

LA INTERNACIONALIZACION DEL MERCADO :
EL NUEVO CARACTER DE LA DEPENDENCIA

Si durante el período de formación del mercado interno el impulso hacia una política de industrialización fue sostenido, en ciertos casos, por las relaciones estables entre nacionalismo y populismo, el período de diferenciación de la economía capitalista - basado en la formación del sector de bienes de capital y en el fortalecimiento de los grupos empresariales - esta señalada por la crisis del populismo y de la organización política representativa de los grupos dominantes. Adviértanse en este lapso, además, los primeros esfuerzos por ordenar el sistema político y social sobre nuevos ejes que expresan la vinculación entre el sector productivo orientado hacia el mercado interno y las economías externas dominantes.

El principal problema que se plantea consiste en explicar con claridad la naturaleza y las vinculaciones de este doble movimiento: uno, de crisis del sistema interno de dominación anterior, y el intento consiguiente de reorganización, y el otro, de transformación del tipo de relación entre la economía interna y los centros hegemónicos del mercado mundial. Erróneo sería pensar que los nuevos factores que condicionan el desarrollo, la política y la dependencia externa, se circunscriben al ámbito que hace posible el proceso económico, pues sería apresurado creer que la determinación económica del proceso político, a partir de la formación de un avanzado sector capitalista en las economías dependientes, permite la "explicación" inmediata de la vida política según los condicionantes económicos. El concepto de dependencia sigue siendo básico para caracterizar la estructura de esta nueva situación de desarrollo, y por lo tanto la política continúa siendo el medio por el cual se posibilita la determinación económica. Por otra parte, como veremos más adelante, el problema de la crisis interna traerá como consecuencia inmediata el refuerzo de los vínculos específicamente políticos en las relaciones entre el centro y la periferia, como un condicionante importante de las alternativas de desarrollo.

Las transformaciones a que aludimos se expresan mediante una reorientación en la pugna de los intereses internos y en la redefinición de la vinculación centro-periferia. Se reorganizan, con esa nueva modalidad de desarrollo, la estructura misma del sistema productivo y el carácter del Estado y de la sociedad civil, que expresan la relación de fuerza entre los grupos y las clases sociales, para dar paso al sistema capitalista industrial tal y como éste puede desarrollarse: en la periferia del mercado mundial y a la vez integrado en él.

1. Los límites estructurales del proceso de industrialización "Nacional"

En el capítulo precedente se ha señalado en qué condiciones la "alianza desarrollista" pudo formular las políticas económicas que permitieron ampliar la base interna de las economías de algunos países latinoamericanos. De hecho, se logró constituir - en distintos momentos - una situación de poder favorable a la consolidación del mercado interno en Argentina, Brasil y México. Dejando de lado los

matices distintivos señalados en esos países se dieron alianzas o coyunturas de poder que facilitaron un amplio ajuste entre las antiguas situaciones dominantes y las formadas como consecuencia de la aparición de los sectores medios, de la burguesía industrial y, hasta cierto punto, de las masas urbanas. Como es obvio, esas alianzas o coyunturas beneficiaban a sus partícipes en forma desigual en cada país y según el momento. De todas maneras permitieron la acumulación que favoreció las inversiones internas - y el consumo relativamente ampliado de los sectores urbanos - en tales condiciones que el Estado pudo ser el artífice de una política de arbitraje: la presión de las clases populares y de los grupos organizados fue encauzada hacia el objetivo de alcanzar un acuerdo favorable al desarrollo. Claro está que el funcionamiento del sistema estuvo condicionado, como ya dijimos, a una coyuntura propicia: el mantenimiento de los precios de exportación, y a veces su aumento -durante la segunda guerra y en los primeros años posteriores a ella -, permitieron seguir remunerando a los sectores exportadores, si no en la misma proporción por lo menos en el mismo nivel, y simultáneamente permitieron financiar la ampliación de los sectores urbano-industriales de la economía.

El término de esa coyuntura tuvo distintos efectos en cada uno de los países considerados, en función siempre del acuerdo político específico antes alcanzado, pues ésta había posibilitado diversos grados de progreso en las políticas de industrialización.

Así, en Argentina, donde las peculiaridades políticas ya señaladas significaban conservar la importancia económica del sector productivo agroexportador, aunque acompañado de una fuerte redistribución, y donde además el surgimiento de sectores industriales dinámicos no fue extraordinariamente significativo (principalmente si lo referimos a la creación de una industria de base),¹ la nueva coyuntura internacional del mercado planteó, clara y manifiestamente, la más dramática alternativa: un plan de contenciones de salarios y gastos públicos, a expensas de las clases obrero-populares, o rehaer la economía agroexportadora - aumentando su productividad - para, por su intermedio, seguir financiando a la larga al moderno sector industrial. Luego de la caída de Perón en 1955 la oposición antipopulista se propuso ese objetivo. Sin embargo, ni el sector exportador pudo, por sí solo, imponer al resto del país su proyecto, ni la ampliación de la base política a través de una alianza con los sectores industriales internos - políticamente débiles - podía contrarrestar las presiones de las masas. La intervención militar se hizo frecuente, como una forma de arbitraje y como abierta reacción contra un retorno al populismo. En otras palabras, el intento de alcanzar así el desarrollo económico encontró una barrera vigorosa en la presión de amplios sectores de asalariados, y no pudo imponerse autónomamente como política capaz de alcanzar, si no la legitimidad, por lo menos la eficacia. Por consiguiente, no se intensificó el desarrollo, ni se logró tampoco estabilidad política.

En Brasil, el esquema varguista y la continuación de su política económica durante el gobierno de Dutra (1946-1950), consistía en

1. Altier, Santomaría y Bourrouille, "Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra", en Desarrollo Económico, Buenos Aires, vols. 31-35, 1956-1967

la instalación de ciertas industrias básicas -- acero, energía eléctrica, transporte y petróleo --, actitud posteriormente retomada con orientaciones ya más claras en función de un desarrollo estimulado por inversiones públicas en sectores estratégicos --durante el segundo gobierno de Vargas (1950-1954) --, que transformaron más rápidamente la estructura productiva urbana. Si bien es cierto que los saldos de guerra fueron en parte utilizados en forma improductiva, de todos modos se reequipó el parque industrial y, fundamentalmente, se mantuvo una política de fuertes importaciones de equipo, como consecuencia del temor a una nueva guerra mundial, provocado por la crisis coreana. Además, y gracias al nuevo boom que ésta provoca, se dió un redoblado empuje de la industrialización impulsada por fuerzas internas. De todos modos, el costo de esa industrialización tuvo su precio político: las prácticas de control y de tasas múltiples de cambio favorecían al sector interno (privado y público), en detrimento de los sectores exportadores, por consiguiente estos últimos nunca dejaron de protestar contra la intervención del Estado en la fijación de tasas cambiarias diferenciales. Es cierto que los precios internacionales favorables al café hasta 1953 permitieron que los sectores agrarios soportasen, sin perjuicio para sus niveles de renta, la política de protección y de rápida expansión del sector interno; sin embargo, hacia 1954, cuando empieza a cambiar la coyuntura, la alianza varguista alcanzó sus límites: parte de los sectores agrarios se unieron a la oposición de clase media urbana, hecho al que se sumó no sólo la presión de los grupos financieros internos sino también los internacionales. El comienzo de una nueva coyuntura desfavorable para el café fue aprovechada por la política estadounidense para presionar a Vargas, quien había ido bastante lejos con su política nacionalista. Después del breve interregno posterior al suicidio de Vargas --cuando se esboza una política de contención para contrarrestar las presiones inflacionarias provocadas por la situación anterior-- se restablece la alianza populista-desarrollista, bajo Kubitschek, pero ella toma un rumbo distinto, semejante al que, después de años de atascamiento, intentó dar Frondizi al proceso político y económico argentino: la capitalización mediante recursos externos. Esa política permitiría a corto plazo disminuir la presión inflacionaria, satisfacer las demandas salariales de los grupos urbanos modernos, es decir, una política económica soportable por parte del sector exportador, y que a la vez significa el robustecimiento del sector industrial, ahora ya asociado al capital extranjero. Pudo entonces, darse desarrollo pese a la inestabilidad política.

En México,² donde por sus peculiaridades histórico-políticas los grupos sociales presionan desde dentro del Estado y de su organización partidaria, igual proceso de apertura del sistema productivo interno hacia el capital extranjero pudo darse sin las crisis político-militares que distinguen la trayectoria brasileña o argentina. No sólo ya se había definido antes el papel del Estado como inversor, como regulador de la economía y por su intermedio se había creado la burguesía urbano-industrial-financiera, sino que también los mecanismos de integración sindical fueron "modernizados", es decir, se establecieron canales a través de los cuales el movimiento obrero-popu-

2. Véase Pablo González Casanova, La democracia en México, México, Ediciones Era, 1965

lar pudiera participar en una sociedad cuya expresión política-estatal tenía legitimidad y un moderado sentido distributivo.

De este modo evitó el enfrentamiento de la burguesía nacional con el Estado inversor (que estuvo latente en Brasil y Argentina, donde las raíces populistas del Estado le daban un doble carácter) y que el mismo alcanzara un carácter radical; e impidió un conflicto importante de tipo clasista o populista; ni siquiera el tránsito hacia una política de participación del capital extranjero, al principio restringida y después creciente, fue objeto de serios enfrentamientos. Por consiguiente en esas condiciones pudo darse desarrollo y estabilidad.³

El precio, sin embargo, de ese proceso de desarrollo estable fue el fortalecimiento lento, pero continuado, de una especie de nueva oligarquía, la cual logró maniobrar el aparato del Estado en beneficio propio y en provecho del padrón de "desarrollo asociado" a los capitales extranjeros. Así, lo que pudo haber sido un desarrollo social y político modernizado, terminó por desembocar en el mismo callejón aparentemente sin salida del estado actual del desarrollo del capitalismo en Latinoamérica: la modernización se hace a costo de un autoritarismo creciente y sin que disminuya el cuadro de pobreza típico del "desarrollo con marginalidad". Al contrario, aumenta la magnitud de la población puesta al margen del sistema económico y político, en la misma medida en que el orden se mantiene gracias a mecanismos abiertos o disfrazados de presión y violencia.

Con todo conviene aclarar el sentido de las acotaciones anteriores; en modo alguno debe inferirse de ellas un rasgo de inevitabilidad con respecto a una meta o a un fin determinado, es decir, el desarrollo capitalista a través de la participación y del control externo, que se impone caprichosamente a la historia, como así tampoco debe concluirse de ellas una visión opuesta a la anterior, según la cual el criterio de explicación sería la única contingencia de la historia. Por el contrario, la interpretación propuesta considera la existencia de límites estructurales precisos para un desarrollo industrial controlado nacionalmente, dentro de los cuales juegan las distintas fuerzas sociales.

Los conflictos o acuerdos entre estas distintas fuerzas no obedecen, desde luego, a una mecánica determinista. El resultado de sus interacciones en situaciones específicas puede posibilitar hechos históricos absolutamente distintos de los aquí analizados, por ejemplo, el caso cubano. Pero en la medida en que el sistema de relaciones sociales se expresa por un sistema de poder, instaura históricamente un conjunto de posibilidades estructurales que le son propias. Dentro del marco de esas posibilidades estructurales, con secuencia de prácticas sociales anteriores, se definen trayectorias determinadas y se excluyen otras tantas alternativas.

En efecto, estructuralmente, la industrialización -dentro del marco social y político característico de las sociedades latinoamericanas descritas- implica ingentes necesidades de acumulación, pero a la vez produce como resultado una fuerte diferenciación social. Las presiones por lograr una participación de los distintos sectores, tanto de los incorporados como de los marginados, se muestran como contradictorias con las formas de inversión que supone el tipo de de

sarrollo que se postula.

Ya aclaramos que el "modelo latinoamericano de desarrollo hacia adentro" se asentó sobre las posibilidades circunstanciales de una relación favorable en los términos de intercambio y en la limitada participación de la población en los beneficios del desarrollo. La presencia de una ventaja momentánea possibilitó que se hiciese menor hincapié en las políticas de exclusión, e incluso dio lugar a formas de incorporación de masas que permitieron la vigencia de la "alianza desarrollista" en su versión nacional populista (varguista o peronista), o estatal desarrollista (como en el caso mexicano), sin exclusión de las capas y sectores dominantes del período de expansión hacia afuera. En esas condiciones, y cuando se trata de atender a la presión originada por mayor incorporación -principalmente del sector campesino o popular urbano-, tal objetivo disminuye la capacidad de acumulación y produce la ruptura de un eslabón importante de la alianza por la hegemonía política: el sector agrario, especialmente el latifundista, se manifiesta contra el Estado populista o contra aquellos sectores urbano-industriales que pudieran apoyar tales reivindicaciones masivas; cuando las presiones salariales de los sectores populares urbanos sean muy fuertes, los grupos agrarios pueden encontrar aliados en favor de su política de oposición en aquellos sectores industriales o financieros que no pueden acceder a tales demandas. Si el Estado, o los sectores urbano-industriales, tratan de forzar una política favorable a la transferencia de rentas del sector agrario hacia el urbano, en condiciones desfavorables del mercado internacional, se encontrarán también con la oposición de los sectores agrarios.

Existe además un importante condicionador externo; aun cuando se suponga una economía nacional autónoma, por lo que al sistema productivo se refiere, como la acumulación y el financiamiento industrial se hacen a través de las exportaciones, éstas siguen siendo vitales para el desarrollo, y por lo demás sus posibilidades de colocación en el mercado internacional no están, como es obvio, bajo control interno. La tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio, añade por sí misma, pues, un elemento limitativo a las posibilidades estructurales del modelo propuesto. Por otra parte, y no por contingencias históricas o empíricas, la dinámica política del populismo-nacionalista o del estatismo-desarrollista, como ejes de poder, supone la necesidad de un arbitraje estatal por lo menos favorable al mantenimiento de los niveles de salarios y a su aumento en ramas estratégicas o en circunstancias especiales, como cuando se necesita el apoyo de las masas o la ampliación del consumo. El mismo crecimiento urbano-industrial requiere también, por lo menos en la fase sustitutiva de importaciones, mayor incorporación de las masas, si no en términos relativos, si en términos absolutos de número de personas. Todo esto intensifica la presión de las masas, la que se torna peligrosa para el sistema cuando coincide con crisis en los precios de exportación o con los brotes inflacionarios que intensifican la transferencia de ingresos.

En esas circunstancias -de crisis política del sistema cuando no puede imponer una política económica de inversiones públicas y privadas para sostener el desarrollo-, las alternativas que se presentarían, descartando la apertura del mercado interno hacia afuera, es decir, hacia los capitales extranjeros, serían todas inconsistentes, como lo son en realidad. Sólo si se admite la hipótesis de un cam-

bio político radical hacia el socialismo. El examen de algunas de ellas, cuando el mismo se intenta en el marco de la estructura política vigente, pone de manifiesto su falta de viabilidad.

En el caso de que el sector industrial nacional lograra imponer su hegemonía, es decir, controlara al Estado, podría lograr éxito en la política de industrialización a través de las siguientes coyunturas y políticas:

a) Mantenimiento de los precios externos para poder seguir el proceso de transferencia del ingreso; esto es manifiestamente imposible como política (dado que los precios son fijados fuera del ámbito de la economía nacional), y antes bien su imposibilidad misma constituye uno de los límites del modelo;

b) Enfrentamiento con el sector agroexportador para seguir las prácticas de transferencia de ingresos; esto no sólo supone un cambio profundo en el esquema de acuerdos, sino también afecta la base misma de su financiación, la que tendería a disminuir.

c) Contención de la política salarial: esto, además de provocar una ruptura en el sistema de los acuerdos políticos, puede llevar al enfrentamiento con el sector obrero organizado; implica también una amenaza de contracción del mercado interno de consumo;

d) Acentuación de la pauta de exclusión popular urbana; esto supone no admitir las presiones populistas y por ende aceptar el riesgo de crisis políticas dentro del esquema de sostén del poder;

e) Mantenimiento del cierre del mercado interno, y por tanto intento de una suerte de declaración de moratoria de la deuda externa, procedimiento que significaría un enfrentamiento con los factores externos de dominio;

f) Mantenimiento de la exclusión agraria y acentuación de las disparidades regionales, si bien esto puede producir fricciones, aunque no necesariamente implica una crisis profunda del sistema político.

Si, por el contrario, se supone que la crisis será enfrentada a partir del propio Estado populista, es decir, de una estructura de poder donde además de los representantes de la burguesía urbano-industrial están presentes dirigentes de las masas, y que éstas desempeñan un papel significativo en la defensa del Estado, tampoco se estaría en mejor situación para posibilitar el desarrollo sin cambios políticos profundos o, aceptando como alternativa la penetración exterior en el mercado interior. En efecto, además de los enfrentamientos señalados en la hipótesis anterior, habría, en sustitución de las contradicciones que en ese caso supondrían la contención salarial y la disminución de una participación creciente de las masas, nuevos enfrentamientos ahora ya directamente en el núcleo mismo del Estado populista: ni los sectores populares se mantendrían dentro de la alianza sin una presión creciente en favor de la redistribución de los ingresos, ni los sectores empresariales, privados o públicos, podrían soportar tales presiones y simultáneamente seguir capitalizando e invirtiendo.

La alternativa más radicalmente opuesta a la salida populista la constituye el remplazo de este esquema por otro basado en la alianza de la burguesía industrial con la burguesía agroexportadora. Sin embargo, también aquí se dan posibilidades de conflicto; el sector agroexportador no sería un buen aliado para resistir la presión en favor de la apertura del mercado de inversiones, puesto que las inversiones extranjeras originan una industrialización que no tiene como fuente predominante de formación de capital el gravamen del sector exportador nacional. Además, la oposición urbano-obrera de las masas quebraría el esquema o lo llevaría a un callejón político sin salida, ya que estos grupos tendrían que soportar, solos, el costo de la acumulación.

Algunas de las posibilidades que acabamos de reseñar fueron en realidad intentadas, aunque, como es evidente, no en sus formas puras, sino que parcialmente o incluso combinando elementos tomados de más de una de ellas.

2. La apertura de los mercados internos al control externo.

Los antecedentes presentados aclaran por qué, desde el punto de vista de su viabilidad política y social, fracasan los intentos de mantener el ritmo de industrialización en el ámbito interno sin promover cambios político-estructurales profundos. Sin embargo, no hemos aclarado, por otra parte, que hay un movimiento equivalente de búsqueda de nuevos mercados por parte de los capitales industriales extranjeros, ni cómo es posible que éstos se acoplen a los intereses predominantes internos en forma por lo menos aceptable para los grupos hegemónicos.

Por lo que a la primera cuestión se refiere hay que señalar dos aspectos. En primer lugar, en la década del 50 el movimiento internacional de capitales se caracterizó por un flujo -de corta duración- de transferencias de capitales desde el centro hacia la periferia; las corporaciones industriales pasaron a actuar como inversoras, lo que constituye una novedad respecto al esquema anterior de inversiones netamente financieras o de préstamos para infraestructura; hubo, por tanto, "presiones en favor de nuevas inversiones". Este aspecto, aunque no fue decisivo para los impulsos iniciales de la industrialización, gravitó significativamente en momentos posteriores. En realidad, la fase inicial de la industrialización sustitutiva y de la consolidación del mercado interno, como es sabido, dióse en función de la acumulación interna, pública y privada, la que tenía como acicate político las condiciones discutidas en el capítulo anterior y se caracterizó, más bien, por políticas proteccionistas.⁴ Sin embargo, fueron éstas justamente las que llevaron a los proveedores extranjeros de productos manufacturados a hacer inversiones en las economías periféricas. Dichas inversiones fueron de dos tipos: las que aprovecharon un mercado ya existente y en ese sentido competían con los sectores industriales internos, y a menudo los subordinaban a sus intereses como en el caso evidente de la relación entre las industrias nacionales de repuestos y la industria automotriz, y las que se aseguraron más bien un control virtual de un mercado en expansión.

Mientras el proceso está en la fase de sustitución creciente de las importaciones, la penetración de capitales extranjeros, si bien es cierto que marginaliza a determinados sectores industriales, no llega a ser percibido como un problema esencial para el desarrollo; en efecto los sectores industriales internos tienen campos nuevos⁵ para la inversión, pues el proceso sustitutivo provoca una especie de efecto de bola de nieve, ya que cada producto terminado que se empieza a fabricar estimula la sustitución progresiva de sus partes y componentes, hasta llegar a un punto en que, de hecho, sólo se requiere la importación de productos que ya implican una tecnología muy desarrollada o materias primas inexistentes en el país.⁶ Y, por otra parte, el impulso que brinda la inversión extranjera a este proceso permite acelerar la incorporación selectiva a la economía industrial de ciertos sectores obreros y otros técnico-profesionales, lo que contribuye a mantener las "alianzas desarrollistas".

Existe, pues, una coincidencia transitoria entre los intereses políticos y económicos que permite conciliar los intentos proteccionistas, la presión de las masas y las inversiones extranjeras, estas últimas aparentemente son la condición misma de la continuidad del desarrollo dentro del esquema político señalado, como ocurrió durante el período frondizista, el gobierno de Kubischek y lo que llamamos "la vía mexicana".

De este modo se refuerza el sector industrial y se define una pauta peculiar de industrialización: una industrialización basada en un mercado urbano restringido, pero lo suficientemente importante en términos de la renta generada, como para permitir una "industria moderna". Por supuesto que ésta va a intensificar el patrón del sistema social excluyente que caracteriza al capitalismo en las economías periféricas, pero no por eso dejará de convertirse en una posibilidad de desarrollo, es decir, un desarrollo en términos de acumulación y transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente.⁷ Esta es sencillamente la forma que el capitalismo industrial adopta en el contexto de una situación de dependencia.

Ese proceso sigue un curso "normal", es decir, compatible con la relación de fuerzas de las clases sociales en pugna, hasta el período que dio en llamarse el "auge de la sustitución fácil de importaciones"; a partir de ese momento, cuando comienza a advertirse una pérdida de velocidad en la dinámica del proceso sustitutivo, quedan

4. Santiago Macario, Proteccionismo e industrialización en América Latina, documento mimeografiado presentado al Segundo Curso Regional de Política Comercial, Santiago de Chile, 1967
5. Eso explica la movilidad interna de los sectores empresariales; en este sentido véase Luciano Martins, "Formação do Empresariado no Brasil", en Revista do Instituto de Ciências Sociais, vol. III n.º 2.
6. Maria da Conceição Favares, "Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina", en Dados, Rio de Janeiro, año I, n.º 1, pp. 115-140

evidenciados los problemas más complejos, antes postergados por la euforia desarrollista, que suscita la creación de los sectores tecnológica y económicamente más significativos de la industria de bienes intermedios y de bienes de capital. No sólo hace falta un reagrupamiento interno de las organizaciones productivas, y que se intensifiquen los vínculos de asociación entre las empresas nacionales y grupos monopolistas extranjeros, sino que también deben considerarse los sectores sociales que no se insertan dentro de ese nuevo esquema y presionan con fuerza creciente: protestan los sectores industriales de las primeras etapas sustitutivas, marginalizados; los sectores urbano-populares tratan por su lado de revivir una política de desarrollo estatal como defensa contra las grandes unidades productivas privadas que se orientan hacia el logro de "más productividad y menos mano de obra", etc. Se deshace pues, y definitivamente, la antigua alianza desarrollista.

De hecho, a partir de ese momento, en el seno mismo del sistema industrial aparecerá escindiéndose la estructura de los grupos y clases sociales: habrá un proletariado más "moderno" y otro "más tradicional"; un sector empresarial que controla la industria de alta productividad y tecnología desarrollada y un sector industrial "tradicional", es decir, el que se constituyó durante la etapa de la sustitución fácil de importaciones; y así sucesivamente. La dinámica social y política debe buscarse, pues, en el enfrentamiento y el ajuste entre los grupos, sectores y clases que se redefinen en función de esta nueva situación de desarrollo, la que también se reflejará en las orientaciones e ideologías políticas conmovidas en función de las características que esta nueva situación revela.

3. Dependencia y Desarrollo

Antes de destacar cuáles son las fuerzas sociales y las orientaciones ideológicas que comienzan a manifestarse en esta nueva fase será necesario aclarar las condiciones histórico-estructurales que señalan las características de la nueva "situación de desarrollo"; su rasgo fundamental radica precisamente en que la integración al mercado mundial de economías industriales-periféricas asume significados distintos de los que pudo tener la integración al mercado internacional por parte de las economías agroexportadoras. Lo mismo ocurre, por supuesto, con respecto a la expresión política de ese proceso en dichas condiciones de dependencia. En efecto, el primer problema por explicar es la antinomia que enuncia el concepto de "economías industrial-periféricas".

La vinculación de las economías periféricas al mercado internacional se da ahora cuando el desarrollo del capitalismo cuyo centro ya no actúa solo, como antes, a través del control del sistema de importaciones-exportaciones, sino que lo hace también a través de in-

7. Véase una descripción de los efectos de ese tipo de industrialización sobre la estructura del empleo y sobre la marginalización creciente de las poblaciones, Cardoso y Reyna, Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina, Santiago de Chile, ILPES, 1966

versiones industriales directas en los nuevos mercados nacionales. Esto lo corroboran los análisis hechos sobre el financiamiento externo de América Latina, que ponen de manifiesto el hecho de que las inversiones extranjeras se orientan en forma creciente hacia el sector manufacturero, y que ese flujo no sólo se expresa a través de inversiones privadas (y entre éstas las directas tienen un predominio absoluto sobre las de "cartera"), sino que actúa por intermedio de un grupo muy reducido de empresas.⁸

Por lo tanto, si bien es cierto que no puede explicarse la industrialización latinoamericana como una consecuencia de la expansión industrial del centro -pues, como vimos, ésta se inició durante el período de crisis del sistema económico mundial y fue impulsada por fuerzas sociales internas -, tampoco puede dejar de señalarse que en la industrialización de la periferia latinoamericana la participación directa de empresas extranjeras asigna un particular significado al desarrollo industrial de la región: éste, durante su período nacional-popular, pareció apuntar hacia la consolidación de grupos productores nacionales y, fundamentalmente, hacia la consolidación del Estado como instrumento de regulación y formación de núcleos productivos.

Pero sucedió que, por el contrario, y como consecuencia de la peculiar situación sociopolítica ya descrita se optase por una pauta de desarrollo asentada sobre las crecientes inversiones extranjeras en el sector industrial.

Cuando se perfila una "situación de desarrollo" de esas características, otra vez vuelven a plantearse relaciones específicas entre el crecimiento interno y la vinculación externa. Aun sin entrar en mayores consideraciones sobre el tipo de dependencia impuesta por el financiamiento externo, caracterizado, como es sabido, por un endeudamiento creciente, principalmente de corto plazo, es posible anotar algunos rasgos que hacen que en esa situación la dependencia adquiera -bajo el predominio del capitalismo industrial monopolista- un significado distinto de la que caracterizó las anteriores situaciones fundamentales de subdesarrollo.

Desde el punto de vista del grado de diferenciación del sistema productivo, esta situación puede suponer elevados índices de desarrollo; no obstante, tanto el flujo de capitales como el control de las decisiones económicas "pasan" por el exterior; los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realicen en el ámbito de la economía dependiente, aumentan virtualmente la masa de capital disponible por parte de las economías centrales, y las decisiones de inversión también dependen parcialmente de decisiones y presiones externas. Evidentemente hay una estrecha relación entre el destino de la masa de renta generada y realizada en el mercado interno y las condiciones externas. Las decisiones de las matri-

8. Cf. CEPAL, El financiamiento externo de América Latina, Nueva York, Naciones Unidas, 1964, especialmente pp. 225-238. Cabe señalar que en 1950 poco más de 300 empresas eran propietarias del 91 por ciento de todas las inversiones directas norteamericanas en América Latina (p. 238).

ces -que sólo parcialmente toman en cuenta la situación del mercado interno- influyen en forma significativa sobre la reinversión de las utilidades generadas en el sistema nacional. En ciertas circunstancias, las empresas pueden optar por transformar sus beneficios económicos en capital, el que puede ser invertido en las economías centrales o en economías dependientes distintas de aquellas que los generaron.

Con todo, cabe señalar que sólo son superficiales las semejanzas que parecen advertirse con la situación de dependencia que existe en las economías formadas a través de enclaves descritas anteriormente; en rigor, la relación entre las economías periféricas industrializadas y el mercado mundial es bien distinta. Entre los supuestos del funcionamiento de tal tipo de economía pueden citarse los siguientes casos.

- a) un elevado grado de diversificación de la economía;
- b) salida de excedentes relativamente reducida (para garantizar las reinversiones, especialmente en el sector de bienes de capital);
- c) mano de obra especializada y desarrollo del sector terciario y, por lo tanto, distribución relativamente más equilibrada del ingreso en el sector urbano industrial;
- d) y como consecuencia, un mercado interno capaz de absorber la producción.

Quizá podría decirse que aquí ocurre lo contrario de lo que acontece en una economía de enclave; pues en tanto las decisiones de inversión dependen aunque parcialmente del mercado interno, el consumo es interno. Incluso, en los caso más típicos, se manifiesta una fuerte tendencia a la reinversión local, lo que, en cierto sentido, solidariza las intervenciones industriales extranjeras con la expansión económica del mercado interno.

A partir de esa situación podría suponerse que existe simultáneamente desarrollo y autonomía; sin embargo, aunque es cierto que la dependencia que subsiste es de otra índole, o tiene un nuevo carácter, este tipo de desarrollo sigue suponiendo heteronomía y desarrollo parcial, de donde es legítimo hablar de países periféricos industrializados y dependientes. En efecto, los vínculos que ligan la situación de subdesarrollo al mercado internacional ya no aparecen aquí como directa y francamente políticos (como ocurre en las economías de enclave), ni son sólo el reflejo interno de decisiones tomadas en el mercado mundial (como ocurre en el primer tipo de economía subdesarrollada descrito en este trabajo). Por el contrario, parecería que la relación entre la economía nacional y los centros dinámicos de las economías centrales se establece en el mismo mercado interno. Sin embargo, en dos sentidos se mantienen las características de heteronomía: el desarrollo del sector industrial continúa dependiendo de la "capacidad de importación" de bienes de capital y de materias primas complementarias para el nuevo tipo de diferenciación del sistema productivo (lo que lleva a lazos apretados de dependencia financiera), y además, esta forma de desarrollo supone la internacionalización de las condiciones del mercado interno.

Por lo que atañe a la barrera de la "capacidad de importación", cabe suponer que disminuye mucho su significado luego de formarse el sector interno de producción de bienes de capital; sería más bien un escollo transitorio cuya importancia decisiva aparecería en la primera fase de expansión de la economía industrial "avanzada". Los vínculos posteriores con el mercado internacional podrían ser del tipo normal en las economías modernas donde siempre hay interdependencia.

Bien distinta es la vinculación que se establece como consecuencia de la "internacionalización del mercado interno"; tal proceso ocurre cuando en las economías periféricas se organiza la producción industrial de los sectores dinámicos de la economía moderna (básicamente, la industria química, electrónica y automovilística) y cuando se reorganiza la antigua producción industrial a partir de las nuevas técnicas productivas. Esa revolución industrial de nuevo tipo lleva consigo una reorganización administrativa, tecnológica y financiera que, por ende, implica una reordenación de las formas de control social y político. Por supuesto, aun en ese caso, no es la nueva tecnología, en sí misma, -ni siquiera el aporte de nuevos capitales externos en el plano puramente económico, los que propician, provocan o dan sentido al curso del desarrollo. Los esquemas políticos que expresan la pugna entre las fuerzas sociales son los que sirven de intermediarios activos entre un determinado estadio de evolución económica, organizativa y tecnológica y la dinámica global de las sociedades. Ciertamente es que el inicio de un proceso moderno de industrialización en las naciones periféricas supone cuantiosos aportes de capital, una fuerte suma de conocimientos tecnológicos y grados avanzados de organización empresarial, los que implican desarrollo científico, complejidad y diferenciación de la estructura social, acumulación e inversiones previas. Que las naciones centrales dispongan de tales precondiciones lleva a un estrechamiento de los lazos de dependencia. Sin embargo, hay ejemplos de naciones subdesarrolladas que intentaron, a veces con éxito, rehacer el sistema productivo, garantizando al mismo tiempo un grado razonable de autonomía.

Es necesario poner de manifiesto que las condiciones políticas bajo las cuales se logró simultáneamente desarrollo y autonomía implicaron -de distintas formas, es cierto- un desarrollo basado principalmente en la movilización de recursos sociales, económicos y de creatividad económica y organizativa localizados en el interior mismo de la nación. Tal proceso supuso, por otra parte, un período de relativo aislamiento económico (Caso de la URSS o de China), por el cierre parcial del mercado, que obstaculizó las presiones hacia la ampliación del consumo de los bienes y servicios que caracterizan a las sociedades industriales de masas; e impuso, en general, la ampliación del control estatal del sistema productivo y la orientación de las nuevas inversiones hacia los sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional, tales como los de infraestructura o los que absorben conocimientos tecnológicos avanzados y aun los vinculados a la defensa nacional. Todo ello implica una reordenación congruente del sistema social, una disciplina relativamente autoritaria (aun en casos como el de Japón, donde se mantuvo el régimen capitalista), y una revolución de los objetivos nacionales, incluso, en lo que respecta a despendirlo, en la planeación educacional,

Tal no fue el curso seguido por la dinámica política y social de América Latina, como hemos visto en las páginas precedentes. Al tratar de integrarse en la era de producción industrial relativamente moderna mediante la transferencia de capitales externos y, con ellos, de la técnica y de la organización productiva modernas, algunos países de la región han alcanzado, en grados distintos, la intensificación del proceso de industrialización, pero con consecuencias evidentemente restrictivas en cuanto a la autonomía del sistema económico nacional y de las decisiones de políticas de desarrollo.

El tipo de competencia económica impuesta por el "mercado abierto", las normas de calidad industrial y de productividad, la magnitud de las inversiones requeridas (piénsese en la instalación, por ejemplo, de la industria petroquímica), las pautas de consumo creadas, obligan a determinadas formas de organización y control de la producción, cuyas repercusiones afectan al conjunto de la economía. En este sentido, a través de los capitales, la técnica y la organización transferidos por el sector externo, se inaugura un nuevo eje de ordenamiento de la economía nacional.

Cuando no se realiza bajo la dirección de la sociedad nacional, esa revolución implica, por supuesto que en un plano más complejo, un nuevo tipo de dependencia. En las dos situaciones fundamentales de subdesarrollo antes descritas el Estado nacional puede manejar, dentro de sus fronteras, una serie de instrumentos políticos como respuesta a las presiones del mercado externo (por ejemplo, una política monetaria o de defensa del nivel de empleo), y lograr así resguardar parte de la autonomía nacional en punto de decisiones de inversión y consumo; para el nuevo tipo de desarrollo, los mecanismos de control de la economía nacional escapan parcialmente del ámbito interno en la medida en que ciertas normas universales del funcionamiento de un sistema productivo moderno impuestas por el mercado universal no permiten alternativas: la unificación de los sistemas productivos lleva a la pautaación de los mercados y a su ordenamiento supranacional.

La complejidad de la situación se hace, pues, mucho mayor que en los casos anteriores; se ponen en evidencia las condiciones generales de funcionamiento social de las economías dependientes, ya que se agudizan y se contradicen los parámetros de comportamiento económico en este tipo de sociedades. Así, a medida que el ciclo de realización del capital se cumple en el ámbito interno en función de la gran unidad productiva (producción, comercialización, consumo, financiamiento, acumulación, reinversión), el sistema económico --"las leyes del mercado"--, tienden a imponer a la sociedad sus "normas naturales", restringiendo, por consecuencia, el ámbito y la eficacia de la contrapartida autónoma de los grupos locales.

Por otra parte cabe recordar también que la cristalización del modelo arriba mencionado no significa que la formación de un fuerte sector económico estatal en algunos países, como México y Brasil, con capacidad de regulación económica y participación acentuada del sector público en la formación de nuevos capitales, no pueden ampliar el grado real de autonomía de decisiones internas de los países industrializados de América Latina. El significa, tampoco, que las formas anteriores de organización y control de la producción, incluso en lo que atañe a la dependencia, desaparezcan de la escena. Todo ello lleva a una complejidad creciente de la vida política.

El esquema político de sostén de esta nueva forma de desarrollo -donde se articulan la economía del sector público, las empresas monopolistas internacionales y el sector capitalista moderno de la economía nacional- requiere que se logre estructurar un adecuado sistema de relaciones entre los grupos sociales que controlan tales sectores económicos; este sistema necesita una expresión política que posibilite la acción económica de los distintos grupos que abarca. En efecto, para esta forma de desarrollo se supone el funcionamiento de un mercado cuyo dinamismo se basa, principalmente, en el incremento de las relaciones entre productores que se constituyen en los "consumidores" más significativos para la expansión económica. En consecuencia, para aumentar la capacidad de acumulación de esos "productores-consumidores" es necesario frenar las demandas reivindicativas de las masas. Es decir, la política de redistribución que ampliaría su consumo se torna ineficaz y aun perturbador del desarrollo.

Es fácil comprender que en estas condiciones la inestabilidad política aumente en la medida en que la consolidación del Estado, como expresión de poder, dependa del juego electoral. Por otra parte, la posibilidad de mantener este juego se torna más precaria a medida que disminuye el flujo de las inversiones extranjeras -que se reduce en función del movimiento internacional de capitales- y a la vez también es afectado por la tendencia a la baja de los términos de intercambio.

Como el "sector moderno" -cuya dinámica es semejante a la de los sistemas productivos de los países centrales- está limitado por mecanismos casi automáticos de expansión, condiciona negativamente las posibilidades de proteccionismo oficial; por consiguiente, quedan excluidas como alternativas el apoyo a las antiguas industrias nacionales surgidas durante el período de sustitución de importaciones, la elección de políticas de desarrollo basadas en la utilización extensiva de mano de obra, etcétera.

Así, el desarrollo, a partir de ese momento, se hace intensificando la exclusión social; y ya no sólo de las masas, sino también de las capas sociales económicamente significativas de la etapa anterior, cuya principal alternativa ahora es lograr vincularse en forma subsidiaria al sector monopolista moderno y al sistema de dominación política que se instaura. Pero si bien es cierto que cabe la posibilidad de lograr la modernización del sector industrial y su diversificación a través de la unidad productiva monopolista internacional, esas "islas de modernidad" se insertan en un contexto en el cual la antigua nación agroexportadora (con sus dos sectores, el agrocomercial vinculado hacia afuera y el latifundista), los sectores industriales formados antes del predominio monopolista, los sectores medios y el popular con sus subdivisiones (masas rurales y urbanas y clase obrera), siempre están presentes y buscan definir su solidez con el modelo propuesto de ordenación económico-social en tal forma que les permita tener cierta participación en el desarrollo. Sin embargo, el sector industrial moderno y el sector agrario industrializado, en el contexto del subdesarrollo vigente en los demás sectores económicos, puedan apenas mantenerse y expandirse a un ritmo relativamente lento, y sin que su presencia y su desarrollo posean el dinamismo suficiente para "modernizar" el conjunto de la sociedad. Por el contrario, el mismo fundamento tecnológico empleado limita su