

# el futuro de américa latina: entre el subdesarrollo y la revolución

RODOLFO STAVENHAGEN

## *Introducción: tres maneras de ver el porvenir*

Hay básicamente tres maneras de encarar la problemática del futuro en el campo de la economía y la sociedad. La primera responde a un enfoque normativo o voluntarista, es decir, que pretende ver en el porvenir la realización de un modelo ideal que puede o no ser utópico. Una segunda manera de encarar el futuro responde a un enfoque esencialmente fatalista o pasivo, el cual, basándose en cierto número de determinismos, niega al hombre la capacidad de forjar su propio destino.

La tercera manera de encarar el futuro, prefiere basarse en el análisis de las tendencias y dinanismos actuales, tal como se desprenden de los procesos históricos, para plantear las posibles alternativas que se abren a las sociedades humanas. La mayor o menor viabilidad de cada alternativa depende no solamente de la validez del análisis que le precede, sino también, y yo diría, sobre todo, de la acción consciente de los hombres dedicados a transformar las condiciones de su existencia. Dentro de esta perspectiva, el futuro se presenta, para tomar el título evocativo de un cuento de Borges, como “un jardín de senderos que se bifurcan”.

Desde luego, este enfoque no niega ni las orientaciones teóricas previas, ni los sistemas de valores de quienes lo emplean, pero en vez de ignorarlos bajo un falso “cientificismo” o transformarlas en proposiciones dog-

máticas (como sería el caso en los dos enfoques mencionados anteriormente), creemos que una teoría de la sociedad es un requisito básico para la elaboración de una estrategia válida para el futuro.

Es dentro de este marco que nos proponemos abordar aquí algunos de los problemas del subdesarrollo y del desarrollo de los países de América Latina. Es necesario, antes de entrar en materia, reconocer que al hablar en su conjunto de todo un subcontinente que contiene más de veinte países y está habitado por casi 300 millones de habitantes, haremos forzosamente abstracción de grandes diferencias internas y de muchos fenómenos concretos y específicos. Tendremos, pues, que colocar la problemática a un nivel de generalidad que no podrá hacer justicia a la diversidad de situaciones nacionales ni a la complejidad de las estructuras sociales y políticas.

## *El subdesarrollo en América Latina*

Partimos de la constatación que el subdesarrollo en América Latina no es simplemente una cuestión de “retraso” frente a los países industrializados, que puede medirse comparando diversos indicadores tales como el producto nacional bruto, el producto *per capita* y otros de la misma especie. Se trata más bien de una estructura total que es el resultado de un determinado pro-

ceso histórico. El subdesarrollo es la manera de ser de los países latinoamericanos en la época moderna, así como la "sociedad colonial" fue su manera de ser durante tres siglos de dominación ibérica. Los dos fenómenos están, por lo demás, estrechamente vinculados, ya que el subdesarrollo es la continuación histórica de la situación colonial.

Entendido así el problema, la gran tarea del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, implica no solamente la manipulación "tecnocrática" de las tasas de inversión y de ahorro, o la modernización de las empresas productivas, o el uso más intensivo de los recursos naturales y humanos. Se plantea nada menos que la transformación profunda del conjunto de relaciones sociales y económicas en el seno de las sociedades nacionales y, sobre todo, un cambio cualitativo en sus relaciones externas con los países industriales, es decir, con el mercado mundial en el cual están insertados los países latinoamericanos.

Es sólo en años recientes que el problema ha venido a ser planteado en estos términos, ya que durante mucho tiempo los técnicos y los hombres de Estado consideraban que el desarrollo económico nada tenía que ver con estructuras sociales y sistemas políticos.

En efecto, en los años de la postguerra, hasta mediados de la década de los cincuenta, existía un optimismo generalizado con respecto a las perspectivas de las economías latinoamericanas. Los precios internacionales de las materias primas exportables se mantenían elevados; varios de los países tenían acumuladas reservas considerables de divisas; en algunas naciones el proceso de industrialización había realizado indudables progresos, y los signos exteriores de una cierta prosperidad se extendieron entre las clases medias de los centros urbanos en expansión. Pero esa imagen era un espejismo, tanto más peligroso cuanto que las tasas altas del incremento del producto y las balanzas comerciales favorables cegaban los ojos de muchos, no sólo ante los graves problemas aún no resueltos, sino especialmente ante las contradicciones inherentes en el proceso de crecimiento mismo. En años recientes, el optimismo de la primera hora ha cedido el lugar a apreciaciones más realistas y al reconocimiento de que la construcción del futuro no puede hacerse sin la eliminación de las causas de los fracasos del pasado. Es en el marco de esta coyuntura histórica que, en el último tercio del siglo veinte, América Latina necesita identificar y enfrentar las tareas que tiene por delante y escoger los caminos que le permitan cumplirlas.

Algunas sencillas proyecciones estadísticas nos permitirán ver cuál es la amplitud de estas tareas en los próximos años.

#### *Las tareas del futuro: algunas proyecciones*

Es bien sabido que la región latinoamericana acusa uno de los índices más elevados de crecimiento demográfico en el mundo. Si la población sigue aumentando en los próximos años al ritmo que lo ha hecho (y no hay razón para pensar lo contrario), entonces en el año 2000 (en menos de 30 años), nuestra población total habrá aumentado en 125% con respecto a 1970, es decir, habrá 355 millones de nuevas bocas que alimentar. Al mismo tiempo, la población seguirá concentrándose en los centros urbanos, y 235 millones de nuevos habitantes vivirán en nuestras grandes ciudades. Es fácil imaginarse los problemas que representarán estas aglomeraciones en el campo de la vivienda, los servicios públicos, la educación, el urbanismo y el empleo. En efecto, se ha calculado que 85 millones de nuevos trabajadores tendrán necesidad de empleo. Más de 4 millones de viviendas nuevas deben ser construidas por año, antes de fin de siglo, para dar cabida a esta reciente población, sin considerar la necesidad de mejorar las viviendas actualmente existentes, cuyo nivel promedio deja mucho por desear. Más de cien millones de nuevos estudiantes tendrán necesidad de escuelas y maestros. Podríamos seguir enumerando cuantitativamente algunas de las principales necesidades de la región, pero estos datos bastan para apuntar simplemente la magnitud de los problemas.

Ante estos problemas, ¿cuáles son las posibilidades reales de las economías latinoamericanas? La respuesta a esta pregunta sólo puede encontrarse en un análisis de las tendencias recientes del desarrollo de América Latina y en sus implicaciones para los próximos decenios. Los datos de que disponemos y que provienen generalmente de las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas, nos muestran que la evolución reciente de las economías latinoamericanas no puede de ninguna manera ser considerada como satisfactoria. Veamos algunas cifras.

#### *Las tasas de crecimiento son insuficientes*

En primer lugar, observamos que la distancia entre los países desarrollados y los países de América Latina

tiende a aumentar. Así, el producto por habitante de las regiones desarrolladas era igual a 3.7 veces la cifra correspondiente para América Latina en 1960, pero la misma relación había aumentado a 4.2 veces en 1967.<sup>1</sup> Se estima que a fines de la década pasada el ingreso por habitante fue de US \$ 512 en toda la región, pero este promedio esconde una variación muy amplia entre los diferentes países, desde 85 dólares en Haití hasta 950 dólares en Argentina.<sup>2</sup>

Más grave que la distancia respecto a los países industriales es la tendencia a disminuir de la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas o, en el mejor de los casos, a permanecer estable. Así, dicha tasa, que fue de 2.2% anual por habitante en el quinquenio 1950-1955, había bajado a 1.7% por habitante en 1960-65.<sup>3</sup> Solamente la recuperación de la economía de algunos países latinoamericanos en los últimos años, ha permitido que la tasa de crecimiento anual promedio durante la última década alcanzara la cifra de 2.2% por habitante.<sup>4</sup> Esta cifra es inferior al crecimiento de la mayoría de los países industrializados del mundo e insuficiente para promover el desarrollo de América Latina.

Pero los promedios estadísticos representan una aproximación muy burda a la realidad y esconden profundos desequilibrios estructurales, los cuales constituyen los signos verdaderos del subdesarrollo. Necesitamos ahora ver en qué consisten estos desequilibrios y si las tendencias actuales permiten superarlos o si, por el contrario, tienden a agravarse.

#### *Los desequilibrios estructurales: el sector agrícola*

Casi la mitad de la población latinoamericana vive de la agricultura. Aunque su participación relativa ha ido disminuyendo, todavía más del 40% de todas las personas que trabajan lo hacen en las actividades agrí-

<sup>1</sup> Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, Nueva York, 1969, p. 10.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 11. Los países que se encuentran por encima del promedio regional son: Argentina, Venezuela, Panamá, Uruguay, México, Chile, Trinidad y Tobago, Costa Rica y Jamaica. Los países por debajo del promedio son: Perú, Brasil, Barbados, Colombia, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Guayana, Paraguay, Honduras, República Dominicana, Bolivia y Haití. Sobre Cuba no se proporcionaron datos.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1967*, Nueva York, 1968, p. 3.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1969*, Nueva York, 1970, cuadro 1.

colas. Pero lo que es más, el número de agricultores aumenta en cifras absolutas, a una tasa anual de 1.5%. La población rural tiene, en su conjunto, los niveles de vida más bajos, y sus ingresos representan en promedio la mitad del promedio nacional. La productividad por trabajador en la agricultura (\$ 470) representa poco más de la cuarta parte de la productividad del trabajador industrial (\$ 1 750).<sup>5</sup> A esto debe agregarse que el producto agrícola ha crecido a ritmo menor que cualquier otro sector de la economía,<sup>6</sup> lo cual ha contribuido, entre otras cosas, a la crónica inflación estructural que conocen los países latinoamericanos, y ha frenado el ritmo de desarrollo general.

La evolución poco satisfactoria del sector agrícola se debe a dos tipos de factores, vinculados con la demanda y la oferta de productos agrícolas. Por el lado de la demanda, cabe señalar las fluctuaciones considerables de los precios de los productos primarios de exportación así como la gran concentración y desigualdad en la distribución de los ingresos en los países latinoamericanos, la cual ha impedido que aumente rápidamente el consumo de los productos agrícolas.<sup>7</sup> Por el lado de la oferta, el aumento de la producción agrícola ha sido frenado por las rigideces en la estructura de la producción.

#### *El complejo latifundio-minifundio*

En efecto, la típica agricultura latinoamericana está basada en el régimen agrario del complejo latifundio-minifundio. Un estudio realizado en siete países de América Latina, demuestra que una pequeña proporción de la población agrícola posee o controla la mayor parte de la tierra y los demás recursos productivos en el campo. En cambio, la gran mayoría de los campesinos llevan una existencia miserable, ya sea como propietarios o usufructuarios de microparcels de las cuales no pueden obtener el ingreso necesario para subsistir, ya sea como trabajadores sin tierras al servicio de los latifundistas o en calidad de migratorios a

<sup>5</sup> Raúl Prebisch, *Change and Development; Latin America's Great Task*, Washington, IDB, 1970, p. 34.

<sup>6</sup> A 3.5% anual en 1950-67. Véase *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, cuadro 12.

<sup>7</sup> El consumo de alimentos ha aumentado a un ritmo anual de 1.1% *per capita* en el periodo 1950-65, tasa inferior al incremento del ingreso. De haber existido una mejor distribución del ingreso, la demanda habría crecido más rápidamente. Véase Prebisch, *op. cit.*, p. 37.

la merced de los inestables e inseguros mercados rurales de trabajo. Esta clase oprimida y explotada del campo, sin protección legal o social, cuyas condiciones de existencia son análogas a las del siervo de la Europa medieval, representa entre el 60% y el 90% de la población agrícola en los países estudiados.<sup>8</sup> No solamente son bajos sus niveles de vida y de consumo; también es elevada su tasa de desempleo disfrazado y el desperdicio de recursos humanos alcanza aquí proporciones alarmantes. Por lo demás, su propia posición en la estructura agraria los ha colocado al margen de la actividad política institucionalizada, no permitiendo más expresión que los periódicos levantamientos, movimientos o rebeliones campesinas que han sido, las más de las veces, violentamente reprimidos por los poderes públicos. En contraste con las masas campesinas, la oligarquía agraria alcanza niveles de consumo elevados y controla las estructuras políticas locales y regionales, a no ser que tenga el poder a nivel nacional. La posición monopolística del latifundio le permite desperdiciar recursos naturales y técnicos y producir a bajos niveles de eficiencia, a la vez que maximiza los beneficios para sus propietarios.

#### *Las reformas agrarias*

La socialmente injusta, políticamente opresiva y económicamente ineficiente estructura agraria latinoamericana, ha sido una de las causas del retraso del sector agrícola, y ha conducido al planteamiento cada vez más insistente de la necesidad de efectuar profundas reformas agrarias. Hasta ahora son contados los países de la región que han realizado dichas reformas. La primera de este siglo fue la de México, que en más de cincuenta años logró repartir 60 millones de hectáreas para beneficiar a 2.5 millones de campesinos. En Bolivia, a partir de 1954, los latifundios fueron expropiados y sus colonos (siervos) obtuvieron la pro-

<sup>8</sup> Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú*, Washington, OEA, 1965-66 (7 volúmenes). Ver también S. Barraclough y A. Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina." *El Trimestre Económico*, núm. 130, abril-junio 1966; A. Birou, *Forces Paysannes et Politiques Agraires en Amérique Latine*, Paris, Editions Economie et Humanisme, 1970; *Les Problèmes Agraires des Amériques Latines*, Paris, CNRS, 1967; E. Feder, *The Rape of the Peasantry: Latin America's Landholding System*, New York, Anchor, 1971.

piedad de las parcelas de tierra que habían usufructuado, al mismo tiempo que quedaron abolidas las prestaciones de trabajo obligatorio del campesino para el terrateniente. A partir de la Revolución Cubana de 1959, que efectuó una radical reforma agraria en el marco de la transformación socialista de la sociedad, la preocupación por dichas reformas se generalizó en el ámbito latinoamericano. Pero solamente en dos países han sido llevadas adelante con cierta intensidad. El gobierno demócrata-cristiano de Chile inició una reforma agraria en 1964, y ésta ha sido acelerada a raíz de la llegada al poder del gobierno socialista en 1970. En el Perú, el régimen militar decretó la reforma agraria en 1969. Pero en los demás países han sido pocos o nulos los cambios en la estructura agraria.

La redistribución masiva de la tierra a los campesinos es una medida indispensable para promover el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, pero no constituye más que una política parcial cuyos beneficios serán pronto desvirtuados por otras fuerzas si no se le acompaña de reformas estructurales en otros sectores. Así, en algunos países (México, Bolivia) la entrega de pequeñas parcelas a los campesinos, aunque ha destruido el latifundio con su secuela de efectos negativos, contribuyó a incrementar considerablemente el minifundio y permitió el surgimiento de nuevas estructuras de dominación en el campo (principalmente comerciales y burocráticas) que no son menos perniciosas que la gran propiedad territorial. Actualmente en Chile y Perú, mediante la creación de cooperativas agrarias y la nacionalización de los circuitos comerciales, se pretende combatir estas tendencias. Los problemas que acompañan a las reformas agrarias son muchos y complejos, particularmente en los países en que la población campesina sigue siendo numerosa. En todo caso, son políticas necesarias que conducen a la creación de empleos en el campo, al mejor uso de los recursos naturales y tecnológicos y al aumento de la producción agrícola.<sup>9</sup>

#### *La creciente polarización en el sector agrario*

Sin embargo, con o sin reformas agrarias, se advierten ciertas tendencias en el sector agrícola de los países latinoamericanos, cuyas implicaciones a largo

<sup>9</sup> Véase M. J. Sternberg, "Reforma Agraria y Empleo en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 75, núms. 1-2, enero-febrero de 1967.

plazo no han sido aún reconocidas con suficiente claridad. En años recientes, como consecuencia del crecimiento poco satisfactorio de este sector de la economía, se han llevado a cabo esfuerzos exitosos de modernización de la producción agrícola, aun —y especialmente— en aquellos países que no han llevado a cabo reformas agrarias. Las inversiones productivas en la agricultura, la asistencia técnica, la mecanización en gran escala, la extensión del crédito agrícola, el conjunto de prácticas conocidas como “la revolución verde”, la apertura de nuevas tierras al cultivo mediante programas de irrigación, etcétera, han permitido en algunos casos incrementar rápidamente la productividad de la tierra y la producción de alimentos y cultivos industriales. Países que hasta hace poco importaban aún parte de sus alimentos, han llegado a ser autosuficientes y han logrado aumentar el volumen de sus exportaciones de productos del campo. Pero, como era de esperarse, los beneficios de estos progresos no se han repartido de manera equitativa. Por el contrario, ellos han contribuido a polarizar aún más las estructuras agrarias. En los países que no han llevado a cabo reformas, los latifundistas más emprendedores han logrado modernizar sus haciendas (y utilizan este hecho como argumento para evitar que las reformas los afecten), en tanto que en países con reforma agraria (salvo las experiencias socialistas que son de otro tipo), ha surgido una nueva clase de empresarios agrícolas que han logrado concentrar en sus manos la mayor parte de los recursos productivos en el campo y de los progresos alcanzados. Un caso notable es México, en donde a pesar de la reforma agraria y sus ideales de justicia social, el 0.5% de los productores concentra el 32% del producto agrícola.

De seguir las actuales tendencias, en pocos años este sector moderno minoritario logrará satisfacer plenamente la demanda interna y externa de productos agrícolas. Esta perspectiva no debiera ser motivo de preocupación, si no fuera por varios factores fundamentales que con frecuencia se pierden de vista cuando se pone el énfasis solamente en los aumentos de la producción y la productividad. En primer lugar, estos progresos no se dan, como se dieron en los países industriales, en una situación de escasez de mano de obra, sino, por el contrario, como ya hemos visto, mientras sigue aumentando todavía en números absolutos una población campesina entre la cual la tasa de subempleo es ya extremadamente alta. El sector moderno de la agricultura tiende justamente a desplazar la mano de obra en favor de técnicas capital-intensivas de pro-

ducción. En segundo lugar, la demanda de productos agrícolas no es infinita, y ya se ha visto que ciertas líneas de producción llegan rápidamente a su punto de saturación (sobre todo en los mercados externos que constituyen la salida principal de la producción agrícola comercial en América Latina).<sup>10</sup> En tercer lugar, los productores modernos eficientes (sobre todo los más grandes) tienden a desplazar del mercado a los campesinos pequeños que no podrán competir en igualdad de circunstancias. La consecuencia de estos procesos será que, junto con la modernización y el incremento de la producción en la agricultura, una proporción creciente de la población campesina será orillada a la agricultura de subsistencia y a engrosar las filas de los trabajadores agrícolas sin tierras. Este proceso de polarización contribuirá a deprimir aún más los niveles de vida de las grandes masas campesinas y a marginalizarlas del desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, alimentará la creciente emigración rural hasta las ciudades, la cual, como veremos en seguida, ha creado a su vez profundos desajustes estructurales.

#### *Urbanización e industrialización*

Las migraciones internas han desempeñado un papel de creciente importancia en la dinámica demográfica de América Latina. En los últimos decenios, el acelerado crecimiento de las grandes ciudades se debe principalmente a las migraciones. Los centros urbanos han crecido a una tasa media anual dos veces mayor que la población total y más de tres veces mayor que la población rural.<sup>11</sup> Además, la población urbana tiende a concentrarse en las grandes áreas metropolitanas.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Algunas exportaciones agrícolas latinoamericanas encuentran creciente competencia por parte de otros productores del Tercer Mundo; otras, de uso industrial, tienden a ser desplazadas por productos sintéticos de los propios países industriales. Para una discusión de estos problemas, véase Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1967*, op. cit., cap. III, y *Estudio Económico de América Latina, 1968*, op. cit., cap. III.

<sup>11</sup> Cf. Naciones Unidas, *Crecimiento de la población urbana y rural del mundo, 1920-2000*, New York, 1970, cuadro 11.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, Buenos Aires concentra 34% de la población de Argentina; Río de Janeiro y São Paulo juntos, el 13% de la del Brasil; Santiago, el 26% de la de Chile; Montevideo, el 46% de la del Uruguay; Caracas, el 18% de la de Venezuela; Lima, el 16% de la del Perú, y la ciudad de México, el 14% de la de México. Véase: “El Desarrollo Urbano en América Latina”, en: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, *Progreso Socio-Económico en América Latina*, Octavo Informe Anual, 1968, Washington, 1969, p. 376.

El aspecto más visible de este proceso de hiperurbanización es la multiplicación de los barrios de crecimiento espontáneo que rodean a todas las grandes ciudades latinoamericanas y que se conocen localmente como *favelas* (Brasil), *callampas* (Chile), *ranchos* (Venezuela), *barriadas* (Perú) o *villas miseria* (Argentina). Estos barrios carecen generalmente de los más mínimos servicios urbanos y se caracterizan por los materiales de fortuna empleados por sus propios habitantes en la construcción de sus frágiles chozas.<sup>13</sup> Pero el proceso de urbanización revela problemas estructurales mucho más profundos que la ausencia de servicios urbanos o la insuficiencia de las viviendas.

En efecto, el proceso de urbanización en América Latina, contrariamente a lo que ha sucedido en los países desarrollados, tiene lugar sin un proceso concomitante de desarrollo industrial. Es cierto que la industrialización ha hecho progresos. En las últimas dos décadas el sector industrial ha crecido a una tasa anual de 6.0%, superior al crecimiento de la economía en su conjunto (4.8%),<sup>14</sup> y representa actualmente la cuarta parte del producto total.<sup>15</sup> Pero, y esto es fundamental para comprender lo que pasa en América Latina, la participación de la fuerza de trabajo en el sector industrial se ha mantenido estable en alrededor del 14% y tiende incluso a disminuir.<sup>16</sup> Es decir, la producción

<sup>13</sup> Se han hecho diversas estimaciones relativas a la importancia numérica de los habitantes "marginales" de estos barrios. Un cálculo reciente habla de 30 millones de personas, o sea, el 25% de toda la población urbana de América Latina. Cf. DESAL, *Marginalidad en América Latina, un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Editorial Herder, 1969, p. 44. Varios gobiernos han tomado medidas destinadas a mejorar o eliminar estas poblaciones marginales. Así, en algunas partes se hacen esfuerzos para introducir servicios públicos (luz eléctrica, agua, drenajes, pavimentación de calles, teléfonos públicos, etcétera). En Río de Janeiro se llevó a cabo un amplio programa de "desfavelización", destruyendo las "favelas" del centro de la ciudad y trasladando a sus habitantes a lejanos barrios de viviendas populares. Los *favelados* se vieron así obligados a destinar mucho más tiempo y recursos en ir y venir a sus lugares de trabajo, sin que hubieran aumentado sus niveles de vida. En Lima, el concepto de *barriada* ha sido desterrado del léxico oficial y el gobierno desarrolla una cierta política de mejoramiento a través de una nueva institución, la "Oficina de Puntos Jóvenes".

<sup>14</sup> Cf. Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, cuadro 12.

<sup>15</sup> Cf. Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1970*, primera parte, "La Economía de América Latina en 1970", Doc. E/CN.12/868, Santiago, 1971, p. 8 (mimeo.).

<sup>16</sup> Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, cuadro 21.

industrial aumenta con mayor rapidez que el empleo industrial, o dicho de otra manera, el sector industrial no ha sido capaz de absorber a la creciente población económicamente activa que proviene del incremento demográfico y, como acabamos de ver, de las emigraciones rurales. Esto significa que, si bien aumenta la productividad en las actividades industriales, una proporción creciente de la fuerza de trabajo tiende a buscar empleo en el sector terciario, es decir el comercio y los servicios.

En efecto, el sector terciario representa actualmente la tercera parte de la fuerza de trabajo y una proporción semejante del producto total. Además, ha absorbido el cincuenta por ciento del aumento total de la fuerza de trabajo en la última década.<sup>17</sup> Lo que es importante señalar en estas tendencias es que el sector de los servicios no es homogéneo. En efecto, junto con servicios básicos y necesarios para la economía, las estadísticas relativas a este sector incluyen toda clase de "actividades no especificadas", como el pequeño comercio ambulante, los servicios domésticos, etcétera, que acusan niveles bajos de productividad y que esconden en muchas ocasiones un alto grado de desempleo y subempleo de la mano de obra. Éstas son las ocupaciones de tipo "marginal" cuya importancia aumenta en la etapa actual del desarrollo latinoamericano.

### *La marginalidad estructural*

La dinámica actual de la evolución del empleo conduce a una creciente "marginalidad estructural". Esta situación no solamente no será eliminada por el crecimiento económico a corto o mediano plazo, sino, por el contrario, tiende a aumentar. El concepto de "marginalidad" ha dado lugar a muchas discusiones. Sin entrar en detalles, baste decir aquí que se refiere en términos generales a aquella parte de la población latinoamericana que, como consecuencia de su inserción inestable e insegura en la estructura ocupacional, acusa los niveles de vida y de ingresos más bajos y se encuentra, por lo tanto, imposibilitada de beneficiarse del crecimiento económico. Algunas otras característi-

<sup>17</sup> *Ibid.*, cuadro 22. Para una discusión detallada de la "terciarización" de la economía latinoamericana, véase F. H. Cardoso y J. L. Reyna, "Industrialização, Estrutura Ocupacional e Estratificação Social na América Latina" (Río de Janeiro), DADOS, núms. 2-3, 1967.

cas tienden a ser asociadas a su posición ocupacional: la falta de niveles adecuados de educación, la limitada participación en los procesos políticos, los niveles ínfimos de consumo y ahorro, el subempleo crónico, los bajos niveles de cualificación ocupacional vinculados a una alta rotación y multiplicidad de pequeños trabajos de poco rendimiento, etcétera.<sup>18</sup>

En realidad, lo que se ha llamado la "masa marginal" responde a las características de una condición subproletaria. Algunos estarían tentados de identificar esta población con el lumpemproletariado clásico de la literatura marxista, pero la comparación no es válida por tratarse de estructuras socioeconómicas totalmente diferentes. Otros tal vez hablarían de un "ejército industrial de reserva", inspirándose asimismo en los análisis marxistas del capitalismo industrial europeo del siglo diecinueve. Pero mientras que el rasgo fundamental de aquél era su competencia y "sustitubilidad" con la clase obrera industrial, teniendo como consecuencia la baja de los salarios, la "masa marginal" latinoamericana no está en condiciones, por las razones expuestas anteriormente (principalmente sus bajos niveles de cualificación), de competir con una clase obrera industrial organizada sindicalmente y que tiene niveles de cualificación cada vez más elevados, requeridos por el proceso de industrialización contemporáneo. Mientras que en Europa los marginales de la época fueron absorbidos eventualmente por un proceso de industrialización relativamente primitivo que requería de abundante mano de obra, la masa marginal en América Latina se encuentra efectivamente marginalizada de manera creciente de las actividades vinculadas al desarrollo económico. Siendo resultado de la polarización creciente de la estructura agraria a la que hemos hecho referencia anteriormente, así como de la incapacidad del sector industrial moderno de absorber mano de obra con suficiente rapidez, la marginalidad estructural revela también otro de los problemas fundamentales de la América Latina contemporánea: el del desempleo y subempleo. En efecto, se ha calculado el desempleo

<sup>18</sup> Véase entre otros títulos: DESAL, *op. cit.*; Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*. New York, 1969, cap. v; número especial de la *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, 1969, 2, dedicado a la marginalidad en América Latina; R. Stavenhagen, "Marginalidad, Participación y Estructura Agraria en América Latina", *Boletín del Instituto Internacional de Estudios Laborales*, núm. 7, Ginebra, 1970; Aníbal Quijano, "El Proceso de Marginalización y el Mundo de la Marginalidad en América Latina", NN.UU., CEPAL, División de Asuntos Sociales, Santiago, 1970 (mimeo.).

equivalente (es decir la subutilización de los recursos humanos con respecto al potencial de trabajo total) en un tercio de la fuerza de trabajo en América Latina.<sup>19</sup>

El hablar de marginalidad o marginalización no debe hacer pensar que se trata aquí de una población que se encuentra, por decirlo así, "fuera del sistema". Por el contrario, es una población integrada a un cierto sistema económico y a una cierta estructura del poder, pero integrada a los niveles más bajos y que sufre las formas más agudas de dominación y explotación. Si bien pudiera afirmarse que las poblaciones marginales contribuyen poco o nada al proceso de la producción (los economistas hablan con frecuencia de mano de obra redundante cuya productividad marginal tiende a cero), no es menos cierto que son indispensables para mantener los niveles de consumo de las burguesías y clases medias latinoamericanas al proporcionar toda clase de servicios personales necesarios, a bajísimos niveles de remuneración. Es por ello que puede hablarse de los marginales como los "superexplotados" de los países latinoamericanos.

En consecuencia de lo dicho, podemos apuntar las siguientes conclusiones: 1) marginalidad no significa estar al lado o fuera del proceso de desarrollo económico, ni se refiere a poblaciones que simplemente se han quedado rezagadas frente a los sectores modernos, como pretenden algunas teorías dualistas tan de moda; 2) la marginalidad no tiende a desaparecer conforme se desarrolla la agricultura, la industria y la economía en general; 3) por el contrario, la marginalidad es un proceso inseparable y hasta un subproducto del tipo de desarrollo latinoamericano engendrada por este mismo. Cuanto más crezcan las economías en el marco de las estructuras sociopolíticas actuales, tanto mayor será la marginalidad.

### *El desarrollo dependiente*

Pero, finalmente, ¿qué tipo de desarrollo es este de América Latina que permite altas tasas de crecimiento de la producción y la productividad en ciertos sectores y que conduce al mismo tiempo a la marginalización y pauperización de masas crecientes de la población ur-

<sup>19</sup> *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, p. 30. Una publicación más reciente coloca el desempleo en 40%. Véase *Estudio Económico de América Latina, 1969, op. cit.*, pp. 6 y 17.

bana y rural? Se trata de un desarrollo dependiente, es decir, cuyas coordenadas principales están dadas por la dependencia externa de los países latinoamericanos.<sup>20</sup>

En efecto, las contradicciones apuntadas en el proceso de crecimiento latinoamericano no pueden comprenderse sin tomar en cuenta la inserción histórica de las economías latinoamericanas en el mercado mundial y particularmente en un sistema jerárquico internacional de dominación cuyos efectos han marcado definitivamente las posibilidades de desarrollo de los países de América Latina. Veamos algunos de los factores principales condicionantes del desarrollo dependiente.

### 1. Deterioro de los términos de intercambio

En primer lugar, las tasas de crecimiento de las economías latinoamericanas siguen siendo básicamente el reflejo de la evolución de las exportaciones de las materias primas. El 90% de todas las exportaciones de la región consiste de productos de la agricultura y la minería.<sup>21</sup> Los principales mercados de estas exportaciones son los países industriales, principalmente los Estados Unidos. Dentro de la evolución del comercio mundial, sin embargo, aunque el valor de las exportaciones latinoamericanas durante la última década aumentó de casi 60%, su participación en el conjunto de exportaciones mundiales ha ido disminuyendo<sup>22</sup> y es muy probable que esta tendencia continúe. Además, como sucede en todos los países subdesarrollados, los

<sup>20</sup> En los últimos años una literatura creciente ha explorado estos problemas. Véase, entre otros, A. Aguilar, *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, México, UNAM, 1967; F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969; T. Dos Santos, *Dependencia y Cambio Social, Cuadernos de Estudios Socio-Económicos*, núms. 11, Santiago, Universidad de Chile, 1970; A. Ferrer et al., *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1969; A. G. Frank, *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*, Paris, Maspéro, 1969; C. Furtado, *Obstacles to Development in Latin America*, New York, Anchor, 1970; K. Griffin, *Underdevelopment in Spanish America*, London, George Allen + Unwin, 1969; H. Jaguaribe et al., *La dominación de América Latina*, Lima, Moncloa, 1968; R. M. Marini, *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI, 1969; O. Sunkel y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970.

<sup>21</sup> *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, p. 63.

<sup>22</sup> De 11% en 1950 a 4.8% en 1969. Véase *Estudio Económico de América Latina, 1969, op. cit.*, cuadro 9.

términos de intercambio se deterioran progresivamente en perjuicio de los países exportadores de materias primas. Es decir, mientras los precios de los productos de exportación tienden a bajar, los de las importaciones (provenientes principalmente de los países industriales) tienden a aumentar o a mantenerse relativamente estables. Esta relación puede expresarse en un índice, en el cual la posición de América Latina empeoró en más de 30% entre 1950 y 1968.<sup>23</sup> En otras palabras, tenemos que exportar cada vez más para mantener el mismo nivel de ingresos y de importaciones. Hay pues, solamente en este renglón del comercio de productos, un empobrecimiento relativo de los países latinoamericanos frente a las naciones industrializadas.

### 2. La industrialización por sustitución de importaciones

En segundo lugar, en el desarrollo dependiente juega un papel de primera importancia el proceso de industrialización. Los comienzos de la industrialización en América Latina se sitúan a fines del siglo XIX o a principios del presente. A raíz de la depresión mundial de los años treinta, el ritmo de la industrialización se aceleró. La característica más notable del proceso es de que estuvo basado en lo que ha venido a llamarse la sustitución de importaciones.<sup>24</sup> Ésta consiste en un aumento de la producción industrial a consecuencia de las restricciones a la capacidad para importar, como resultado del deterioro de las exportaciones. Pero en vez de eliminar la dependencia de los países con respecto a las importaciones, el proceso consistió simplemente en sustituir unos bienes importados por otros, y en agravar consecuentemente la dependencia externa. Con el objeto de producir localmente los bienes de consumo anteriormente importados, para los cuales ya existía un mercado, era necesario importar los bienes intermedios y de capital. Las posibilidades de expansión de este

<sup>23</sup> Véase *Estudio Económico de América Latina, 1969, op. cit.*, tercera parte, "La Relación de Precios del Intercambio en América Latina." El poder de compra de nuestras exportaciones ha aumentado solamente a razón de 2.7% anual durante las últimas dos décadas, aunque el volumen de las mismas aumentó en casi el doble. Cf. R. Prebisch, *op. cit.*, p. 50.

<sup>24</sup> Véase United Nations, *The Progress of Industrial Development in Latin America*, New York, 1966; M. C. Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, New York (Naciones Unidas), vol. IX, 1, 1964.



proceso de industrialización se ven bloqueadas por las limitaciones de un mercado de tamaño reducido y de altos ingresos. En palabras de un documento oficial de las Naciones Unidas: "La sustitución indiscriminada de importaciones... ha llevado a una industrialización extensiva que en su etapa actual se caracteriza por una estructura distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos. Se ha tratado de producir todo aquello que era más ventajoso para el empresario privado, nacional o extranjero, de acuerdo con la demanda del mercado. Así se expandieron, especialmente en los países más avanzados, las industrias de bienes de consumo duradero, en desmedro del fortalecimiento de actividades estratégicas del desarrollo... El establecimiento de numerosas plantas de dimensiones inadecuadas ha significado desperdicio de capital y baja productividad. No se consiguen las economías de escala donde éstas tienen significación y se mantiene un alto grado de capacidad ociosa. La falta de especialización en los establecimientos industriales contribuye a elevar los costos... Estos factores explican en parte la intensidad que está adquiriendo la enajenación extranjera de empresas latinoamericanas."<sup>25</sup>

### 3. Las corporaciones multinacionales

Estas consideraciones nos conducen al tercer factor fundamental en el desarrollo dependiente de América Latina, que es el control creciente que sobre el proceso de industrialización latinoamericana ejercen las grandes empresas multinacionales, principalmente norteamericanas. Tradicionalmente las inversiones extranjeras se concentraban en el sector de los servicios públicos (ferrocarriles, luz eléctrica), las plantaciones agrícolas (como las empresas bananeras de Centro América o la caña de azúcar en Cuba), la minería (el cobre en Chile, por ejemplo) y el petróleo (siendo el caso más conocido el de Venezuela). Pero con el proceso de la industrialización dichas inversiones se han ido canalizando al sector manufacturero (y, en menor grado, al financiero), de tal suerte que el control extranjero se ejerce ya no solamente sobre el sector externo de las economías latinoamericanas (es decir, cuya producción se exporta) sino cada vez más sobre el propio mercado interno. Así, del total de inversiones directas de los Estados Unidos en América Latina, más

<sup>25</sup> *Estudio Económico de América Latina, 1969, op. cit., p. 9.*

del 30% se encuentran en el sector manufacturero y éstas crecen a un ritmo mucho más rápido que las inversiones en cualquier otro sector.<sup>26</sup>

Las operaciones de las empresas multinacionales en América Latina tienen varias características importantes. En primer lugar, contrariamente a lo que se piensa por lo común, la mayor parte del financiamiento de estas inversiones no representa un aporte neto de capital nuevo, sino que proviene de reinversiones de las propias empresas y de los mercados de capital locales.<sup>27</sup> En segundo lugar, una parte creciente de lo que aparece como inversión extranjera no representa más que la compra de establecimientos nacionales por parte de las empresas extranjeras, con el consiguiente aumento de las remesas de beneficios al exterior. Esta tendencia se ha advertido en muchas industrias y también en el sector bancario y financiero y conduce a la desnacionalización de las economías latinoamericanas.<sup>28</sup> En tercer lugar, la mayor parte de las empresas extranjeras que operan en América Latina son filiales de corporaciones multinacionales cuya casa matriz se encuentra en el extranjero y que tienen intereses de diversa índole en muchas partes del mundo. En consecuencia, las decisiones que afectan a la filial establecida en algún país de América Latina no responden obligatoriamente a las necesidades de la economía local, sino a la conveniencia de la dirección del conglomerado. Esto se refiere a cuestiones tales como el ritmo y volumen de la producción, el nivel de los precios al consumidor, la tecnología empleada, la depreciación y renovación de equipos, el empleo de mano de obra, la procedencia y costo de la compra de materias primas o bienes intermedios, etcétera. En cuarto lugar, el proceso de desnacionalización se manifiesta particularmente en los sectores industriales "de punta", es decir, los que contribuyen mayormente a las tasas de crecimiento general. En quinto lugar, éstos son los sectores donde la nueva dependencia tecnológica es particularmente aguda. Así no solamente aumenta para los países latinoamericanos el costo de la tecnología importada, sino también esta

<sup>26</sup> Cf. Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1970*, tercera parte, cap. I, cuadros 2 y 3. Santiago, 1971 (mimeo.).

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 22-30.

<sup>28</sup> Cf. R. Prebisch, *op. cit.*, p. 156. El informe citado de las Naciones Unidas afirma que hay desnacionalización cuando la industria nacional crece más lentamente que la actividad de las empresas extranjeras en el país. Cf. *Estudio Económico de América Latina, 1970, op. cit.*, p. 66.

tecnología capital-intensiva no contribuye a aumentar la formación de empleos.<sup>29</sup>

#### 4. La ayuda externa y la descapitalización de América Latina

Finalmente, otro factor fundamental en la dependencia de los países latinoamericanos es la llamada "ayuda externa", canalizada generalmente a través de créditos públicos a los gobiernos. En primer lugar, es importante recordar que dicha "ayuda" no se extiende desinteresadamente, sino que incluye consideraciones políticas o comerciales. Esto es notorio cuando se trata de créditos o financiamientos bilaterales, pero

<sup>29</sup> El mismo informe de las NN.UU. es elocuente a propósito de la transferencia de tecnología. Así, con respecto a las inversiones norteamericanas en el extranjero, señala: "...las innovaciones tecnológicas introducidas por una filial tenderán a reforzar en general la capacidad de competencia de los Estados Unidos y no del país en que está instalada la filial." (P. 52.) "La distribución regional de la adquisición de tecnología desde las filiales, sugiere la hipótesis de que las filiales instaladas en países en desarrollo casi no realizan ninguna labor alguna (*sic*) de investigación y desarrollo, lo que no ayuda a progresar a la industria local y, por lo tanto, aumenta la distancia tecnológica entre el país de origen y aquel en que actúa la filial. De lo anterior cabría inferir que no tendría fundamentos la aspiración de superar una situación de menor desarrollo tecnológico relativo basándose principalmente en la presencia de las firmas internacionales y menos aún la de alcanzar, por este medio, una posición competitiva en el mercado internacional de manufacturas." (P. 53.) La venta de tecnología a precios elevados por parte de las empresas norteamericanas a sus filiales en el exterior, contribuye asimismo a financiar la propia expansión tecnológica de los Estados Unidos. "Entre 1957 y 1965 la exportación de tecnología, a través de las filiales, crecía en algo más de tres veces el ritmo con que lo hacía la exportación de bienes, algo menos de dos veces más rápidamente que el ingreso por concepto de utilidades sobre el capital invertido en el exterior y casi dos y media veces el ritmo de expansión de los recursos destinados por la industria estadounidense a actividades de investigación y desarrollo. De mantenerse en los próximos años las tendencias señaladas, en 1980 el saldo del balance de pagos tecnológicos representaría 18% de las exportaciones de bienes, 69% del ingreso por concepto de utilidad sobre el capital invertido en el exterior, 55% de los recursos propios que la industria estadounidense destina a investigación y desarrollo industrial en los Estados Unidos. En consecuencia, la expansión de las filiales en el exterior generaría recursos por el solo concepto de transferencia de tecnología por un valor que sería más de la mitad de los que la industria estadounidense estaría invirtiendo para mantener su supremacía tecnológica." (P. 55.) En otras palabras, la dependencia tecnológica no sólo es un obstáculo al desarrollo de América Latina sino que contribuye también a incrementar la supremacía tecnológica de los Estados Unidos.

también ocurre entre los organismos multilaterales.<sup>30</sup> Aparte de este tipo de factores, lo más importante de dichos financiamientos externos es que han aumentado considerablemente el endeudamiento de América Latina, han hecho que una parte creciente de los ingresos obtenidos en el exterior se destinen a pagar esta deuda y, lo que es más, no han contribuido a aumentar ni la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas ni la formación interna de capital. Cálculos hechos para doce países latinoamericanos demuestran, por el contrario, que cuanto mayor es el aporte de capital extranjero, menor es la tasa de crecimiento del país. Esto se debe a que el financiamiento externo, lejos de estimular el ahorro y la tasa de inversión doméstica, contribuye, por el contrario, a incrementar los niveles de consumo de los estratos altos de la población.<sup>31</sup>

Agregando a los pagos de amortización e intereses sobre créditos recibidos la remesa al exterior de beneficios de inversiones privadas extranjeras, pagos por tecnología, etcétera (es decir, los diversos servicios al capital), se tiene una idea de los efectos de dichos financiamientos sobre las economías latinoamericanas. Entre los años 1955 y 1966, el pago de estos servicios creció a un ritmo anual de 9%, es decir, superior al crecimiento de la economía y al crecimiento de las exportaciones. Durante el mismo periodo, la relación entre estos servicios y los ingresos obtenidos por exportación de bienes y servicios pasó de 21% a 35%.<sup>32</sup> En otras palabras, América Latina tiene que gastar más de la tercera parte de las divisas obtenidas por sus exportaciones en pagar los servicios del capital extranjero. Sólo en lo que se refiere a los Estados Unidos, la diferencia entre nuevos aportes de capital y la remesa de utilidades arrojó un saldo desfavorable para Amé-

<sup>30</sup> Véase T. Hayter, *Aid as Imperialism*, London, Penguin, 1970. Hay muchos casos de créditos internacionales extendidos para proyectos especiales, y que desde luego deben ser amortizados con intereses por la nación receptora, que ilustran esta situación. Por ejemplo, aquel pequeño país de América Central que recibió varios millones de dólares para la construcción de un aeropuerto moderno (construido por una empresa extranjera), al cual llegan los "jets" de, principalmente, una compañía extranjera, en los que viajan casi exclusivamente los ejecutivos de otras compañías extranjeras. O aquel otro país andino que tiene que pagar un cuantioso crédito utilizado en la construcción de carreteras que conducen a zonas semidespobladas, cuya principal utilidad tiene que ver no con el desarrollo económico del país, sino con criterios globales de "seguridad hemisférica".

<sup>31</sup> Cf. K. Griffin, *op. cit.*, pp. 121-124.

<sup>32</sup> *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*, p. 91.

rica Latina de casi 7 mil millones de dólares entre 1960 y 1968.<sup>33</sup> Es evidente que la llamada ayuda externa en América Latina contribuye, no solamente a aumentar la dependencia de la región, sino también a una creciente descapitalización.

En última instancia, el financiamiento externo podría justificarse si con ello aumentase el ritmo de la inversión interna y la tasa de desarrollo. Pero esto no ha ocurrido en América Latina. La creciente proporción de su ingreso que los países latinoamericanos destinan a pagar su deuda externa y los servicios al capital extranjero, aunado al deterioro de los términos de intercambio, han hecho que la proporción de recursos domésticos disponibles para la inversión haya disminuido de 17.5% del producto total en 1950 al 14.5% a fines de la década pasada.<sup>34</sup> No sólo la tasa de inversión ha crecido más lentamente que el producto total; también el consumo de la población ha aumentado en forma menos rápida que el crecimiento de la economía.<sup>35</sup>

#### *Las burguesías consulares*

Las diferentes tendencias mencionadas hasta ahora tienen desde luego importantes implicaciones sociales y políticas. El comportamiento de la economía latinoamericana no puede comprenderse más que en relación con la estructura del poder y de las clases sociales en los países latinoamericanos. La vinculación de estas economías a los mercados internacionales se efectúa a través de las clases dirigentes de las naciones latinoamericanas y de sus formas de comportamiento. La dependencia externa se transforma, *pari passu*, en dominación interna. El futuro de América Latina no depende tanto, en consecuencia, de los precios internacionales de nuestros productos de exportación, sino de los cambios internos de estructura política y social que los propios pueblos latinoamericanos estén en condiciones de llevar a cabo.

<sup>33</sup> *Estudio Económico de América Latina, 1970, op. cit., tercera parte, capítulo I, p. 57.*

<sup>34</sup> R. Prebisch, *op. cit.*, p. 60. En cambio, los envíos financieros al exterior aumentaron hasta alcanzar 5% del producto total en 1966-68.

<sup>35</sup> *Ibid.*, cuadro 14. Entre 1950 y 1968 la tasa acumulativa anual de crecimiento del producto *per capita* fue de 2.2%, del consumo, 2.1%; y de los recursos para la inversión, de 1.2%.

Si las tasas de desarrollo en América Latina no han sido más altas; si el control sobre los sectores clave de la economía ha podido pasar a manos extranjeras; si las tasas de inversión tienden a disminuir; si la pérdida de capitales tiende a aumentar; si los niveles de consumo de las grandes masas de la población tienden a desmejorar; es porque las clases dirigentes de los países latinoamericanos no solamente no han sido capaces de invertir estas tendencias, sino, por el contrario, han sido sus principales promotores y beneficiarios.

La tradicional oligarquía terrateniente, que en muchos países ha ocupado la cúspide de la estructura del poder nacional hasta fechas muy recientes; los grupos comerciales y financieros vinculados a la exportación e importación (es decir, la clase que en la literatura marxista se denomina burguesía compradora); los empresarios industriales de épocas más modernas; han sido clases dirigentes cuyo comportamiento reflejaba justamente la subordinación y dependencia de las economías latinoamericanas con respecto a los países metropolitanos. En otras palabras, se trata de burguesías consulares, cuyas posibilidades de hegemonía interna han sido función de su propia dependencia externa. Desde luego, este proceso no ha tenido lugar sin conflictos; y preciso es reconocer que la historia de cada nación demuestra características propias que no se permiten generalizar al ámbito latinoamericano. Así, en diversas épocas ha habido intentos de industrialización nacional en algunos países latinoamericanos que tuvieron que enfrentarse a los intereses del sector externo (exportador-importador) y que generalmente fueron vencidos políticamente por estos intereses, en ocasiones mediante intervenciones extranjeras.<sup>36</sup> Por otra parte, una distinción útil para el análisis es la que se ha hecho entre aquellos países en que el sector externo de la economía constituía un enclave bajo control directo del extranjero, y aquellos otros en que la producción para el exterior se llevó a cabo principalmente bajo el control de grupos empresarios nacionales. En el segundo caso, las posibilidades del surgimiento de una burguesía industrial nacional han sido mayores.<sup>37</sup>

En todo caso, como puede desprenderse del análisis de los datos proporcionados por las Naciones Unidas, las posibilidades que tienen los grupos de empresarios capitalistas latinoamericanos de promover el desarrollo económico de sus países en forma independiente, son

<sup>36</sup> Véase A. G. Frank, *Lumpenbourgeoisie et lumpendéveloppement*, Paris, Maspéro, 1971.

<sup>37</sup> Véase F. H. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*

cada vez menores. La dependencia tecnológica y financiera del exterior en el proceso de industrialización hace que las burguesías latinoamericanas tengan que desempeñar un papel subordinado y, en el mejor de los casos, complementario, al de las empresas multinacionales.

### *La integración económica regional*

Desde hace algunos años se ha propuesto la integración económica latinoamericana como solución a la estrechez de los mercados internos nacionales y se ha pretendido que en el ámbito de un mercado común los empresarios latinoamericanos podrían desarrollar plenamente sus capacidades. Pero no sólo han sido extremadamente lentos los avances de la integración (y su ritmo tiende incluso a disminuir),<sup>38</sup> sino que también se advierte claramente que los principales beneficios de la integración serán recogidos por los países ya mejor desarrollados y más poderosos de América Latina y, lo que es más, por las propias empresas multinacionales no-latinoamericanas que a través de la integración regional logran establecer su dominio económico aún más sólidamente en el ámbito latinoamericano.<sup>39</sup>

### *La polarización en la distribución del ingreso*

La posición privilegiada de las clases dominantes latinoamericanas en el proceso de desarrollo dependiente, se advierte a través de algunos datos sobre la distribución del ingreso. El bajo nivel del ingreso promedio nacional no obsta para que los estratos superiores en América Latina tengan niveles de vida comparables e incluso superiores a sus homólogos en los países industriales. Así, el 5% superior de la población concentra la tercera parte del ingreso total, en tanto que el 50% más pobre de la región no recoge más que el 13% del ingreso total.<sup>40</sup> Es innegable que la distribución tan desigual del ingreso entre los diferentes estratos económicos ha sido una de las principales causas del subdesarrollo.

<sup>38</sup> Cf. *Estudio Económico de América Latina, 1970, op. cit.*, primera parte, capítulo III.

<sup>39</sup> Véase R. Prebisch, *op. cit.*, pp. 167-170. También: M. Jiménez Lazcano, *Integración económica e imperialismo*, México, Nuestro Tiempo, 1968.

<sup>40</sup> Naciones Unidas, *La distribución del ingreso en América Latina*, Nueva York, 1970, p. 33.

Las cifras sobre el ingreso reflejan una elevada polarización de la estructura de clases en América Latina. Pero cabe señalar que esta polarización se manifiesta no sólo a nivel de grandes estratos de la población, sino también concretamente entre sectores económicos y regiones geográficas. Así, el sector moderno de la economía incluye las actividades de alta productividad en la industria, la agricultura y los servicios que generan ingresos relativamente elevados para una proporción de la población que se halla ciertamente en crecimiento, pero que representa una parte mínima de la población total. En el polo contrario encontramos una proporción creciente de la población vinculada a actividades de bajo rendimiento, como son la agricultura minifundista y de subsistencia, las artesanías tradicionales (que van siendo desplazadas por la industria fabril) y las ocupaciones marginales en el sector de los servicios, a las cuales ya se ha hecho referencia. Esta polarización va en aumento, ya que las actividades del sector moderno tienden a incrementarse dentro de un circuito relativamente cerrado, el cual, contrariamente a lo que se supone por lo general, no incorpora automáticamente a las masas marginalizadas sino, por el contrario, como ya hemos señalado, las tiende a marginalizar aún más.

### *El colonialismo interno*

A otro nivel, la polarización tiene lugar con base ecológica entre diferentes regiones geográficas. Así se ha visto que las actividades productivas y el ingreso tienden a concentrarse en ciertas zonas dinámicas (grandes centros urbanos, zonas agrícolas de altos rendimientos, etcétera) mientras que otras regiones periféricas se mantienen esencialmente subdesarrolladas. No solamente aumenta la distancia entre estas diferentes regiones; generalmente están vinculadas entre sí de tal manera que el desarrollo de las primeras involucra el subdesarrollo de las últimas. Diferentes tipos de mecanismos, entre los cuales cabe señalar los precios, los salarios, el crédito, la política fiscal, los movimientos de capitales y las migraciones, contribuyen a la descapitalización progresiva de las zonas atrasadas y a la transferencia de recursos hacia las regiones adelantadas. Situaciones de este tipo han sido señaladas con respecto a las relaciones entre el nordeste paupérrimo y el sureste industrializado del Brasil; entre Buenos Aires y las provincias del interior en Argentina; entre la re-

gión de la Sierra y la Costa del Perú; entre la zona central y noroccidental por una parte, y las demás regiones (principalmente del sureste) en México. Esta estructura de metrópoli/satélite al interior de los países, vinculada a las demás formas de polarización mencionadas anteriormente, constituye una especie de *colonialismo interno* de los países latinoamericanos, el cual se ve fortalecido por la estructura del poder político y, en algunas naciones, por las relaciones interétnicas entre segmentos diferentes de la población (por ejemplo, las relaciones entre indígenas y mestizos).<sup>41</sup>

#### *La necesidad de reformas estructurales*

El colonialismo interno es una de las estructuras del subdesarrollo latinoamericano que necesitan ser quebradas para poder salir del círculo vicioso de la pobreza, el atraso, la dependencia externa y la dominación interna. La gran problemática actual de América Latina se reduce a cómo romper este círculo vicioso, y para ello las diferentes fuerzas sociales en juego promueven distintos modelos alternativos de cambio social.

La dinámica actual del crecimiento económico requiere tasas cada vez más elevadas del incremento del producto, para lo cual estadistas y técnicos reclaman mayores coeficientes de inversión y aumentos en la productividad del trabajo. Hace una década, la malograda Alianza para el Progreso ya proclamaba metas para el desarrollo latinoamericano que no fue posible alcanzar.<sup>42</sup> Actualmente se sugieren tasas de 7% y 8% anual de crecimiento del producto como meta mínima para la próxima década, pero las medidas propuestas son las mismas que han demostrado su ineficacia hasta la fecha.<sup>43</sup> Con el objeto de mantener y aumentar la

<sup>41</sup> Para una discusión del colonialismo interno véase P. González Casanova, *Sociología de explotación*, México, Siglo XXI, 1969; R. Stavenhagen, "Siete tesis equivocadas sobre América Latina". *El Día*, México, junio 25, 1965. Para la teoría de las relaciones metrópoli/satélite, véase A. G. Frank, *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*, *op. cit.*, Véase también: Naciones Unidas, *La distribución del ingreso en América Latina*, *op. cit.*, capítulo III; K. Griffin, *op. cit.*, pp. 63-65; E. Havens + W. L. Flinn (Eds.), *Internal Colonialism and Structural Change in Colombia*, New York, Praeger, 1970.

<sup>42</sup> Véase el balance semioficial de la Alianza en el cual se reconoce su fracaso; J. Levinson y J. de Onís, *The Alliance that Lost its Way: a Critical Report on the Alliance for Progress*, A Twentieth Century Fund Study, Chicago, Quadrangle Books, 1970.

<sup>43</sup> Cf. R. Prebisch, *op. cit.* Este estudio por el ex director

de la tasa de crecimiento económico y la apariencia de un desarrollo medido en promedios estadísticos, es probable que los dirigentes latinoamericanos continúen favoreciendo y prestando especial atención al sector moderno de la economía. Una tal política es desde luego importante desde muchos puntos de vista, pero como hemos señalado anteriormente, conduce a agravar los desequilibrios estructurales característicos del subdesarrollo.

Por otra parte, estos mismos desequilibrios han engendrado presiones sociales y políticas cada vez más poderosas, ejercidas por las masas populares que reclaman una mayor participación en los beneficios del crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso, nuevas fuentes de trabajo y oportunidades de empleo, así como una creciente participación social en los procesos políticos. Las formas que asumen estas presiones son diversas (y volveremos a algunas de ellas más adelante), pero todas conducen al planteamiento de profundas reformas estructurales a las que las clases dominantes de América Latina han sabido oponerse con mayor o menor éxito. En el marco de las economías liberales existentes no es posible que se lleven a cabo estas reformas de estructura que afectarían las posiciones de privilegio y dominio de las oligarquías y burguesías dominantes y en general de los beneficiarios nacionales y externos del colonialismo interno y de la dependencia exterior.

#### *El Estado empresario y la doble norma de la política desarrollista*

Con el objeto de hacer frente a estas presiones sociales y políticas y de canalizarlas, en la medida de lo posible, sin modificar la estructura del poder existente, ha surgido en los últimos años el Estado como empresario público y como elemento fundamental en la orientación del proceso de desarrollo. Es así como se ha llevado adelante lo que pudiera llamarse una doble política desarrollista que por una parte refuerza, por todos los medios posibles (financiamientos externos, subsidios a la inversión privada extranjera, participación estatal en empresas de cierto tipo, proteccionismo, manipulación de tasas de cambio, integración económica regional, etcétera), el dinamismo del sector moderno de la economía (industrias de punta, agricultura de exporta-

de la CEPAL y antiguo subsecretario de las Naciones Unidas, fue hecho a petición del Banco Interamericano de Desarrollo.

ción); y que por la otra distribuye paliativos a las masas marginales.

La política de paliativos incluye desde inversiones “sociales” (vivienda popular, servicios urbanos básicos) hasta reformas agrarias de tipo minifundista. El creciente problema del desempleo y de la marginalidad estructural hace sin embargo imprescindible la elaboración de una política de empleo y de ingresos para las masas marginales. Es bien probable que en los próximos años se adopten medidas y se hagan inversiones mínimas para crear empleos para la creciente mano de obra, aun cuando sea a niveles de baja productividad. De esta manera se logrará tal vez aminorar las presiones político-sociales de las masas durante algún tiempo, pero se les seguirá manteniendo en otro circuito cerrado de “desarrollo subdesarrollado”. En efecto, al mantener un crecimiento acelerado del sector moderno sin modificar básicamente las estructuras responsables del subdesarrollo, la mano de obra y la producción en el creciente sector marginal se encontrarán vinculados a un mercado de baja capacidad, cada vez más lejano del mercado de alto consumo vinculado al sector moderno. En consecuencia, la doble norma de la política desarrollista, en vez de contribuir a la integración del mercado nacional, fomenta el desarrollo de dos mercados desarticulados entre sí y, por ende, refuerza el colonialismo interno en los países latinoamericanos.

Si éstas son efectivamente las tendencias que se advierten en la actualidad, es dudoso que la doble norma de la política desarrollista logre contener las tensiones y conflictos inherentes al sistema, que tiendan a manifestarse en forma cada vez más aguda.

### *El fracaso de la democracia liberal y el populismo*

Una de las manifestaciones más notorias de estas contradicciones ha sido el fracaso del modelo de la democracia liberal como estructura política viable en América Latina. Tradicionalmente (hasta fines del siglo pasado o principios del presente en algunos países, hasta la crisis de los años treinta en otros, hasta épocas aún más recientes en los demás), la estructura del poder se basaba en las oligarquías rurales y urbanas vinculadas esencialmente al sector externo de la economía. Las grandes masas de la población quedaban excluidas de la participación institucional en el proceso político. Progresivamente, las clases medias urba-

nas y la clase obrera industrial reclamaron y obtuvieron en mayor o menor grado (y con importantes variaciones de país en país) la representación política. Así, surgieron los llamados partidos políticos de la clase media y los sindicatos industriales. Con las reservas que requiere todo análisis a un nivel tan general, puede afirmarse que la incorporación al sistema político (que un estudioso ha llamado de “participación ampliada”<sup>44</sup> de las capas medias urbanas y, más tarde, del proletariado organizado) coincide con el crecimiento urbano, los primeros intentos de industrialización y la formación del mercado interno nacional.<sup>45</sup> En ciertos países, esta evolución ha conducido a los regímenes y movimientos llamados “populistas”, de los cuales los más conocidos (por haber llenado toda una época de la historia de sus países) son el peronismo en Argentina y el getulismo en el Brasil. Aunque no puede haber una definición exacta del populismo en América Latina<sup>46</sup> la característica principal de estos sistemas parece ser la movilización y la manipulación de las masas obreras “en disponibilidad”, con el objeto de dar mayor base y permitir más margen de maniobra a coaliciones inestables entre ciertas fracciones en competencia de las clases dominantes. La figura del líder carismático, manejando un lenguaje demagógico, es una característica secundaria de estos movimientos.

El populismo desempeñó ciertamente una función política para la burguesía durante el periodo del “crecimiento hacia adentro” de las economías latinoamericanas,<sup>47</sup> al mismo tiempo que constituía una forma de expresión relativamente primitiva de las masas populares en su intento por participar en el sistema político. Pero este sistema deja de ser funcional cuando quienes lo manejan tratan de incorporar a las masas

<sup>44</sup> Cf. G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

<sup>45</sup> El mejor análisis de estos procesos se encuentra en F. H. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*

<sup>46</sup> La literatura sobre el tema es amplia. Citemos simplemente algunas obras importantes. T. Di Tella, *El sistema político argentino y la clase obrera*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, y “Populism and Reform in Latin America” en C. Véliz (Ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, London, Oxford University Press, 1965; J. Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; O. Ianni, *O colapso do populismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968; F. Weffort, “Estado y masas en el Brasil”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, 65-1, 1965.

<sup>47</sup> Se ha llamado “crecimiento hacia adentro” la etapa del desarrollo latinoamericano en que la demanda interna comenzó a jugar un papel importante en la dinámica del crecimiento económico. Véase CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

marginales con el objeto de ampliar sus bases políticas. Dado que estos grupos marginales no encuentran cabida en el esquema de desarrollo dependiente, su aparición en la escena política como participantes en los movimientos populistas representa un peligro para la estabilidad del sistema y, en última instancia, para la hegemonía de las clases dirigentes. En consecuencia, cuando éstas se sienten desbordadas por dichos movimientos intentan recurrir a otras soluciones.

### *Los regímenes militares*

Con el objeto de llenar el vacío político creado de esta manera, han surgido en distintos países, cada vez con mayor frecuencia, los regímenes militares. En las últimas cuatro décadas han tenido lugar en los países de América Latina casi un centenar de golpes de Estado exitosos. Solamente durante los últimos diez años hubo más de veinte golpes militares en diez países. Sin contar los que fracasaron. Estos nuevos regímenes de fuerza ya no tienen nada que ver con los soberbios “caudillos” militares de corte autocrático y personalista de otras épocas. Actualmente se trata de golpes “institucionales” en los que toma el poder un aparato militar tecno-burocrático bien organizado, modernizante y con altos niveles de profesionalización. A veces los militares justifican su intervención por la necesidad de “poner orden en la casa” antes de entregar nuevamente el poder a los civiles. Más recientemente, afirman su voluntad de mantenerse en el poder para realizar una política de desarrollo de la cual juzgan incapaz a los regímenes civiles. Los nuevos golpes militares no son el producto de una “casta” militar aristocratizante vinculada inseparablemente a los destinos de la oligarquía tradicional: Se encuentran más bien ligados al surgimiento de las clases medias urbanas en lo que se ha llamado la “crisis hegemónica” de los grupos dirigentes tradicionales.<sup>48</sup> En otras palabras, ante la no operacionalidad de la democracia liberal representativa y ante la inherente inestabilidad de los populismos, los regímenes militares resultan ser los únicos capaces, en ciertos países latinoamericanos, de mantener funcionan-

<sup>48</sup> La literatura sobre el militarismo en América Latina es abundante. Señalemos simplemente el remarcable estudio de J. Nun, *Latin America: The Hegemonic Crisis and the Military Coup*, Berkeley University of California, Institute of International Studies (Politics of Modernization Series, núm. 7), 1969.

do el proceso del desarrollo dependiente al institucionalizar lo que un autor ha llamado “la norma de la ilegitimidad”.<sup>49</sup>

Los nuevos regímenes militares no solamente se adueñan del poder político; también tratan de controlar el aparato administrativo del Estado, fomentando sus tendencias empresariales y su creciente intervención en la economía. Con frecuencia se encuentran ligados asimismo estrechamente a la operación de las corporaciones multinacionales en sus países, debido en parte a su vocación como “hombres de la organización” y en parte a que los aparatos militares son ellos mismos consumidores de grandes cantidades de tecnología moderna y costosa.

Algunos de los regímenes militares recientes han fundamentado su acción política en la ideología de la “defensa de la civilización occidental” dentro del marco global de la guerra fría, la cual han pretendido trasladar al interior de sus propias fronteras. De esta manera, desempeñan el papel que el Pentágono les ha asignado en sus esquemas de “seguridad hemisférica”, y al mismo tiempo elaboran, cuando menos en la parte sur del continente, lo que un autor ha llamado una “estrategia subimperialista”.<sup>50</sup> Esta vocación hegemónica de los militares no se opone, sin embargo, al desarrollo de una cierta ideología nacionalista. Además de grandiosos “proyectos nacionales” de inspiración geopolítica, algunos militares también hacen suyas las demandas tradicionales de los grupos de izquierda por la nacionalización de los recursos naturales básicos del país. Dado que las inversiones de estos sectores ya no representan los principales intereses del capital extranjero en América Latina, la nacionalización de dichos recursos permite mejorar la “imagen” nacional de los militares en áreas de gran sensibilidad política sin afectar los intereses fundamentales del capital extranjero y las características básicas de la dependencia externa.<sup>51</sup>

Es evidente que los regímenes militares, por su propia naturaleza, representan una intervención elitista, tecnocrática y burocrática en los procesos políticos nacionales. La intervención militar excluye, por definición, el juego político de partidos y movimientos de

<sup>49</sup> Cf. I. L. Horowitz, “The Norm of Illegitimacy”, en *Latin American Radicalism*, New York, Vintage Books, 1969.

<sup>50</sup> Cf. R. M. Marini, *op. cit.*

<sup>51</sup> La inversión directa norteamericana en el sector minero en América Latina representaba en 1968 el 14.4% de inversión total. Cf. *Estudio Económico de América Latina, 1970*, *op. cit.*, tercera parte, capítulo 1, cuadros 2 y 3.

las distintas clases sociales, aunque en ocasiones puede fomentar la apariencia de una democracia partidista. En cambio, no excluye el juego muy activo, pero restringido, de ciertos grupos de presión económicos y políticos que tiene lugar bajo la superficie de una aparente calma institucional. En todo caso, los aparatos militares en el poder se encuentran desvinculados de las corrientes políticas de las grandes masas de la población. No pueden, sin peligro de perder el control, desempeñar el papel que se han asignado a sí mismos —o que les ha sido asignado— sin una represión política sistemática y en ocasiones sumamente violenta contra todo movimiento que pretende contestar su derecho de ejercer el poder. La represión militar se ejerce no sólo contra partidos de oposición, sino también contra los sindicatos, los movimientos campesinos, los estudiantes y otros grupos que a veces sólo reclaman ciertos derechos limitados que las propias leyes les conceden. Así, una de las características principales de los regímenes militares latinoamericanos ha sido la comprensión de los salarios y de los niveles de vida de los trabajadores y campesinos, lo cual no es más que una expresión del desarrollo polarizado y dependiente al que nos hemos referido.

### *Los movimientos populares*

Frente a las estructuras del poder controladas por las oligarquías tradicionales, las burguesías consulares o los regímenes militares, han surgido los movimientos reivindicatorios y políticos de las masas populares. Éstos han tomado diferentes formas de acuerdo con las circunstancias nacionales e históricas concretas, pero para simplificar podemos clasificarlos en dos grandes tipos: los que pretenden una mayor participación dentro de los sistemas existentes (que pueden ser llamados reformistas) y los que reclaman cambios fundamentales en el sistema económico y político (que podemos llamar revolucionarios). Señalemos que esta distinción se refiere al contenido y a la profundidad de los objetivos y no a la forma de lucha o la táctica relativa a la toma del poder. Así, algunos movimientos reformistas pueden llegar al poder de manera revolucionaria, en tanto que otros movimientos que plantean objetivos revolucionarios pueden hacerlo dentro del juego electoral de la democracia de partidos.

Entre los primeros citemos a los movimientos “nacional populares” que se apoyan en amplios sectores

de las capas medias urbanas, la clase obrera y los campesinos, así como a las organizaciones particulares de algunos de estos sectores. Algunos ejemplos de movimientos políticos de esta índole son la revolución mexicana de la primera época (hasta 1940), el MNR en Bolivia, el APRA en Perú, el “trabalismo” brasileño antes del golpe militar de 1964, el partido de Acción Democrática en Venezuela, etcétera. Dadas las crecientes contradicciones en el modelo de desarrollo dependiente, ya señaladas arriba, es poco probable que este tipo de movimiento político tenga algún futuro en América Latina. Si llegan al poder, tienden a transformarse en Estados burocrático-corporatistas (como ha sido el caso mexicano); si no llegan al poder, o lo pierden, tienden a diluirse y a ser desbordados por la izquierda o absorbidos por la derecha.

Mucho se ha discutido en América Latina si el movimiento obrero-industrial (que en algunos países tiene una cierta fuerza numérica y política) es o no “revolucionario”. En estas discusiones han intervenido más las posiciones ideológicas propias de otros contextos socio-históricos que las realidades latinoamericanas. La clase obrera organizada, aun cuando numéricamente pequeña, ha sido integrada en un sistema de privilegios y beneficios (legislación protectora, salarios mínimos, negociaciones colectivas, seguridad social, etcétera) que por lo general no fue el resultado de largas y penosas luchas sociales, sino el producto de una política gubernamental protectora y tutelar. A cambio de ciertas prebendas, muchos movimientos obreros organizados se han visto estrechamente asociados a las estructuras gubernamentales o a ciertos partidos en el poder. Además, dada su situación de privilegio relativo frente a las masas campesinas y marginales (es decir, como beneficiarios de la situación del colonialismo interno), la clase obrera organizada tiende a ser más reivindicativa en el plano económico, que revolucionaria en el plano político. Solamente en aquellos regímenes militares que han reprimido sistemáticamente las organizaciones de los trabajadores, se advierten actualmente tendencias de creciente radicalización de la clase obrera urbana e industrial.

A diferencia de las organizaciones obreras, los movimientos campesinos han sido tradicionalmente de corte más radical, salvo algunas excepciones, debido principalmente a que la rígida y opresiva estructura social y política en el campo hace que toda demanda campesina (por modesta que sea) represente un ataque frontal al poderío de la oligarquía terrateniente. Más que



ningún otro grupo social, los campesinos en América Latina han sufrido las represiones más violentas y sistemáticas. Es así como algunos de los movimientos campesinos se han transformado, sobre todo en relación con las reformas agrarias, en fuerzas revolucionarias de primera magnitud. Es muy probable que en los próximos años aumente la incidencia e intensidad de los movimientos campesinos en los países que no lleven a cabo un programa acelerado y masivo de redistribución de la tierra. También es probable que dichos movimientos serán reprimidos cada vez con mayor eficacia por gobiernos temerosos de que la vinculación de los movimientos campesinos con otros grupos de tipo revolucionario pueda conducir a revoluciones sociales de grandes alcances.

### *La lucha revolucionaria*

La década de los sesenta que ha sido, como hemos visto, un periodo de creciente dependencia externa y de creciente polarización interna en América Latina, ha sido también la década de la lucha revolucionaria guerrillera en algunos países del continente. El éxito de la Revolución Cubana, así como los obstáculos institucionales o militares a todo cambio político significativo en la mayoría de los países latinoamericanos, inspiraron a varias generaciones de jóvenes (sobre todo estudiantes) a lanzarse por la vía de la lucha guerrillera. En no menos de catorce países latinoamericanos ha habido organizaciones de guerrillas en algún momento durante la última década, y en siete de ellos los combates revolucionarios han llegado a tener, o tuvieron durante cierto tiempo, una importancia política considerable.

Los objetivos, la estrategia y las tácticas de estos movimientos han variado y la izquierda latinoamericana ha sufrido profundas disensiones internas en torno a estas cuestiones. Los pros y los contras de una guerrilla rural vinculada a los movimientos campesinos o de una guerrilla urbana vinculada a los grupos marginales y otros sectores de las ciudades; los méritos relativos de un "foco guerrillero" o de un "partido revolucionario de masas" han sido ampliamente debatidos, y seguirán siéndolo en años venideros. El hecho es que los éxitos netamente militares de estos movimientos han sido escasos, debido en no poca medida a los considerables avances logrados por los ejércitos latinoamericanos, asesorados por los Estados Unidos, en materia

de técnicas antiguerrilleras. Pese al asesinato del "Che" Guevara en Bolivia en 1967, que marcó una etapa del combate revolucionario en América Latina, es probable que la guerrilla siga siendo empleada como instrumento de lucha política, así como lo ha sido desde hace muchos siglos. Pero es poco probable que alguno de estos movimientos logre en el futuro previsible alcanzar una victoria total, a no ser que ocurra una coyuntura particularmente favorable.

En cambio, las repercusiones políticas de los movimientos guerrilleros han sido considerables y su impacto en los distintos países no puede ser aún evaluado con objetividad.<sup>52</sup> Así, en algunos países han tenido como resultado una escalada de la represión y la violencia, contribuyendo a aislar aún más (pero no necesariamente a debilitar a corto plazo) a los regímenes militares en el poder. En otros, han contribuido a poner en evidencia la crisis estructural y la incapacidad de los gobiernos para resolverla. En otros más, finalmente, la dramática experiencia guerrillera, tal una catarsis, contribuyó a "conscientizar" a otros sectores de la población (incluso militares), permitiendo la apertura política del sistema hacia ciertas reformas revolucionarias cuya dirección final no es aún posible determinar con claridad.

La falta de éxitos significativos a corto plazo y las crecientes dificultades de los movimientos guerrilleros en el continente durante la última década, no han conducido, sin embargo, al abandono del modelo de la vía revolucionaria del cambio social. En todo caso, han conducido a la búsqueda de otras estrategias y al reconocimiento, por parte de los propios grupos revolucionarios, de que las realidades sociales y la dialéctica política en América Latina son más complejas de lo que pudiera haberse pensado en un principio. El futuro de los movimientos revolucionarios (guerrilleros o no) depende, desde luego, no solamente de la relación de fuerzas al interior de cada país latinoamericano, sino también de coyunturas internacionales.

### *Las alternativas futuras*

Pocas veces en la historia ha existido en todo un continente, como actualmente en América Latina, una

<sup>52</sup> Han sido pocos los análisis objetivos de la experiencia guerrillera reciente en América Latina, y su estudio sociopolítico queda por hacerse. Uno de los pocos intentos es el de Richard Gott, *Guerrilla Movements in Latin America*, Londres, Nelson, 1970.

conciencia tan generalizada, entre los más diversos grupos sociales, de la necesidad de llevar a cabo profundas modificaciones de estructura política y económica. Tal vez lo que más se acerca a esta amplia toma de conciencia son los movimientos anticoloniales de los países africanos en los años de la postguerra. Pero si bien todo el mundo está de acuerdo en reconocer la existencia de la crisis, no hay acuerdo posible en cuanto a las soluciones, ya que las corrientes ideológicas y los modelos de cambio propuestos son función de los intereses de las clases sociales y de los conflictos entre fuerzas sociales opuestas.

No hay nada en la condición actual de América Latina que permita pensar en la posibilidad de un solo camino hacia el desarrollo que pudiera ser recorrido por todos los países. No hay nada tampoco que permita suponer que la situación actual de subdesarrollo, polarización interna y dependencia externa, pueda mantenerse invariable durante mucho tiempo. Pero también es claro que todo modelo de cambio que pueda ser adoptado no ocurrirá sin obstáculos, contradicciones, tensiones y conflictos. Tomando como base el análisis hecho hasta ahora podemos señalar tres grandes modelos de alternativas futuras en América Latina.<sup>53</sup>

1) *La continuación del desarrollo dependiente.* Las tendencias actuales podrán mantenerse en algunos países por tiempo indefinido, pasando de crisis en crisis y profundizando cada vez un poco más en lo que se ha llamado el "desarrollo del subdesarrollo".<sup>54</sup> Aunque este proceso contiene, al menos en apariencia, las "semillas de su propia destrucción", no cabe duda que las fuerzas que lo sostienen tendrán suficiente capacidad y flexibilidad para impedir que estas semillas germinen, cuando menos mientras no surjan poderosas contrafuerzas que logren desalojar a las primeras. Si este proceso se mantiene durante algunos años más, la subordinación e integración de América Latina, a la que en su día se ha llamado "el nuevo Imperio Romano", será

<sup>53</sup> Los ejercicios de proyección política han atraído ya a diversos especialistas de las ciencias sociales en América Latina. Citemos entre los ensayos más recientes y estimulantes a: T. Dos Santos, *op. cit.*; H. Jaguaribe, "Dependencia y Autonomía en América Latina" en A. Ferrer *et al.*, *La Dependencia político-económica de América Latina*, *op. cit.*; A. Pinto, *Política y desarrollo*, Santiago, Editorial Universitaria, 1968; O. Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", en *Estudios internacionales*, Santiago, vol. 1, núm. 1, abril 1967.

<sup>54</sup> Cf. A. G. Frank, *Le Développement du Sous-Développement. L'Amérique Latine*, Paris, Maspéro, 1970.

sin duda completa, y los países latinoamericanos pasarán de una dependencia satelizante a una dependencia provincial.<sup>55</sup> Esta "puertorricanización" de América Latina, a la cual ya apuntan las actuales tendencias económicas, tendrá sin duda repercusiones imprevisibles en el campo político.

Entre las fuerzas que prestan apoyo a este modelo de desarrollo dependiente (o de crecimiento sin desarrollo, o de expansión polarizada, como pudiera llamarse indistintamente), se encuentran, desde luego, las corporaciones multinacionales cuyas actividades, si se les deja libre juego, podrán en poco tiempo limitar considerablemente la autonomía de acción de algunos gobiernos nacionales.<sup>56</sup> Detrás de estos intereses económicos no puede dejarse de mencionar la estrategia político-militar de los Estados Unidos, que se ha manifestado a través de diversas intervenciones, directas e indirectas, en los asuntos internos de los países latinoamericanos durante las últimas décadas.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Cf. H. Jaguaribe, *loc. cit.*

<sup>56</sup> El poder económico de algunos de estos conglomerados (medido por el monto de sus ventas) es mayor que el de muchos pequeños países (medido en términos de producto nacional bruto).

<sup>57</sup> No es posible detallar aquí la larga historia de estas intervenciones. Un estudio semioficial de la Alianza para el Progreso, que fue aclamada hace una década como el inicio de una nueva era de cooperación y armonía interamericana, concluye cándidamente así:

"La Alianza, definida como un registro de las relaciones interamericanas durante la última década, justifica aún más la desilusión. Si ha sucedido en impedir que nuevos Castros tomen el poder en el hemisferio (*sic*), lo ha hecho por medios militares, fracasando conspicuamente en fomentar la causa de la izquierda democrática. Los Estados Unidos han intervenido abiertamente en la República Dominicana y menos obviamente en Brasil y Guatemala, no para ayudar a la izquierda democrática sino a las fuerzas militares y civiles del conservadurismo. En disputas entre los gobiernos latinoamericanos y las corporaciones norteamericanas, los Estados Unidos han presionado económicamente a los gobiernos latinoamericanos sin la menor consideración por las cuestiones en disputa. Los funcionarios responsables por la concesión de créditos han exigido consistentemente que los países que buscan asistencia financiera lleven a cabo programas de estabilización monetaria; no han exigido programas de reforma social. El congreso de los EE UU y el ejecutivo han limitado fondos para créditos a compras de mercancías norteamericanas (particularmente las que no tienen precios competitivos) y a otros usos consistentes con una balanza de pago norteamericana favorable.

"Estas políticas han fomentado serias dudas acerca del compromiso de los EE UU para con el desarrollo democrático en América Latina, y acerca de la fórmula de la Alianza para alcanzarlo." Véase J. Levinson + J. de Onís, *op. cit.*, pp. 13-14.

A este conjunto de fuerzas extra-latinoamericanas es preciso agregar, en apoyo de la continuación del desarrollo dependiente, los intereses de las burguesías consulares de América Latina y la ideología neofascista y “subimperialista” de ciertos regímenes militares. Mientras no surjan cambios en los intereses de cada uno de estos actores, o conflictos entre ellos, las únicas fuerzas que se opondrán a esta constelación serán las corrientes ideológicas nacionalistas y antiimperialistas de ciertos sectores sociales (incluso fracciones de la burguesía y de los estratos medios, así como elementos de las fuerzas armadas y de la Iglesia, y los movimientos revolucionarios populares (que pueden o no, según las circunstancias, optar por la lucha armada).

2) *El desarrollo capitalista autónomo*, basado en una amplia alianza de clases sociales y en una ideología desarrollista y nacionalista. Este modelo ha sido intentado ya en algunos países en ciertas épocas y su fracaso hasta ahora no debe hacer pensar que sea totalmente imposible revivirlo en el futuro. Esto pudiera acontecer, si los costos políticos y sociales del modelo anterior resultaran demasiado elevados para las clases dominantes nacionales y externas. Implicaría la necesidad de invertir algunas de las tendencias actuales del desarrollo dependiente, lo cual solamente pudiera llevarse a cabo en el marco de un capitalismo de Estado y de una integración económica latinoamericana, en donde poderosas empresas públicas y organismos estatales de planificación llevarían a cabo las tareas que las burguesías latinoamericanas son incapaces de realizar por sí mismas.

La viabilidad de esta alternativa reside en la posibilidad que tendrían ciertas élites activas (partidos políticos multclasistas, grupos de militares, tecnócratas y planificadores gubernamentales) de reformar la dependencia externa en interdependencia y la expansión polarizada interna en desarrollo integrado, sin romper básicamente la actual estructura de clases. Para ello tendrían que saber movilizar el apoyo, al menos pasivo, de amplias capas populares que les permitiera limitar el poder de las clases dominantes dependientes, y de negociar en posición de fuerza relativa con los inte-

Recuérdese simplemente la declaración del Congreso norteamericano, autorizando al gobierno de los Estados Unidos a intervenir unilateralmente en América Latina para defender sus intereses. Dicha declaración no ha sido nunca denunciada y recuerda aquella otra “doctrina de la soberanía limitada” enunciada en la esfera de influencia de otra superpotencia.

reses extranjeros. Al mismo tiempo tendrían que saber manipular e incorporar al esquema a estas mismas fuerzas populares, con el objeto de no ser desbordadas por la izquierda. Así, mientras que el modelo anterior significa gobernar contra el pueblo, en este modelo se tendría que gobernar sin el pueblo.

La posibilidad de este modelo depende de una estrategia a la vez económica y política que hasta ahora no ha sido posible poner en práctica en América Latina. Los que han manejado la estrategia económica generalmente han sido incapaces de controlar el proceso político, y los que han manejado el poder político han carecido, por lo general, de una estrategia económica viable para este modelo. En consecuencia es probable que los intentos que se hagan por desarrollar esta alternativa caigan nuevamente en el sistema anterior, o bien sean llevados por su propia dinámica hacia el modelo revolucionario socialista, que es la tercera alternativa que consideraremos.

3) *El socialismo revolucionario*. Desde la victoria de la Revolución Cubana y particularmente desde la llegada al poder de un gobierno socialista en Chile en 1970, la alternativa del socialismo revolucionario se plantea objetivamente como un modelo posible de desarrollo para los países latinoamericanos. Si “socialismo” en este contexto, se refiere a una cierta forma de organización social y de ideología política, el adjetivo “revolucionario” no se refiere tanto al modo de toma del poder como al cambio radical en el modo de producción y en las relaciones de clases. Por las razones expuestas anteriormente, es poco probable, en el futuro a corto plazo, que sean coronadas de éxito las diversas guerrillas revolucionarias. En cambio, sí parece posible que, bajo las presiones cada vez más fuertes ejercidas por estas mismas guerrillas, así como por otras fuerzas revolucionarias, ocurran realineamientos entre sectores de las fuerzas políticas tradicionales (inclusive fracciones de las fuerzas armadas, de los partidos “nacional-populares” y de la democracia cristiana), que permitan una opción socialista. Esto sería lo que estaría aconteciendo, según algunos observadores, bajo el régimen militar del Perú, y lo que ocurrió en Bolivia hasta el golpe de Estado de agosto de 1971, que encuentra así perfectamente su explicación.

El éxito de esta alternativa dependerá, desde luego, de su capacidad de romper la dependencia externa y las formas tradicionales de dominación interna, de acelerar la tasa de crecimiento económico, de redistribuir

el ingreso nacional, de eliminar la marginalidad estructural y el colonialismo interno, de aumentar los niveles de vida de las grandes masas de la población y de asegurar la más amplia participación política y social del pueblo en el proceso de desarrollo. No existe, por supuesto, una receta para lograr estos objetivos y las dificultades y obstáculos que enfrentará este modelo, así como las contradicciones y los conflictos internos y externos que engendra (como lo demuestran las experiencias cubana y chilena) pueden parecer, a primera vista, insuperables.

Pero una de las debilidades de los que construyen el futuro es, justamente, su principal fuerza: un incurable optimismo y una fe inquebrantable en las capacidades potenciales de la humanidad. La alternativa revolucionaria en América Latina no podrá realizarse, como ya lo había previsto el "Che" Guevara, sin una nueva moral y un nuevo tipo de hombre. Pero éste no puede surgir más que en el crisol de la práctica revolucionaria.



*Enrique  
Bostelmann*