

El marco histórico del proceso de **DESARROLLO** y de **SUBDESARROLLO**

OSVALDO SUNKEL

(Segunda y última parte)

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 en todas estas economías importantes efectos desde el punto de vista de la organización espacial o regional de la actividad económica. El producto de que se trata, 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 implica el desarrollo de determinadas áreas en regiones de clima tropical, y en zonas que tienen que estar a alturas superiores a aproximadamente 1 500 metros. El cultivo del banano, en cambio, si bien también exige un clima tropical, requiere de áreas muy húmedas y calientes, de modo que este cultivo se da por lo general en las zonas costeras de los países tropicales. Las actividades de la agricultura extensiva, como por ejemplo los productos de la ganadería o los granos, dan lugar a la incorporación de regiones de clima templado de gran extensión. Por contraste, el desarrollo minero se da por lo general en forma altamente concentrada y en lugares relativamente inaccesibles, ya que los depósitos de minerales tienden a localizarse en

regiones cordilleranas o en accidentes geográficos de similar naturaleza. Se aprecia así que, desde un punto de vista regional, el tamaño y características de las áreas de un país en las que se localiza la actividad económica, resultan condicionadas en gran medida por el producto de exportación de que se trate.

Este mismo tipo de efecto regional, que se manifiesta en la valorización de determinadas áreas, regiones o localidades de un país tiene igualmente influencia considerable en 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. En la medida en que el área que debe incorporarse a la actividad exportadora es de una gran extensión, ello dará lugar a la creación de una red de transportes y comunicaciones de gran dimensión y que cubrirá una parte sustancial del territorio nacional. En cambio, al tratarse de un desarrollo minero, bien podría ser que la infraestructura para esa actividad exportadora consistiera solamente en una vía férrea que comunique la mina con el puerto.

En todo caso, tratase de un desarrollo de la infraestructura que está orientado principalmente hacia el exterior, y cuya función es drenar la producción 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. Esos sistemas de transporte presentan la característica de trasladar carga prácticamente en un solo sentido, del área productora al puerto de exportación. La magnitud de la carga transportada desde el puerto hacia la región productora es de escasa importancia debido a que como se verá luego la población tiende, en este tipo de países, a concentrarse en los

NOTA: La primera parte de este ensayo, que abarcó los cuatro primeros apartados del mismo, se publicó en el número precedente de *Comercio Exterior* (vol. XIX, núm. 3, abril de 1969, pp. 306-313). Véase la nota inicial allí publicada.

puertos de exportación o en las ciudades capitales. De tal modo, desde el interior, se extraen grandes volúmenes de exportación, pero los volúmenes de importación se quedan fundamentalmente en los puertos o ciudades capitales. De aquí una falla de buena parte de los servicios de transporte de la América Latina, que se caracterizan, en virtud de su constitución estructural, por un bajo grado de utilización de la capacidad instalada.

Se hizo referencia a que otra de las características de este tipo de desarrollo exportador fue la creación o ampliación de las actividades urbanas que estimularon un proceso de urbanización muy acelerado antes de que en estos países se produjera propiamente el 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. Se estimuló así la migración, a veces desde el interior y otras veces desde el exterior, dando lugar a un desarrollo urbano de considerable magnitud.

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la actividad productiva, el desarrollo de la economía sobre la base del modelo exportador también tiene una gran significación. Explica por qué nuestros países se caracterizan en general por una actividad de exportación primaria, ya sea agrícola o minera, que representa una parte sustancial del ingreso generado en la economía. Conjuntamente con la expansión del sector exportador, se requiere de una sustancial red de transportes y comunicaciones, de un sistema financiero y bancario suficientemente desarrollado y de actividades comerciales ligadas a la acumulación, despacho y conservación del producto de exportación y de los bienes de importación.

En la medida en que la estructura de esta economía permitía obtener del resto del mundo bienes manufacturados a precios relativamente muy convenientes, que se financiaban con los recursos obtenidos del sector básico de exportación donde se tiene ventaja comparativa importante, este fenómeno da lugar a que el desarrollo manufacturero de estas economías sea de muy escasas dimensiones y perspectivas. El hecho de que el país se haya especializado en la exportación de un determinado producto básico revela que es altamente competitivo y tiene una elevada productividad en ese sector. Por consiguiente, los bienes de consumo manufacturados que se requieren para satisfacer las necesidades de los sectores de altos ingresos, conviene aparentemente obtenerlos en el exterior, puesto que resultan de bajo costo relativo, debido a la elevada productividad del sector exportador que financia esas adquisiciones. De esta manera, los países exportadores de materias primas pudieron obtener sus bienes de consumo y de capital manufacturados de economías relativamente eficientes en la producción de esos bienes, adquiriéndolos con poder de compra creado en sus propios sectores productivos relativamente más eficientes. Esto dio lugar a una política de tipo librecambista que permitió que este sistema de intercambio internacional funcionara libremente. Pero ello significó también 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 difícilmente podía desarrollarse. Sin embargo, la actividad manufacturera en estos países llegó a tener un desarrollo de relativa importancia, cuando el sector exportador dio lugar a mercados de sustancial tamaño, ya sea de bienes finales, de bienes de capital o de productos intermedios; cuando las concentraciones urbanas adquirieron dimensiones considerables; cuando la actividad exportadora creó grupos sociales de ingresos altos; cuando se trataba de productos con una elevada incidencia del costo de transporte, lo que representaba una protección natural; y en circunstancias especiales, como en los casos de las guerras y crisis mundiales, en que se crearon condiciones excepcionales.

También es importante hacer algunas observaciones respecto al efecto del sector exportador sobre el nivel y la estructura de

la ocupación. En cuanto a la estabilidad del nivel de ocupación, hay dos fenómenos que señalar. Por una parte, la actividad exportadora puede mantener niveles de empleo estables a través del año, como es generalmente el caso en la minería. Por la otra puede dar lugar a grandes fluctuaciones estacionales de empleo en determinados períodos del año, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los cultivos perennes tropicales. El cultivo de productos tales como el azúcar, el cacao, el banano y el café dan lugar, en efecto, a considerables variaciones en el nivel de empleo en determinadas épocas del año, y por consiguiente introducen en la economía la característica de niveles de empleo que fluctúan estacionalmente en magnitudes muy importantes, y crean, por otro lado, condiciones para la existencia de una masa de subempleados o desempleados de magnitud también considerable. Otra fuente de inestabilidad en la actividad exportadora se encuentra en las frecuentes y violentas variaciones que experimentan los mercados mundiales de productos básicos. La influencia determinante del sector exportador sobre las actividades productivas importantes y modernas del sistema económico dan lugar de esta manera a una relación estructural entre el grado de inestabilidad del propio sector exportador y los sectores dependientes del flujo de ingresos que genera la actividad exportadora. Trátase aquí no sólo del impacto directo sobre los sectores productivos que abastecen a la actividad exportadora, sino también del efecto sobre el sistema financiero, cambiario y fiscal. Esto es tanto más grave cuanto que en muchos de los casos las actividades exportadoras importantes son sólo una o dos.

Otro fenómeno de gran significación que tiene el desarrollo de los sectores exportadores sobre nuestras economías se encuentra en el efecto que ocasiona la creación y expansión de dichos sectores sobre la propiedad de los recursos naturales y de los recursos productivos. Esto debe entenderse desde dos puntos de vista.

En primer lugar, la apropiación de los recursos productivos entre propietarios nacionales y propietarios extranjeros. En efecto, es en virtud del desarrollo e incorporación de recursos naturales de los países de América Latina para abastecer el mercado mundial que se atrae a estos países un flujo considerable de financiamiento externo, que en parte se transforma en propiedad extranjera dentro de las economías latinoamericanas. Como se ha visto en secciones anteriores, durante el período que se está analizando, el grueso de las inversiones extranjeras consistía en préstamos o en financiamientos en mercados de capitales externos que se invertían fundamentalmente en obras de infraestructura y en servicios urbanos, en tanto que la inversión privada directa extranjera representó una proporción relativamente baja del total de capital que afluía a estos países. De esta manera, se observa que los sectores exportadores que se desarrollaron durante el siglo pasado, presentan por lo general la característica de 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. En estos casos, la inversión extranjera se limita, por lo general, a la propiedad de algunos servicios de infraestructura en el transporte y las comunicaciones así como al sistema bancario de comercialización, etc. Sólo desde fines del siglo pasado, casos como los del banano y posteriormente en el desarrollo de las actividades mineras, predomina la inversión privada directa extranjera. Pareciera haber en estos casos exigencias de tipo tecnológico y de organización que son determinantes en 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 en las primeras décadas del presente, las empresas más dinámicas tendieron a aglutinarse y a concentrarse en grandes unidades integradas verticalmente, es decir, desde la producción

de sus materias primas hasta prácticamente la venta de productos finales en el mercado. En la medida en que ese proceso de reorganización que tuvo lugar en las economías maduras se proyecta sobre el plano internacional, se expresaba en la formación de empresas subsidiarias o filiales en los países subdesarrollados.

En segundo lugar conviene examinar la distribución de la propiedad entre propietarios nacionales. El desarrollo de actividades productivas de exportación tuvo una influencia decisiva en la conformación de la estructura de la propiedad, y particularmente de la tenencia de la tierra.

La valorización del recurso natural tierra, en función de su potencial para abastecer una demanda internacional en expansión, hizo que en numerosos casos se llevara a efecto en ese momento la apropiación privada de grandes extensiones de tierras en América Latina. En algunos casos, tratábase de apropiación de tierras que no habían sido todavía incorporadas al proceso productivo, y en que la tierra era de dominio estatal o público. En otros casos, de tierras en poder de comunidades indígenas o de agricultores de subsistencia. En estos casos la apropiación de las tierras exigía ya sea el mantenimiento de esos habitantes como fuerza de trabajo en las nuevas propiedades o su expulsión hacia otras zonas que no interesaban desde el punto de vista del cultivo de exportación.

En los casos en donde no existía población y apropiación previa de los recursos de tierra, esto dio lugar a flujos migratorios importantes que se tradujeron en venida de inmigrantes europeos, como en Argentina, Uruguay y el sur de Brasil y de Chile, o la traída de población de regiones tropicales para trabajar en plantaciones, como por ejemplo en Perú y en diversos países centroamericanos.

Cuando se trataba de desarrollar cultivos en zonas previamente pobladas y cuando esos cultivos usan mucha mano de obra, son de tipo perenne y la actividad agrícola es de orden estacional, la reagrupación de la propiedad y de la población es de enorme importancia. Era preciso crear una estructura de población y de propiedad que permita, por una parte, desarrollar las labores permanentes de los cultivos de exportación así como por otra mantener un importante volumen de mano de obra disponible para los períodos de zafra. En estos casos, una de las formas en que se soluciona este problema es la creación del complejo latifundio-minifundio. Este permite por una parte, la explotación de la actividad exportadora, y por la otra, la actividad de subsistencia para la mano de obra que participa en los períodos de colecta en la actividad exportadora. Es, por consiguiente, el propio proceso de modernización y desarrollo de la economía en su sector exportador el que en estos casos da lugar a la creación de las formas típicas de organización de la actividad productiva rural, que se manifiesta con frecuencia en las organizaciones conocidas como "economías de hacienda" o de "plantación".

Todas las modificaciones a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores tuvieron probablemente un efecto importante sobre la distribución del ingreso. En las economías en que existía una oferta abundante de mano de obra y por consiguiente una tasa baja y constante de salarios reales, el ingreso adicional generado en los sectores exportadores y en las actividades relacionadas con ellos significó un aumento sustancial de ingresos para los propietarios de esas actividades productivas en los casos en que esos propietarios eran inversionistas extranjeros, es evidente que una parte sustancial de los recursos generados se vertieron al exterior. En los casos en que la mano de obra era escasa, que coincide con explotaciones agrícolas extensivas los niveles de salarios probablemente también se elevaron pero, con todo, el grueso del ingreso generado tiene que haber revertido principalmente a los propietarios de los recursos productivos, como ocurrió en el caso argentino o uruguayo. En la medida en que los enormes ingresos generados por la actividad exportadora tendieron a acumularse fundamentalmente en los sectores pro-

pietarios y otros directamente relacionados con la actividad exportadora, tiene que haberse producido un aumento considerable en las desigualdades de ingresos que previamente existían. Estas desigualdades fueron ocasionadas principalmente por el aumento en los ingresos de determinados grupos minoritarios de la población más que por la contracción o reducción de los niveles de ingresos de otros sectores. Sin embargo, este último fenómeno puede haberse dado en los casos en que el desarrollo de nuevas explotaciones agrícolas implicaban la expulsión de población rural hacia áreas marginales, y en otros casos.

El examen general que se acaba de realizar respecto de los efectos que el desarrollo de determinadas actividades productivas de exportación tiene sobre diversas características de la estructura económica de los países que entran a participar del proceso mundial de expansión de la economía capitalista no puede llevarse en esta ocasión a un mayor grado de detalle puesto que en cada caso, o en cada país, confluyen circunstancias y factores históricos específicos que dan a cada proceso características peculiares. El enfoque que se ha adoptado revela la significación, desde el punto de vista de los cambios y transformaciones en la estructura productiva, que tiene el apareamiento y desarrollo de los sectores exportadores. Pero los resultados específicos que en cada uno de los casos se producen, dependen de un conjunto de factores que habría que examinar en profundidad y en detalle para establecer la dinámica de esa transformación en cada uno de los casos. Se trataría, en ese examen, de analizar con más detenimiento factores tales como la disponibilidad de recursos naturales, tanto en lo que se refiere a la abundancia relativa de dichos recursos como del tipo y características de los mismos; las características del tipo de producto que se convierte en el principal bien de exportación; la tecnología que se utiliza en el sector exportador y la demanda de insumos a que dé lugar. En la misma forma, sería preciso investigar las formas tecnológicas y de organización que se introducen en la economía con su apertura hacia el exterior, e igualmente las características de la evolución, dinamismo y variabilidad de la demanda externa. Por otra parte, un conjunto de factores explicativos importantes residiría en las características de la estructura social, del sistema político y de las formas de apropiación de los recursos naturales que preexistían al desarrollo del sector exportador. Finalmente, desde el punto de vista del dinamismo de este sistema, habría que investigar la forma en que 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 términos del conjunto de factores señalados, y de otros que conviniera en determinadas circunstancias agregar, podría producir una explicación concreta del proceso que tuvo lugar en cada una de las economías latinoamericanas.

El análisis que se ha realizado sobre el proceso de crecimiento hacia afuera en las economías de América Latina, viene a mostrar los orígenes de una serie de características que son todavía hoy día pertinentes y que se resumen de la siguiente manera: bajos niveles de renta por habitante de la mayoría de la población, desigualdad acentuada tanto en términos económicos como sociales de la población de cada país; diferencias estructurales entre las economías de la región y las de los países desarrollados; dependencia del proceso de crecimiento en las economías periféricas de su comercio exterior y de sus vinculaciones con las economías centrales; desperdicio o falta de aprovechamiento de aquellos recursos naturales que no tuvieron significación desde el punto de vista del desarrollo del comercio mundial; falta de diversificación de la actividad productiva, etcétera.

Las transformaciones que sufre la estructura productiva de estos países en el período que se ha reseñado, y que se mani-

fiestan en modificaciones profundas en la estructura de la propiedad, en la distribución del ingreso, en la distribución regional o espacial de la actividad económica, en las características del empleo y del desempleo y en el efecto sobre las distintas ramas de la actividad económica, tiene por supuesto una expresión directa en términos de modificaciones y transformaciones profundas en la estructura social de estos países. En la medida en que surgen nuevas actividades económicas, se transforman otras, y desaparecen algunas, debe producirse una transformación en la estructura social que ha de manifestarse 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 sectores de exportación agrícola da lugar al fortalecimiento de sectores de propietarios rurales. Ese fortalecimiento tendría su origen en la valorización de las tierras que esa clase posee o adquiere, y se expresaría en la formación de un aparato estatal relativamente poderoso que facilitara la tarea de hacer disponibles y asegurar la propiedad de los recursos naturales que exige la actividad exportadora. Ese fortalecimiento de la clase terrateniente y su asociación con un Estado mejor organizado y más poderoso, se apoyaría también en una asociación con los intereses extranjeros que permiten a los sectores terratenientes realizar inversiones y obtener beneficios de la actividad exportadora. Esa asociación permite también al Estado el acceso a los mercados de capital exteriores, lo que facilita su acción en la creación de una infraestructura económica y de una administración pública que aseguren las condiciones económicas, políticas, institucionales y jurídicas para la expansión de la actividad productiva en general y de la exportadora en especial.

En la medida en que el crecimiento de las exportaciones coincida con la presencia de importantes masas de población, la incorporación de nuevas tierras, y la adaptación de las tierras ya apropiadas para cumplir su función exportadora, daría lugar a la creación de nuevas capas de población rural vinculadas económicamente con el sector exportador, pero excluidas de una participación plena en el sector capitalista moderno a que la actividad exportadora da lugar. Trátase de la formación de grandes núcleos poblacionales rurales que se convierten en inquilinos, medieros, minifundistas y trabajadores sin tierra.

En los casos en que no existía una apropiación previa de los recursos naturales y en que la densidad de población era escasa, se hizo necesario contratar mano de obra en el exterior que era necesario remunerar en dinero. En estos casos, el desarrollo de la actividad exportadora dio lugar a la formación de sectores asalariados rurales lo que posibilitó la formación de un mercado monetario en el campo. Por otra parte, el crecimiento de las actividades de servicios urbanos relacionadas directamente con la actividad exportadora y la expansión de los servicios personales exigidos por el crecimiento de las grandes ciudades, darían lugar a la formación de una clase media dependiente de esas actividades, ya sea en el sector privado, ya sea en la administración pública.

Nuevamente el análisis concreto de la configuración que adopta la estructura social como consecuencia del impacto de la actividad exportadora, depende de los factores particulares y de las características de esos factores que influyen en cada caso. En otras palabras, es el examen concreto de las modificaciones que ocurren en la estructura productiva, y su comparación con la situación concreta y específica preexistente la que permitiría un análisis también específico de las transformaciones en la estructura social que se habían producido como consecuencia de este tipo de desarrollo en nuestros países.

Para asegurar la eficacia del modelo de crecimiento hacia afuera que se ha venido describiendo, es obvio que tiene que haber sido necesario organizar la sociedad de tal manera que este tipo de desarrollo fuera posible. En otras palabras, al tipo de proceso que tuvo lugar en ese período en nuestros países

tuvo que corresponder un cierto tipo de política económica y social que favoreciera, por una parte, el libre acceso a los recursos productivos, y por otra, la libertad de transacciones internacionales tanto en lo que se refiere al comercio de productos como al mercado de factores (capital y recursos humanos), es decir, a la creación de una estructura institucional y jurídica que permitiera el desarrollo de las actividades económicas en un marco capitalista liberal.

Ese marco estructural de instituciones jurídicas se venía configurando en América Latina desde antes del desarrollo de las actividades productivas de exportación, como consecuencia de la influencia del pensamiento originado en la Revolución francesa y en la independencia de Estados Unidos. En efecto, comienzan a adoptarse en muchos países latinoamericanos los modernos conceptos constitucionales y jurídicos de libertad de contrato, de propiedad privada, de herencia, de abstención de intervención estatal en la actividad económica, etc., que configuran todo el pensamiento y la filosofía liberal de la época. América Latina se preparó, de esta manera, creando las bases del orden institucional necesario para su plena integración en la economía capitalista céntrica que se encontraba en su fase de expansión y auge.

Esta organización jurídica se caracteriza, sin embargo, por una dualidad. El orden liberal capitalista moderno se establece y opera plenamente en las relaciones entre los países de la periferia y los países céntricos, y en las relaciones entre las actividades modernas dentro del propio sistema. Pero esas mismas relaciones no se establecen necesariamente entre estas últimas y su complemento en el sistema productivo tradicional y primitivo preexistente. Esto se da 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 proseguía una política de libre acceso a los mercados de capital y de trabajo de todo el mundo capitalista. En el comercio exterior de productos se aseguraba plena libertad tanto en la exportación como en la importación, es decir, se prescindía de cualquier tipo y forma de proteccionismo. Por otra parte el Estado se abstenía de intervenir en el proceso productivo y permitía, en consecuencia, el libre uso de los recursos generados en la economía. 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 que no eran el libre contrato y el pago en dinero sino por instituciones tales como el inquilinaje, la medianía, la servidumbre y otras heredades de la fase colonial de estos países. Esta forma de organización dual de la sociedad aseguraba, por una parte, la posibilidad de plena participación en la economía internacional, y por otra, permitía extraer el máximo de excedente de la actividad productiva interna.

6. CRISIS EN EL CENTRO: 1913-1950

El extraordinario período de auge y expansión de las economías céntricas 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 en el 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 resulta en la reducción relativa de la importancia de Gran Bretaña como centro económico mundial.

Hacia fines de siglo las tasas de crecimiento industrial de Estados Unidos y de Alemania venían duplicando el crecimiento de la producción industrial de Inglaterra, de tal manera que mientras en 1870 Inglaterra representaba alrededor de la tercera parte del valor de la producción manufacturera mundial, esa

proporción se había reducido en 1913 al 14 por ciento, en tanto que la participación de la industria norteamericana crecía entre iguales años del 23 al 36 por ciento, y la alemana del 13 al 16 por ciento. En la medida en que la posición de liderazgo de Inglaterra entre los países industriales se iba perdiendo, también comenzó a declinar su participación en el comercio mundial. Mientras hacia mediados del siglo pasado Gran Bretaña representaba alrededor de una tercera parte del comercio mundial y Estados Unidos sólo representaba el 8 por ciento, en vísperas de la primera guerra mundial la proporción de Gran Bretaña había caído al 17 por ciento y la de Estados Unidos había aumentado al 15 por ciento. También la población de ambos países refleja la creciente importancia de la economía norteamericana. Mientras en 1850 la población de Inglaterra era de veintisiete y medio millones de habitantes y la de Estados Unidos de veintitrés millones, es decir, cifras muy parecidas, hacia 1900 la población norteamericana era de setenta y seis millones, mientras que la de Inglaterra llegaba a cuarenta y dos, es decir, aquélla había llegado ya casi a duplicar la población de Inglaterra. Por otra parte, la proporción 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 1913.¹

Esta declinación en la importancia de Gran Bretaña en el comercio internacional se debe en parte a la propia diversificación del comercio internacional de manufacturas con la aparición de nuevas actividades manufactureras. Inglaterra, en efecto, había concentrado gran parte de su producción industrial, y por consiguiente de su comercio de manufacturas, en una serie de líneas tradicionales dentro de la producción manufacturera, líneas ésas que tendían a perder importancia dentro del cuadro de la producción y del comercio mundial de manufacturas en virtud de la nueva y creciente importancia de las industrias metálicas, eléctricas y químicas que florecían principalmente en Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, una creciente proporción de comercio internacional de Gran Bretaña comenzó a salirse del patrón tradicional de intercambio de productos manufacturados por productos básicos y materias primas, y a convertirse en un comercio de intercambio de productos manufacturados entre los países industrializados.

Estas tendencias, que ya se venían perfilando en las décadas anteriores a la primera guerra mundial, se acentuaron considerablemente en las tres décadas posteriores. La primera guerra mundial, los desajustes financieros creados 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 había venido estructurando desde mediados del siglo XIX. 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. 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. 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 aun cuando se afectara la posibilidad de funcionamiento de la economía internacional, son todos factores que actuaron en el sentido de dificultar seriamente el funcionamiento del tipo de economía internacional que había prevalecido hasta la primera guerra mundial.

Estos acontecimientos, y particularmente las dos guerras mundiales, acentuaron aún más la tendencia a la disminución de la importancia de Inglaterra y al aumento de la importancia 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 había reducido a 15.5 por ciento, pero como consecuencia de la segunda guerra mundial había vuelto a crecer sustancialmente para estabilizarse en alrededor de 22 a 23 por ciento a partir de 1948. La importancia que adquiriría Estados Unidos en el comercio mundial se vio reflejada en la orientación del comercio exterior de América Latina; una proporción creciente del comercio de estos países se hacía con Estados Unidos, mientras decaía la importancia de ese comercio con Europa. Igual cosa ocurrió con las inversiones extranjeras, en las que pasaron a predominar las norteamericanas.

La traslación del centro de gravedad económico mundial de la economía británica a la economía norteamericana tiene una enorme significación para la explicación del funcionamiento de la economía de los países periféricos durante las últimas décadas. En efecto, en contraste con la economía británica, que se complementaba con las economías periféricas, la economía norteamericana es más bien una economía competitiva para los países periféricos. Esto se refleja no sólo en la importancia que el comercio exterior tiene cuantitativa y cualitativamente en ambas economías, sino también en la contribución que ambas economías hacen para la provisión de la liquidez que requiere el sistema de comercio internacional para su eficiente funcionamiento. En relación con lo primero, es de hacer notar que en el período 1870 a 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 el caso de Estados Unidos en el período de 1944 a 1953, el coeficiente de importaciones alcanza solamente al 4 por ciento de su ingreso nacional, en contraste con un 6 por ciento en el coeficiente de exportación.²

Como puede verse, el grado de apertura y de integración de la economía norteamericana con la economía internacional es sustancialmente menor que el que caracterizaba a la otrora economía céntrica. Pero no sólo eso. Mientras la economía inglesa proporcionaba recursos financieros a la economía internacional en virtud de tener un coeficiente de importaciones sustancialmente mayor que su coeficiente de exportaciones, es decir, en virtud de una balanza comercial desfavorable, la economía norteamericana, con una balanza comercial favorable, tiende a restar recursos de la liquidez internacional.

Esta diferencia fundamental en el tipo de vinculaciones externas de ambas economías se origina, entre otras cosas, en su diferente dotación de recursos naturales que, como es bien sabido, es extraordinariamente amplia, diversificada y abundante en el caso de Estados Unidos, en contraste con la situación de Inglaterra. Ello se expresa en la estructura del comercio exterior de ambos países. Mientras una tercera parte de las exportaciones norteamericanas son productos básicos sin transformación, solamente un 12 por ciento de las exportaciones de Inglaterra estaba constituida en 1936 por productos básicos. Por otra parte, mientras la importación de alimentos constituiría en 1937 un 75 por ciento del consumo total de productos alimenticios en Gran Bretaña, ese porcentaje llegaba en Estados Unidos solamente al 5 por ciento. La diferencia de recursos agrícolas se puede observar también en el hecho de que entre una cuarta y una tercera parte de las exportaciones norteamericanas consisten precisamente en productos agrícolas. En definitiva, lo que interesa señalar es que, si bien Estados Unidos es uno de los países más avanzados, industrializados y desarrollados del mundo, es no obstante también uno de los principales,

¹ Meier y Baldwin, *op.cit.*; y Ashworth, *op.cit.*

² S. Kuznets, *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*, CEMLA, México, 1964.

si no el principal, exportador mundial de materias primas y productos básicos.³

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, es conveniente señalar que también la economía europea y la propia economía inglesa, antiguamente tan integradas y abiertas al comercio internacional, sufren modificaciones de importancia. A consecuencia de las guerras y de las dificultades de balanza de pagos porque atraviesan sobre todo después de la segunda guerra mundial, se realiza en esas economías una verdadera política de sustitución de importaciones agrícolas sobre la base de una rápida modernización de la agricultura europea. En los últimos años se obtienen incrementos extraordinarios en la actividad agrícola de los principales países de Europa, en un esfuerzo por abastecerse en la mayor medida posible con sus propios recursos. Por otra parte, esta política se expresa también en el desvío de las importaciones de productos básicos, de materias primas y alimentos hacia las áreas coloniales o hacia las antiguas colonias mediante diversas modalidades de acuerdos preferenciales. Finalmente, las economías europeas comienzan a crear en años más recientes una unidad económica, el Mercado Común Europeo, que aumenta las barreras al comercio con el resto del mundo, excepto en el caso de sus áreas coloniales, con las cuales se mantienen en ciertos casos acuerdos preferenciales.

La transferencia del centro económico mundial hacia Estados Unidos y el cambio de carácter de las economías centrales europeas, introducen modificaciones fundamentales en las relaciones comerciales y en los flujos de capital y recursos humanos entre los países centrales o industrializados y la periferia. Al extraordinario dinamismo que caracterizaba al comercio exterior de productos básicos antes de la primera guerra mundial sucede una etapa no sólo de crecimiento relativamente lento sino de muy violentas fluctuaciones en los mercados de dichos productos. La gran inestabilidad en el comercio internacional durante estas últimas décadas es el reflejo directo de las circunstancias tan especiales porque atraviesan las economías céntricas durante estas décadas, es decir, los períodos bélicos y las fuertes crisis, particularmente la de 1930.

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

En lo que se refiere a los productos minerales, el desarrollo de las economías industriales modernas parece haberse concentrado crecientemente en los últimos decenios en la aplicación masiva de la moderna tecnología, tanto para aprovechar al máximo y hacer lo más eficiente posible el uso de las materias primas, como para desplazar las materias primas de origen natural por productos sintéticos. En efecto, el carácter competitivo de la economía capitalista moderna parece haber cambiado, desplazándose el énfasis de la competencia en términos de precios y de elementos financieros hacia la competencia en términos de la conquista del mercado a través de la innovación tecnológica. De este desarrollo han surgido cambios fundamentales en la dinámica de la demanda de materias primas, ya que cada vez es más eficiente el uso de las mismas, de tal modo que por unidad de

producto final se requiere una cantidad proporcionalmente cada vez menor de insumos, a la vez que el propio producto final puede en ocasiones producirse con materiales que no se originan en productos minerales u otros productos de origen natural.⁴ Por otra parte, tienen también creciente importancia como fuente de abastecimiento los propios depósitos de material usado, o de chatarra, que se van acumulando en los países industriales como consecuencia del uso y obsolescencia de los bienes durables que van quedando marginados del proceso económico y que constituyen una fuente de acumulación de materia prima secundaria.

El escaso dinamismo que caracteriza, como consecuencia de los fenómenos antes reseñados, a las exportaciones de las economías subdesarrolladas salvo la excepción del petróleo, y la fuerte inestabilidad que se presenta en ese comercio exterior, se refleja en el lento desarrollo de nuevos sectores productivos de exportación o en la ampliación de los ya existentes. El flujo de capital privado extranjero se ha reducido considerablemente, excepto en los casos en que el proceso de innovaciones técnicas en los países desarrollados genera algún tipo específico de demanda de materia prima en nuestros países o cuando determinados países periféricos crean condiciones económicas institucionales especiales.

7. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA PERIFERIA: 1913-1950

El nuevo tipo de relaciones centro-periferia que se establece en las últimas décadas tiene efectos considerables sobre la estructura productiva en América Latina. Desde luego, en los sectores exportadores se produce un relativo estancamiento y desempleo en los períodos de crisis. Cuando se trata de sectores exportadores agrícolas, el desempleo no representa un factor de presión social considerable como cuando se paralizan las actividades mineras, a menos que exista una gran presión de la población rural sobre la tierra. Pero en todo caso afecta en forma muy fundamental los niveles de ingreso de los grupos sociales vinculados al sector exportador. Estos grupos tienen considerable influencia y poder de presión sobre el aparato estatal. La caída del ingreso que ocasiona la crisis externa en estos grupos, y/o el desempleo, en el caso minero, da lugar a la intervención del Estado con el propósito de sostener el nivel de ingresos y de actividad de los sectores exportadores, generalmente mediante la adquisición por parte del gobierno de productos de exportación no colocados. Como esta política de mantención de niveles de ingreso y de empleo coincide con una reducción en la disponibilidad de divisas para importar productos manufacturados, se produce en la economía un cambio importante en la relación de precios entre el producto de exportación y los productos manufacturados importados, que rompen el equilibrio previamente existente que hacía imposible pensar en la producción nacional de manufacturas que compitiera ventajosamente con el producto importado.

Una situación similar se presentó también durante las dos guerras mundiales. En ambas ocasiones, las importaciones se limitaron severamente por dedicarse la industria de los países desarrollados a la producción bélica y por falta de capacidad de transporte que permitiera el abastecimiento de productos manufacturados a los países de la periferia. Simultáneamente aumentaron considerablemente las actividades de exportación de estos países, lo que, aun cuando los precios de exportación se sometieron a control externo, dio lugar a un fuerte incremento en el ingreso interno. Tal como en el caso anterior, esta combinación de circunstancias favoreció igualmente una elevación del precio relativo de las manufacturas importadas y un considerable estímulo para la producción manufacturera nacional.

³ Woytinsky y Woytinsky, *op.cit.*, pp. 119-121.

⁴ GATT, *Trends in International Trade*, Ginebra, 1958.

Este desarrollo manufacturero nacional sólo es posible en la medida en que durante el proceso de desarrollo anterior se hayan creado en la economía algunos sectores de producción industrial sobre los cuales se puede basar una ampliación de esos mismos sectores y su ulterior y sostenido crecimiento. Esta circunstancia existió en los países de mayor tamaño y en aquellos en que la actividad exportadora generó una masa considerable de ingresos y tuvo una influencia directa sobre la creación de algunas actividades manufactureras subsidiarias derivadas de la expansión del mercado interno o de la actividad exportadora.

El fenómeno de la industrialización comienza a acelerarse en América Latina desde la primera guerra mundial y recibe un nuevo impulso a partir de la crisis de 1930, que se renueva a raíz, del segundo conflicto bélico. Con posterioridad a la segunda guerra mundial ya se transformó en una política deliberada en prácticamente todos los países de América Latina. Este proceso tiene también efectos importantes sobre la estructura productiva de los países de la región.

Por lo que se refiere al impacto regional o espacial del desarrollo industrial, éste tiende a seguir las pautas de distribución que se derivan de la estructura preexistente. Es decir, desde el momento que esta industrialización es básicamente un esfuerzo de sustitución de importaciones, o sea de industria ligera y orientada fundamentalmente hacia el mercado, la industria tiende a concentrarse en torno a las ciudades principales creadas en el anterior período de desarrollo. En ella influye no sólo la existencia de mercados importantes en esas ciudades, sino también el hecho ya mencionado de una infraestructura orientada no tanto a integrar el espacio económico nacional sino a conectar los sectores productores de exportación con el resto del mundo.

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. El sector estatal debe crecer en forma muy sustancial y desarrollar nuevas funciones y nuevas maneras de acción, y por consiguiente registra una expansión considerable dentro de la estructura productiva sectorial.

Desde el punto de vista de la ocupación, el desarrollo de la actividad industrial da lugar a ciertos fenómenos inesperados, ya que no es, no obstante su dinamismo, un gran generador de ocupaciones tal como a veces se esperaba. Por el contrario, una tecnología que tiende cada vez más a la utilización de formas de mecanización y de innovación altamente intensiva de capital, hace que las sucesivas ampliaciones, e incluso el remplazo de la capacidad productiva instalada, se dé con una utilización proporcionalmente decreciente de mano de obra.⁵

En lo que se refiere a la estructura de la propiedad, el hecho de que los establecimientos industriales, para aprovechar la moderna tecnología de producción deban instalar unidades productivas relativamente grandes para la dimensión del mercado nacional, tiende a estimular la concentración monopólica en el sector industrial y a concentrar la propiedad y posiblemente también los ingresos. Por otra parte, mientras el proceso de industrialización se realizó hasta la última década sobre la base de la empresa nacional, en los últimos años se observa en muchos países de América Latina una tendencia a una creciente participación de la empresa extranjera en el sector manufacturero.⁶ En consecuencia, y en espera de realizar un examen más detallado del impacto de la industrialización, puede aventurarse

la conclusión preliminar de que este proceso, si bien ha significado, en algunos casos, una diversificación de la actividad productiva que ya es notoria, no es menos cierto que dicho proceso no ha tenido como efecto una atenuación significativa en la desigualdad económica y social, una elevación sustancial de los niveles de vida de la mayoría, una reducción considerable de la dependencia externa, ni la superación de algunas otras de las características clásicas del subdesarrollo. En verdad, examinado someramente el carácter que ha adoptado el proceso de industrialización en nuestros países, parece pertinente la pregunta de si este desarrollo está verdaderamente transformando las economías de estos países de tal modo que puedan desarrollarse en forma dinámica y eficiente, o si se trata, en algún sentido, de la creación de un nuevo sector que no contribuye en forma fundamental a la integración del 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.

Los acontecimientos que ocurren en las economías industriales durante las últimas décadas, y que afectan en la forma que se ha reseñado las relaciones entre los países centrales y los países de América Latina, significaron algunas transformaciones de importancia en la estructura productiva de los países de la región, destacándose entre ellos sobre todo el estímulo que ofrecieron a la diversificación económica a través de la expansión de la producción manufacturera. Todas estas modificaciones tuvieron una influencia que conviene reseñar brevemente sobre la estructura social característica de estos países, y que tiene su origen fundamentalmente en la etapa de crecimiento hacia afuera que precedió.

Desde luego, en la medida en que los sectores exportadores pasaron por períodos de fuerte contracción de la demanda externa, ello originó un fuerte desempleo en el caso de sectores exportadores mineros, y una retracción del campesinado hacia actividades 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 la economía de exportación. En los casos en que la actividad exportadora era más bien de origen minero, la crisis del sector exportador, y el desempleo generalizado, parecen haber influido en acentuar y estimular un proceso de organización obrera que se manifestó en algunos casos, como por ejemplo en Chile, en la formación y creciente importancia de algunos partidos populares y ciertas organizaciones sindicales. La crisis del sector externo parece haber provocado también un debilitamiento en los sectores de servicios relacionados con la actividad del comercio exterior.

Por otro lado, las posibilidades de expansión industrial que tuvieron oportunidad de concretarse a consecuencia de los períodos bélicos y de la crisis de comienzos de la década de 1930, fortaleció al pequeño grupo de empresarios industriales en cuyas manos se desarrollaba esta actividad, así como a los sectores obreros que participaban en la expansión industrial. El desarrollo de la industria nacional pasa a ser así un objetivo de interés inmediato, tanto para el nuevo grupo de empresarios como para el sector asalariado nacional. La alianza de estos grupos constituye la base política en que se apoyan las políticas deliberadas de industrialización que se hacen notar en algunos países de América Latina desde mediados de la década de 1930.

Estas transformaciones en la estructura económica y en la estructura social de los países latinoamericanos tiene efectos inmediatos sobre la política económica. En efecto, la falta de vigor de los sectores exportadores y las sucesivas crisis a través de las cuales se revela la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, así como el fortalecimiento de los sectores

⁵ F. H. Cardoso y J. L. Reyna: *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina*, ILPES, 1966.

⁶ Osvaldo Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa" *Comercio Exterior*, México, vol. XVIII, núms. 3 y 4, marzo y abril de 1968, pp. 231-235 y 333-341.

empresariales y asalariados relacionados con la actividad manufacturera, transforman la política liberal característica del proceso de crecimiento hacia afuera en una política nacionalista de industrialización y desarrollo. Esta política se expresa fundamentalmente en una fuerte acción proteccionista a través de restricciones a la importación de manufacturas de consumo ya sea por devaluación y por control del sistema cambiario, ya sea por elevación de tarifas e imposición de cuotas, y finalmente por asignación de prioridades en la distribución de los recursos de divisas. Por otra parte, esta política significa un esfuerzo deliberado para estimular la industrialización, lo que se manifiesta directamente en el apoyo a las actividades industriales mediante la política tributaria y la política crediticia especialmente, así como por la acción directa del Estado en la creación o ampliación de la infraestructura productiva.

En la medida en que la base política de sustentación de estas nuevas orientaciones de la política económica se encontraba en parte en la clase media dependiente y en la clase obrera organizada, la política económica se orienta también hacia esfuerzos de redistribución del ingreso que se realizan fundamentalmente a través de la política de salarios y de la política social, entendiendo por esta última la creación de sistemas de previsión social, la legislación laboral, y la ampliación de los servicios de salud y educación, así como la provisión de vivienda barata o popular.

El proceso de sustitución de importaciones y de industrialización basado en las circunstancias antes descritas y en las fuerzas políticas y movimientos de opinión a que se acaba de hacer referencia, ha venido siendo la forma característica de desarrollo de algunas economías latinoamericanas durante las últimas décadas. Este modelo tuvo viabilidad y eficacia mientras las características del comercio exterior exigieron un fuerte proceso de sustitución de importaciones. Posteriormente, cuando la economía internacional se recupera de la segunda guerra mundial, su continua expansión fue posible en virtud de la correspondiente ampliación de su capacidad de importación. No obstante, en la última década aparecen diversas tendencias y fenómenos que hacen dudar 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 minar las bases y alianzas políticas en que ese modelo se sustentaba.

Si bien es cierto que la expansión industrial, sobre todo en los países mayores del área, ha alcanzado ritmos y dimensiones considerables, no es menos cierto que dichas tendencias han tendido a agotarse en años recientes, de modo que el ritmo de desarrollo ha venido decayendo. La política redistributiva ha venido haciendo crisis en la medida en que, por una parte, la economía no se dilata con la rapidez suficiente para atender las crecientes necesidades de los sectores medios y de bajos ingresos, y también porque estos últimos sectores crecen en forma sustancial, al menos 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 en la esfera de la actividad económica moderna. Se ha creado así, por un lado, una masa popular creciente, y que alcanza en algunos casos dimensiones considerables, que no pareciera tener posibilidades de acceso y de participación ni en el proceso político ni en el proceso económico y social de nuestros países. Constituye este elemento un fuerte foco de presión política dentro del sistema que exige participación en la conducción de la política económica y social.

Por otra parte, la incapacidad que han mostrado nuestras economías para transformar y modernizar su sector rural, combinada con el hecho de una política redistributiva de proporciones significativas que aumenta considerablemente los ingresos de los grupos medios incluyendo el de los obreros organizados, ha

provocado una tensión creciente entre las disponibilidades de productos alimenticios y la demanda de tales productos por parte de la población urbana. Este ha sido uno de los elementos centrales que ha provocado en nuestros países, o por lo menos en algunos de ellos, fuertes presiones inflacionarias. En la medida en que los diferentes grupos que participan del proceso de negociación económica logran evitar una disminución de su participación en el ingreso, aquellas presiones alcistas llevan a situaciones inflacionarias de gravedad.

Por otro lado, la propia estagnación del sector rural, así como el decaimiento de las exportaciones y del propio proceso de industrialización en la última década han provocado un debilitamiento en el ritmo de crecimiento del ingreso. En estas condiciones, en que se agudiza la lucha por la distribución del ingreso, la alianza que durante la expansión industrial fue posible entre los sectores empresarios, los sectores medios urbanos y los sectores obreros organizados, ha venido haciendo crisis.

Estos hechos tendrán seguramente que ser tomados en cuenta en una explicación de los importantes cambios políticos que han incurrido en los últimos años en América Latina. En algunos casos se ha tratado de reorganizar las políticas de desarrollo sobre la base de descansar por una parte en el sector empresarial y por la otra en los sectores populares marginados. A estos últimos se ofrecen principalmente las reformas estructurales, y sobre todo la reforma agraria, que interesa en principio también a los sectores industriales. En otros casos se han ensayado alianzas más tradicionales, en que se trata de restablecer el dinamismo del sistema sobre la base de las exportaciones tradicionales y la incorporación al sector exportador de los sectores industriales modernos. Trataríase en este caso de una alianza de los sectores empresariales manufactureros con los sectores terratenientes exportadores tradicionales.

Estas nuevas situaciones en proceso de definición en los distintos países de América Latina se dan dentro de un contexto mundial de extraordinario auge de la economía capitalista, y también del nuevo sector de la economía socialista, que si bien tiene un comercio exterior extraordinariamente dinámico, no representa sin embargo un aporte de significación a la dinamización del comercio mundial. Sin embargo, si bien las economías capitalistas avanzadas también se encuentran en fase acelerada de expansión, por las razones señaladas anteriormente tampoco presentan una oportunidad de expansión verdaderamente significativa para los países de la periferia, ni desde el punto de vista de los productos tradicionales, ni de su apertura para ofrecer mercados para los productos manufacturados de la periferia.

Dentro del cuadro económico-social latinoamericano, esta situación se da en el contexto de una notable aceleración en el ritmo de crecimiento demográfico y de una creciente concientización en términos de aspiraciones de niveles de vida de los grupos que han quedado parcialmente incorporados o enteramente marginados del proceso de desarrollo. La complementación de ambas circunstancias va creando en la región una situación de exigencia creciente de dar al sistema económico una eficacia y un dinamismo que hasta ahora no ha tenido. Como consecuencia de estas diversas características, se han intentado en años recientes cambios importantes en la política económica y social que se han traducido en la decisión de realizar cambios estructurales en profundidad, y en llegar a la planificación del desarrollo económico y social. Es notorio, sin embargo, y será necesario analizarlo en más detalle, que esos buenos propósitos no han sido siempre concretados en la práctica. No es de extrañar que ésa sea la situación en vista del cuadro estructural tanto económico como social y político que actualmente caracteriza la realidad latinoamericana. Esta no facilita la formación de un consenso nacional sobre las tareas del desarrollo, ni siquiera la formación de alianzas que sustenten en forma sólida el tipo de medidas de política económica y social que el desarrollo de la región parecería exigir.