seguida en el pilar de su interpretación del subdesarrollo y en la base de su estrategia de desarrollo.

Se ha señalado, por ejemplo, que se trataría de economías donde existe un excedente generalizado de mano de obra (W. Arthur Lewis); países cuya es-

tructura productiva se encuentra escasamente diversificada (Colin Clark); poblaciones que carecen de las actitudes, motivaciones, valores y rasgos de personalidad que permiten desarrollar la iniciativa y el "logro" personal (Mc Clelland, Hagen); una situación de mercados insuficientes derivada de la escasa productividad prevaleciente cuando falta capital ("el círculo vicioso de la pobreza" de Rosenstein-Rodan y Nurkse); falta de capacidad para tomar decisiones de inversión aun cuando existen oportunidades y recursos (Hirschman); tasas muy aceleradas de crecimiento demográfico que implican poco o ningún ahorro neto disponible para acelerar el proceso de acumulación productiva (Leibenstein, Nelson), etc.

Partiendo de una de estas caracterizaciones del subdesarrollo, concebida como "el" problema del subdesarrollo, se elaboraron teorías que explican el estado o etapa de subdesarrollo; y de estas teorías, a su vez, se extraen las correspondientes conclusiones respecto de la política a seguir. Nurkse, por ejemplo, partiendo de la observación de Lewis sobre el excedente de mano de obra y de la de Rosenstein-Rodan sobre la necesidad de un esfuerzo masivo y simultáneo de inversiones que permita aprovechar las economías externas y crear un mercado para impulsar el desarrollo, liga ambos fenómenos para demostrar cómo dicho esfuerzo masivo de inversiones puede realizarse aprovechando el excedente de recursos humanos y siguiendo una política de desarrollo equilibrado. Hirschman, por su parte, propone una estrategia de desarrollo desequilibrado, a fin de forzar decisiones que de otro modo no se tomarían, etc.

A este mismo cuerpo de teorías parciales del subdesarrollo, concebidas como explicaciones de una etapa o situación particular, corresponden también algunos esfuerzos de generalización, como la teoría del dualismo sociológico de Boeke, y los enfoques de Rostow y de Germani, que conciben el desarrollo como una secuencia de etapas históricas que son, por lo general, las mismas que pueden observarse en la evolución de los países actualmente desarrollados. Se parte de ciertas características, o de algún rasgo particular, de sociedades llamadas primitivas, tradicionales, duales o subdesarrolladas, para demostrar, o más bien para señalar descriptivamente, cómo a través de diversas etapas de superación de esas formas primitivas, tradicionales o precarias de la estructura social, y de un cambio de actitudes, de valores y de política se puede llegar a la sociedad moderna, equivalente a la de los países desarrollados e industrializados.

Este tipo de enfoque ha suscitado también numerosos esfuerzos y políticas recientes en materia de desarrollo, concebidos todos como esfuerzos de *modernización*. Trátase de programas como el desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, los esfuerzos por introducir la preocupación por la productividad en la empresa y, en general, el hincapié en la racionalización o modernización en el sentido de los valores, actitudes, instituciones y organizaciones de las sociedades desarrolladas.

En los autores que siguen estas formas de análisis de los problemas del desarrollo, se observa, en general, que este proceso es concebido como una sucesión de etapas que se recorren desde la más primitiva o tradicional a la más desarrollada o moderna, pasando por varios niveles o estadios intermedios que tienen determinadas características. Se podría afirmar entonces que la nota común de estos autores en cuanto a método es, por una parte, la aplicación de esta se-

cuencia descriptiva como forma de analizar el proceso de desarrollo, y por la otra, el carácter parcial de las teorías, en el sentido de asignar el carácter de variable causal básica a una de las características del subdesarrollo. En cuanto al contenido ideológico subyacente en esta escuela, se trata también, como en el caso anterior, de concebir el desarrollo de las sociedades subdesarrolladas como el camino hacia el tipo de sociedad que se concibe, implícita o explícitamente, como ejemplo o ideal: la moderna sociedad industrial.

El enfoque anterior, que permite lo que podría denominarse "teorías del subdesarrollo", representa de todos modos un avance considerable con respecto al enfoque del desarrollo como crecimiento, puesto que incorpora al análisis —como elemento central— algunas características destacadas de las economías subdesarrolladas. Además, no se limita a los aspectos económicos sino que considera igualmente los de orden institucional y social como variables importantes en el análisis. Sin embargo, cuando se exagera la preponderancia de alguna de las características del subdesarrollo en detrimento de las restantes, y se trata aisladamente la variable escogida como elemento causal unívoco del proceso, se cae en una visión parcial y mecanicista, que si bien puede iluminar algunas facetas del fenómeno, no logra integrarse como un elemento de la explicación del proceso en su conjunto.

Por la misma razón las explicaciones del tipo "sucesión de etapas" —en cada una de las cuales prevalece una de las características del fenómeno— resultan descriptivas y sin capacidad analítica para explicar el paso de una etapa a otra, es decir, el proceso de cambio estructural.¹⁶

c] *El desarrollo como un proceso de cambio estructural global*

Muchos países de América Latina vienen realizando desde hace varias décadas esfuerzos importantes de mejoramiento económico y social; se avanzó considerablemente en materia de industrialización, así como también en la realización de inversiones de infraestructura. Se hicieron progresos importantes en materia de planificación, y se llevaron a cabo amplias actividades de racionalización y de modernización en la administración pública, en el sector empresarial, en ciertas áreas rurales, en los servicios sociales. Además fueron considerables las inversiones para la expansión de los servicios educativos, de salud y vivienda.

No obstante, es de todos conocido que en estos países no se llegó todavía a un proceso de crecimiento acumulativo y acelerado; además siguen prevaleciendo muchas de las características que en la discusión inicial de la problemática del desarrollo se consideraron como aspectos esenciales del subdesarrollo, tales como la dependencia externa, la desigualdad económica, social y cultural, la falta de participación social de grupos significativos, la inseguridad y desigualdad de oportunidades, etc. Aparte de esta realidad, y no obstante los esfuerzos realizados, también se viene observando en la última década una tendencia ha-

¹⁶ Una buena síntesis del conjunto de teorías que conciben el desarrollo como una etapa o sucesión de etapas, y que Higgins denomina "teorías del subdesarrollo", puede encontrarse en B. Higgins, *Economic Development: Principles, Problems and Policies*, Norton, Nueva York, 1959, parte 4.

cia el estancamiento del proceso de industrialización y crecimiento de los países latinoamericanos.¹⁷

Acentúase así en años recientes un esfuerzo de crítica con respecto a los supuestos de los modelos y teorías analíticas en uso. Se avanzó en el conocimiento de la realidad latinoamericana, apreciándose cada vez mejor sus desviaciones con respecto a los supuestos de las teorías que informaban las políticas seguidas. Este ha sido particularmente el caso de la crítica de los programas de estabilización aplicados en diversos países de la región durante la última década. Se acentuó el hincapié sobre los aspectos estructurales de las economías latinoamericanas, entendiéndose por ello principalmente el legado de instituciones económicas, sociales, políticas y culturales heredadas de períodos históricos anteriores, procurando concebir su evolución no sólo en términos de una unidad política y geográfica aislada, sino con consideración explícita del contexto internacional en que se originaron.

Concretamente se ha señalado que los esfuerzos de inversión y de industrialización, por ejemplo, no lograrán los efectos esperados, o deseados, cuando prevalecen en algunos sectores de la economía, como en la agricultura, estructuras e instituciones que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos, y que tienden a agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Se ha observado igualmente que los sistemas educacionales no están orientados hacia la formación de mano de obra calificada que pueda participar adecuadamente en el proceso productivo. Por otro lado, también se ha insistido sobre el hecho de que la forma característica que ha tomado el sistema tributario de nuestros países no permite que se haga, a través de la política fiscal, una contribución sustancial al mejoramiento de la distribución del ingreso. Ante el éxito relativamente escaso de los esfuerzos realizados desde el punto de vista del cambio estructural y el mejor conocimiento que se tiene sobre estos y otros aspectos de la estructura económica e institucional de nuestras economías y sociedades, se ha venido insistiendo cada vez más en la necesidad de transformaciones profundas, de reformas estructurales, que permitan que el funcionamiento y expansión del sistema económico produzca como resultado un proceso más dinámico y más justo. A través de la obra realizada principalmente por la CEPAL y por diversos autores individuales vinculados en una u otra forma a esta institución, se ha llegado a identificar así en los últimos años una corriente de pensamiento latinoamericano sobre estos asuntos, denominada "estructuralista". Ésta pone el acento de la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador, y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Esta corriente de ideas tuvo probablemente su culminación política en 1961, en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial —y nunca realizada— de la Alianza para el Progreso. En esa ocasión, en efecto, los gobiernos latinoamericanos, dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional *multilateral* con Estados Unidos, expresaron su decisión de

¹⁷ CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Naciones Unidas, Nueva York, 1963.

impulsar y realizar ese conjunto de políticas, utilizando la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad.

Se ha hecho evidente en los últimos años que los propósitos, tanto internos como internacionales, planteados en esa ocasión ni siquiera han sido emprendidos, lo fueron en forma muy superficial y tímida, o cuando se llevaron adelante no brindaron resultados satisfactorios. Muchos países, incluso, han abandonado explícitamente su adhesión formal a los postulados entonces afirmados, y parece cada vez más notorio que las políticas de reforma estructural, así como los esfuerzos de planificación que habían estado vigentes en América Latina en años recientes pierden impulso y no logran traducirse en realidades políticas concretas y eficaces.

En los últimos años, y como consecuencia de una cierta frustración de las políticas de desarrollo nacionales y de la cooperación internacional, los especialistas han llegado a una percepción cada vez más clara de que ese conjunto de políticas y de medidas fueron esbozadas a partir de modelos demasiado simplistas y unilaterales. Por ejemplo, no había una concepción de estrategia política que tomara debidamente en cuenta las fuerzas con las cuales se podía contar para llevarlas a cabo, así como los grupos que presumiblemente se opondrían a ellas; tampoco se percibía claramente la naturaleza estratégica de las vinculaciones económicas sociales, políticas y culturales externas. La percepción de estas formas de interinfluencias internas y externas evidentes entre las condiciones políticas y económicas, que se expresan concretamente por las características estructurales de una sociedad, ha impulsado a algunos a pensar en la necesidad de estudiarlas orgánicamente con una visión de totalidad que incluya no sólo los elementos económicos e institucionales que se refieren de manera directa a tales aspectos, sino que considere todos los demás factores nacionales e internacionales vinculados a la estructura social y política que tienen una influencia decisiva sobre la forma de actuar del Estado y de la sociedad en su conjunto.¹⁸

Por otra parte, todo esto llevó a una posición autocrítica a la propia escuela estructuralista, la que se plantea tanto al nivel metodológico como al ideológico. Se comprendió que el estructuralismo no examinaba la realidad latinoamericana como una totalidad que se explica a sí misma como producto de su evolución histórica, sino que la contrastaba con los supuestos de los modelos de crecimiento o de las teorías parciales del subdesarrollo. De hecho, en el análisis que sustentaba la planificación, la integración económica, las reformas estructurales y las demás proposiciones de la política de desarrollo, se recaía en el empleo del propio método analítico que, por otro lado, se criticaba en sus supuestos fundamentales.

Lo anterior plantea la tarea de definir un método satisfactorio para examinar la realidad del desarrollo latinoamericano, cuyas exigencias deben consistir en enfocarla desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, y más

¹⁸ Las implicaciones político-institucionales de algunas de las estrategias del desarrollo más populares (Nurkse, Rosentein-Rodan, Hirschman, Lewis) se analizan en W. F. Illchman, y R. C. Bhargava, "Balanced Thought and Economic Growth", en *Economic Development and Cultural Change*, The University of Chicago Press, University of Chicago, núm. 4, julio de 1966.

preocupado por el análisis y la explicación que por la descripción, esto es, no se trata de descubrir la evolución de las economías y de las sociedades latinoamericanas por etapas y como entidades aisladas, ajenas a las relaciones internacionales, sino más bien de explicar dicho proceso de cambio incorporando todas las variables socioeconómicas internas y externas que se consideren pertinentes, formuladas en función de un esquema analítico explícito.

Un esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y del subdesarrollo debe reposar por consiguiente, sobre las nociones de proceso, de estructura, y de sistema. No se admite que el subdesarrollo sea un "momento" en la evolución continua (enfoque del desarrollo como crecimiento) o discontinua (enfoque del desarrollo como sucesión de etapas) de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma; por el contrario, se postula basándose sobre la observación histórica sistemática,¹⁹ que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal; que ambos procesos son históricamente simultáneos; que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo *entre* los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, "centros", y los estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes; y por la otra, la división *dentro* de los estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas y en áreas, grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes.²⁰

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto *entre* países como *dentro* de un país.

El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad. En otros términos, el desarrollo de una unidad política y geográfica nacional significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas.²¹

El planteamiento anterior implica una reorientación de la política de desarrollo tanto en lo interno como en las relaciones internacionales; para ser eficaces y permanentes los reordenamientos de esta naturaleza, sólo pueden basar-

¹⁹ Véase parte II y parte IV.

²⁰ Un enfoque de este tipo queda sugerido en un brillante aunque poco conocido ensayo de J. R. Hicks, "National Economic Development in the International Setting", en *Essays in World Economics*, Oxford University Press, Londres, 1959, p. 161.

²¹ Esta definición constituye una elaboración y ampliación de la utilizada por N. Girvan y O. Jefferson, "Los ordenamientos institucionales y la integración económica del Caribe y de Latinoamérica", en *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre de 1967, Buenos Aires, pp. 329-331.

se en la participación social, política y cultural activa de nuevos grupos sociales antes excluidos o marginados, y esa participación debe hacerse presente tanto en la formulación de los objetivos de la sociedad como en la tarea de alcanzarlos. Se trata, en último término, de procesos en los cuales nuevos grupos sociales, que fueron "objeto" del desarrollo, pasan a ser "sujeto" de ese proceso.

♠ En nuestros países, sólo grupos minoritarios participan y se benefician de los esfuerzos de desarrollo, a veces muy importantes, que se han llevado a cabo, y esto cuando los sectores marginados crecen en número absoluto y a veces incluso en proporción relativa. El desarrollo, por el contrario, ha sido conseguido generalmente mediante un proceso intencionado donde algunos de los grupos socioeconómicos, hasta entonces marginados, han participado en forma creciente, tanto en la definición de los objetivos como en las tareas concretas y en los beneficios del proceso. Como las posibilidades de acción social están condicionadas en forma importante por la naturaleza de las vinculaciones externas económicas, políticas, tecnológicas y culturales,²² el grado de participación se relaciona directamente a la dependencia, pues se supone que a un mayor grado de participación social y política —formal o no— corresponde un mayor grado de autonomía nacional. Por este motivo la definición de desarrollo destaca explícitamente el grado de control que el Estado-nación tiene sobre esas influencias externas tan significativas.

Por otra parte, esta forma de concebir el desarrollo pone el acento en la acción, en los instrumentos del poder político y en las propias estructuras del poder; y éstas son, en último término, las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, los recursos productivos, la técnica y los grupos sociopolíticos. Desde este punto de vista, se hace resaltar igualmente la importancia decisiva que adquieren el fortalecimiento y enriquecimiento de la cultura nacional —otro aspecto de la participación— por su carácter determinante en relación con la naturaleza de las aspiraciones sociales. Del mismo modo se acentúan los aspectos relacionados con la capacidad de investigación científica y tecnológica, por ser elemento determinante —junto con la estructura del poder— de la capacidad de acción y manipulación tanto interna como de las vinculaciones externas del país.

Esta posición metodológica significa también que el desarrollo es algo que algunos grupos de la sociedad desean, producto de la acción de agentes sociales y, por consiguiente, es necesario identificar a quiénes interesa el desarrollo y para qué; así como precisar a quiénes perjudica y por qué, de manera tal que los grupos sociales que persiguen la meta del desarrollo puedan precisar sus estrategias de acción.

Se reconoce, desde luego, que esta posición metodológica tiene un sentido valorativo o ideológico, es decir, que implica una concepción *a priori* sobre lo que debe ser. Tal como se hizo en oportunidad del examen de las diversas escuelas de pensamiento, también en este caso fue necesario precisar el método y la ideología de quienes conciben el desarrollo como cambio estructural global. Lo novedoso quizá en esta posición metodológica es justamente que no

²² H. Myint, "An Interpretation of Economic Backwardness", en *Oxford Economic Papers*, núm. 2, junio, 1954, pp. 150-151.

acepta la neutralidad de las ciencias sociales, y que afirme, por el contrario, que ésta siempre tiene un sentido valorativo si aspira a ser ciencia para la acción. Sentado este enfoque, y justamente para mantener la objetividad científica, fue preciso, y de hecho es la única manera de llegar a tal objetividad, realizar el esfuerzo de definición precedente para que dicha postura ideológica quede perfectamente explícita.

Esta concepción difiere, por lo tanto, de las corrientes que conciben el desarrollo como crecimiento o como sucesión de etapas, y que ponen el acento de la política de desarrollo, y aun exclusivamente, en los requisitos técnicos de la expansión económica. Es evidente que una estrategia de cambio social también tiene su expresión y su lógica estrictamente económica; pero ésta bien puede conducir a que una menor tasa de crecimiento del producto por habitante signifique más desarrollo que otra tasa de expansión del ingreso, si esta última no incorpora las aspiraciones y necesidades ni beneficia a los grupos en cuyo nombre se pretende realizar el desarrollo. En efecto, en economías dependientes de exportación de tipo "enclave", es decir, con una actividad exportadora de elevada densidad de capital y escasas vinculaciones —o formas muy especiales de vinculación— con el resto del sistema económico nacional, como ocurre con ciertas actividades mineras o agrícolas de plantación, puede producirse el fenómeno del crecimiento sin desarrollo.²³ Esto significa que el desarrollo debe medirse en términos de indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la dirección y magnitud del cambio, y que las políticas de desarrollo no deben formularse en función de los requisitos tecnoeconómicos de una determinada tasa de crecimiento postulada *a priori*, sino de acuerdo con la viabilidad de determinadas políticas y de los requisitos tecnoeconómicos de las mismas, de donde *resultará* cierta tasa de crecimiento.

En síntesis, el concepto de desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material. Sin embargo, esto no significa que dicho proceso de cambio social tenga que seguir la misma trayectoria, ni deba conducir necesariamente a formas de organización social y política similares a las que prevalecen en los países actualmente industrializados o desarrollados de uno u otro tipo. La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y buscar en la propia realidad latinoamericana y en las influencias que ésta sufre, por el solo hecho de coexistir con sociedades desarrolladas, el proyecto de nación, las estrategias y políticas de desarrollo y las formas de organización que habrán de satisfacer las aspiraciones de los grupos en cuyo nombre se realiza la tarea de desarrollo.

Por otra parte, este enfoque implica el uso de un método estructural, histórico y totalizante, a través del cual se persigue una reinterpretación del pro-

²³ W. Demas, *The Economics of Development in Small Countries, with Special Reference to the Caribbean*, Mc Gill, 1955, pp. 8-10. R. W. Clower, G. Dalton, M. Horwitz, A. A. Walters, *Growth Without Development, an Economic Survey of Liberia*, Northwestern University Press, Evanston, Illinois, 1966, primera parte.

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

SEGUNDA PARTE

EL MARCO HISTÓRICO DEL PROCESO
DE DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

1. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ S. Kuznets, *Six Lectures on Economic Growth*, Glencoe, Free Press, 1959, p. 27.

⁵ Véase, por ejemplo, las estimaciones de J. L. Zimmerman, *op. cit.*, 1966.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN MARCHA: 1750-1850

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El transporte terrestre y marítimo estaba limitado, hasta comienzos del

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

⁸ Zimmerman, *op. cit.*, p. 188.

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

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

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

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

¹⁰ Sobre el desarrollo del transporte, consúltese Friedlaender y Oser, *op. cit.*, capítulo VIII; Barnes, *op. cit.*, capítulo XI, y W. Ashworth, *Breve historia de la economía internacional 1850-1950*, trad. de Manuel Sánchez Sarto y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1958, capítulo II, apartado III.

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

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

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

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

3. AUJE DEL CENTRO: 1850 A 1913

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Naciones Unidas, *op. cit.*

¹⁴ W. Ashwort, *op. cit.*, p. 39.

CUADRO 1

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

(Promedios anuales en millones de toneladas métricas)

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

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

CUADRO 2

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

(En millones de toneladas métricas)

Año	Total mundial ^a	Estados Unidos	Reino Unido	Francia	Alemania
1870	0.7	b	0.2	b	0.2
1875	1.9	0.4	0.7	0.2	0.3
1880	4.4	1.3	1.3	0.4	0.7
1885	6.3	1.7	1.9	0.5	1.2
1890	12.4	4.3	3.6	0.7	2.2
1895	16.9	6.2	3.3	0.9	4.0
1900	28.3	10.4	5.0	1.6	6.6
1905	45.2	20.3	5.9	2.3	10.1
1910	60.5	26.5	6.5	3.4	13.7
1913	76.5	31.8	7.8	4.7	18.9
1918	78.6	45.2	9.7	1.8	15.0
1923	78.5	45.7	8.6	5.3	6.3
1928	110.5	52.4	8.7	9.5	14.5
1929	120.5	57.3	9.8	9.7	16.2
1930	95.0	41.4	7.4	9.4	11.5
1931	69.5	26.4	5.3	7.8	8.3
1932	50.7	13.9	5.3	5.6	5.7
1933	68.0	23.6	7.1	6.6	7.6
1935	99.3	34.6	10.0	6.3	16.4
1940	142.0	60.8	13.4	4.4	19.6
1945	112.5	72.3	12.0	1.7	0.3
1950	87.6	16.6	8.7	8.7	12.1

^a Excluida China y desde 1945 Manchuria.

^b Menos de 100 000 toneladas.

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

CUADRO 3

DESARROLLO FERROVIARIO EN ALGUNOS PAÍSES, 1840-1900

(Millas de vías abiertas al tránsito)

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4

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

(En miles de toneladas brutas)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ R. Nurkse, *op. cit.*

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

CUADRO 5

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

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

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

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

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

^a Emigración a ultramar procedente de Europa.

^b Cifras aproximadas.

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

^d Población de España solamente.

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

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

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

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

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

²⁰ W. Ashworth, *op. cit.*

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

4. CENTRO Y PERIFERIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA PERIFERIA: 1850-1913

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. CRISIS EN EL CENTRO: 1913-1950

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

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

²⁵ Ashworth, *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En punto a la demanda de productos minerales, el desarrollo de las economías industriales parece haberse concentrado en forma creciente durante los últimos decenios en la aplicación masiva de la tecnología moderna; en efecto, el carácter competitivo de la economía capitalista actual ha desplazado la competencia en función de los precios hacia la conquista del mercado por la innovación tecnológica. Ello ha provocado cambios fundamentales en el dinamismo de la demanda de materias primas dado su aprovechamiento cada vez más eficiente, de modo tal que por unidad de producto final se requiere una cantidad proporcionalmente menor de insumos; aún más, en algunos casos los materiales sintéticos pueden sustituir totalmente las materias primas de origen natural.²⁰ Por otra parte, como fuente de abastecimiento adquieren creciente importancia los depósitos de material usado, o chatarra, que se van acumulando en los países industriales como consecuencia del desuso a que son reducidos los bienes duraderos marginados por el proceso económico.

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

²⁰ CATT, *Trends in International Trade*, Ginebra, 1958.

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

7. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA PERIFERIA: 1913-1950

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

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

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

El fenómeno de la industrialización comienza a acelerarse en América

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

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

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

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

Desde el punto de vista del empleo, la actividad industrial, no obstante su dinamismo, no es, como se esperaba, un significativo generador de ocupaciones. Por el contrario, una tecnología que tiende, en forma creciente, a utilizar formas de mecanización y de innovación altamente intensivas en capital, hace que las sucesivas ampliaciones, e incluso el remplazo de la capacidad productiva instalada, coincidan con una utilización proporcionalmente decreciente de mano de obra.³¹

En cuanto a la estructura de la propiedad, el aprovechamiento de la moderna tecnología exige que se instalen unidades productivas que excedan la dimensión del mercado nacional, lo que tiende a estimular una estructura monopolista en el sector industrial y a concentrar la propiedad y los ingresos; en idéntico sentido actúa el elevado nivel de protección dentro del cual se ha desarrollado el proceso de sustitución de importaciones. Por otra parte, mientras el proceso de industrialización se realizó, hasta la última década, basado sobre la empresa nacional, en estos últimos años se observa en muchos países de América Latina una tendencia caracterizada por una creciente participación de la empresa extranjera en el sector manufacturero.³² Por lo tanto, y mientras se realiza un examen más cuidadoso de sus consecuencias, puede aventurarse como conclusión preliminar que este proceso, si bien significó, en algunos casos, una diversificación de la actividad productiva que ya es notoria, no es menos cierto que no tuvo como resultado una atenuación

³¹ F. H. Cardoso y J. L. Reyna, "Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina", en *Cuestiones de sociología del desarrollo de América Latina*, Ed. Universitaria, Santiago.

³² Osvaldo Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa" en *Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 1, Santiago, abril de 1967.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TERCERA PARTE

LA TEORÍA DEL DESARROLLO ECONÓMICO