

esta ambigüedad es típica de la situación de subdesarrollo y que, por lo tanto, es necesario elaborar conceptos y proponer hipótesis que la expresen y permitan comprender el subdesarrollo bajo esa perspectiva fundamental. Ésta expresa la contradicción entre la nación concebida como una unidad social relativamente autónoma (lo que obliga, por lo tanto, a referirse de manera constante a la situación interna de poder) y el desarrollo como proceso logrado o que se está logrando, a través de vínculos de nuevo tipo con las economías centrales, pero en cualquier caso, bajo las pautas definidas por los intereses de aquéllas.

La perspectiva en que nos colocamos pone en tela de juicio precisamente lo que se acepta como necesario en la concepción usual del análisis de las etapas del desarrollo. En efecto, las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo de las sociedades subdesarrolladas y dependientes son procesos políticos que, en las condiciones históricas actuales, suponen tensiones que no siempre ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo nacional. Tal resultado no es automático y puede no darse; lo que equivale a afirmar que el análisis del desarrollo social supone siempre la "posibilidad" de estancamiento y de heteronomía. La determinación de las posibilidades concretas de éxito depende de un análisis que no puede ser sólo estructural, sino que ha de comprender también el proceso en el que actúen las fuerzas sociales en juego, tanto las que tienden a mantener el *statu quo* como aquellas otras que presionan para que se produzca el cambio social. Exige asimismo la determinación de las "orientaciones valorativas" o ideologías que se vinculan a las acciones y a los movimientos sociales. Como estas fuerzas están relacionadas entre ellas y expresan situaciones de mercado con diversas posibilidades de crecimiento, el análisis sólo se completa cuando se logra que el nivel económico y el nivel social tengan sus determinaciones recíprocas perfectamente delimitadas en los planos interno y externo.

### III. LAS SITUACIONES FUNDAMENTALES EN EL PERÍODO DE "EXPANSIÓN HACIA AFUERA"

La perspectiva adoptada en este ensayo requiere analizar tanto las condiciones como las posibilidades de desarrollo y de consolidación de los estados nacionales latinoamericanos según como los grupos sociales locales lograron establecer su participación en el proceso productivo y consiguieron definir formas de control institucional capaces de asegurarla. En términos clásicos, esta problemática se expresaría diciendo que la creación de los estados nacionales, y el control de las economías locales, implican que las asociaciones de intereses de las clases y grupos económicamente orientados establezcan formas de autoridad y poder de tal modo que constituyan un "orden legítimo"; y que en torno de éste se logre el consentimiento y la obediencia de las clases, grupos y comunidades excluidas del núcleo hegemónico formado por la "asociación de intereses". Las precedentes consideraciones suponen que para explicar el desarrollo se hace necesario superar la idea de que las bases materiales —el sistema productivo—, que sirvieron de apoyo para la obtención de los fines económicos a que aspiraban los grupos y clases que controlaban la producción, podían asegurar por sí mismas —o por los cambios que las condiciones del mercado mundial provocaron en las bases mantenidas— la transformación automática del sistema de poder, dando lugar así a la democratización de las estructuras sociales. Se destaca así el hecho de que las formas asumidas por las relaciones entre el sistema económico y el sistema de poder a partir del período de implantación de los estados nacionales independientes dieron origen a posibilidades distintas de desarrollo y autonomía para los países latinoamericanos, conforme a sus situaciones peculiares.

En este sentido, a fin de comprender las situaciones presentes, de cuya problemática partimos, se requiere el análisis, por somero que sea, de las situaciones históricas que explican cómo las naciones americanas se vinculan al sistema mundial de poder y a la periferia de la economía internacional.

En líneas generales es posible distinguir tres formas de relación de las áreas coloniales con las metrópolis,<sup>1</sup> a partir del modo como se constituyó el "mundo periférico" dentro del sistema colonial de producción y dominación: las colonias de población, las colonias de explotación y las reservas territoriales prácticamente inexploradas.

Es evidente que la forma que adquirió la incorporación del mundo colonial a los centros metropolitanos estuvo condicionada por la base económica de producción que en cada caso se implantaba. En general, la ocupación extensiva de la región, con la consecuente dispersión geográfica, se dio en las colonias agropecuarias; la organización de factorías estuvo presente en las explotaciones de recursos naturales, minerales o forestales; en cuanto al virtual mantenimiento de áreas inexploradas, esto se da en función de los intereses estratégicos metropolitanos y de una política de reserva de recursos para incorporaciones futuras.

Con la ruptura del "pacto colonial", esto es, cuando la comercialización de los productos coloniales dejó de hacerse a través de los puertos y aduanas ibéricas para ligarse directamente a Inglaterra, la formación de las naciones en América Latina se hizo posible a través de grupos sociales locales cuya capacidad para estructurar un sistema local de control político y económico varió justamente en función del proceso histórico de su constitución en el período colonial. En todos los casos el problema de la organización nacional consistía:

1. En mantener bajo control local el sistema pro-

1. Dentro de los límites y de los objetivos de este trabajo no es posible ni necesario discutir en forma minuciosa la fase de colonización.

ductivo exportador heredado del sistema colonial, que constituía el vínculo principal con el exterior y la actividad económica fundamental.

2. En disponer de un sistema de alianzas políticas entre los varios sectores sociales y económicos de las antiguas colonias que permitiera, al grupo que aseguraba las relaciones con el exterior —con el mercado internacional y naturalmente con los estados nacionales de los países centrales—, un mínimo de poder interno para que la nación pudiera adquirir estabilidad y se constituyera como expresión política de la dominación económica del sector productivo-exportador.

Como es natural, el proceso de formación nacional pudo darse con mayores posibilidades de éxito en el caso de las colonias que se habían organizado como base agrícola de la economía metropolitana. En efecto, tales posesiones no sólo fueron organizadas en torno a productos "coloniales" —azúcar, café, cacao, etc.—, indispensables para las economías centrales, y de los cuales por razones diversas —climáticas, tecnológicas, etc.— no les era posible autoabastecerse, lo que garantizaba a las antiguas colonias continuidad del mercado, sino también porque en ese tipo de colonias se constituyó una élite económica y política criolla que se apoyaba en el sistema productivo local y era más o menos idónea para manejar un aparato estatal.

La formación nacional basada en las antiguas colonias "de explotación" —como en las áreas mineras— o en regiones marginales a la corriente principal del mercado colonial tuvo menores posibilidades de éxito en el siglo XIX. En muchos casos la organización política se logró como consecuencia de las dificultades que España debió enfrentar para el nuevo arreglo de fuerzas dominantes en el escenario mundial. En algunos otros casos la constitución de unidades políticas se debió a la distribución de zonas de influencia entre Inglaterra y Estados Unidos, que se servían de oligarquías locales, sin efectiva expresión económica en el mercado mundial, para consolidar nuevas naciones.

De todas maneras los límites nacionales no coincidían con las áreas económica y socialmente "desarrolladas" de inicios del siglo XIX e integradas al mundo exterior. Antes bien, el proceso de formación nacional se dio de tal modo que, aun en el caso de colonias que poseían una economía exportadora local más o menos sólida, ésta dependía para su funcionamiento de sectores económicamente marginales al mercado externo. Dichos sectores, no obstante, se mantenían en relación con el mercado externo, ya sea porque constituían la base de la economía de consumo interno —mandioca, trigo, maíz, etc.— o aseguraban productos esenciales para el funcionamiento de las economías exportadoras —mulas, charque, etc.— o porque se entroncaban en forma complementaria al sector exportador, como en el caso de la economía ganadera respecto a los sectores de comercialización de carne exportable.

La ruptura del pacto colonial y la formación de los estados nacionales implica, por lo tanto, un nuevo modo de ordenación de la economía y de la sociedad local en América Latina. A través de él, los grupos que controlaban el sector productivo-exportador de las economías locales tuvieron que asegurar vinculaciones y definir relaciones político-económicas nuevas en un doble sentido: reorientando las vinculaciones externas en dirección a los nuevos centros hegemónicos, y constituyendo internamente un sistema de alianzas con oligarquías locales que no estaban directamente integradas al sistema productivo-comercializador o financiero vuelto "hacia afuera".

### 1. CONTROL NACIONAL DEL SISTEMA PRODUCTIVO

Este proceso no se dio en forma homogénea en la historia de los países latinoamericanos ni se produjo sin obstáculos. Sin embargo, las declaraciones de independencia fueron seguidas en todas las unidades políticas de la región por una fase de luchas agudas entre los varios grupos locales. A través de esas luchas —que

caracterizan el período denominado "anárquico" de las historias nacionales— se fueron definiendo las alianzas a que hicimos referencia más arriba y se delinearon los mercados nacionales, así como los límites territoriales donde se afirmó la legitimidad o la eficacia del orden establecido por los grupos hegemónicos. Con ese propósito, los grupos que "forjaron la independencia" recuperaron sus vinculaciones con el mercado mundial y con los demás grupos locales. Se perfila entonces una primera situación de subdesarrollo y dependencia dentro de los límites nacionales.

Prescindiendo del curso concreto de este proceso en los varios países contiguos en el siglo XIX, se podría caracterizar esta situación y las posibilidades de éxito ínsitas en ella en función de los siguientes elementos:

a) Desde el punto de vista del conjunto del sistema capitalista mundial —cuyo centro hegemónico constituía Inglaterra—, se relacionaba con la periferia a través de la necesidad de abastecimiento de materias primas. La dinámica de la expansión industrial inglesa no reposaba necesariamente en la inversión de capitales productivos en la periferia, sino en asegurar su propio abastecimiento de productos primarios. Por dicho motivo, y con relación a América Latina, el capitalismo europeo del siglo XIX se caracterizó como un capitalismo comercial y financiero: las inversiones se orientaban principalmente hacia los sectores que las economías locales no estaban en condiciones de desarrollar; expresión de esta política fue el sistema de transportes. Y aun en este sector, se tradujo en el financiamiento de empréstitos para la realización de obras locales, garantizados por el Estado, más que en inversiones directas. El centro hegemónico controlaba fundamentalmente la comercialización de la periferia, aunque no sustituía a la clase económica local que heredó de la colonia su base productiva. La única excepción de importancia refiérese a la explotación minera, pero aun en este caso coexistieron los propietarios locales y los inversionistas extranjeros.

b] De lo que llevamos dicho se infiere que la ruptura del pacto colonial permitía el fortalecimiento de los grupos productores nacionales, puesto que el nuevo polo hegemónico no interfería y más aún, en ciertos casos, hasta podía estimular la expansión del sistema productivo local. Este fortalecimiento dependía de la capacidad de los productores locales para organizar un sistema de alianzas con las "oligarquías locales" que hiciese factible el Estado nacional. Las probabilidades de éxito para imponer un orden nacional estuvieron condicionadas tanto por la "situación de mercado" regida por el grupo que controlaba las exportaciones —monopolio de los puertos, dominio del sector productivo fundamental, etc.—, como por la capacidad de algunos sectores de las clases dominantes de consolidar un sistema político de dominio. En este sentido, la organización de una administración y de un ejército nacional, no local o caudillesco, fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder *de facto* en una dominación *de jure*, procesos que alcanzaron, en épocas diversas, con mayor o menor similitud, Portales en Chile, Rosas en Argentina y la Regencia en Brasil, para citar sólo algunos ejemplos.

El mayor o menor éxito de las economías nacionales en esta situación dependía, desde el punto de vista económico, de: 1] disponibilidad de un producto primario capaz de asegurar, transformar y desarrollar el sector exportador heredado de la colonia; 2] abundante oferta de mano de obra; y 3] disponibilidad de tierras apropiables. De estos elementos, los dos últimos constituyen los factores productivos esenciales para la formación directa de capitales, puesto que la acción de los empresarios sobre ellos les permitía capitalizar independientemente de "las decisiones de ahorro".

Es fácil comprender, en estas circunstancias, que el problema de la expansión de la economía exportadora era a nivel local menos económico que político. En efecto, asegurar la apropiación de la tierra y el dominio de la mano de obra —por medio de la esclavitud, de

la inmigración o, en las antiguas colonias más densamente pobladas, oponiendo obstáculos a la integración de la mayoría de los antiguos colonos al sistema de propiedad —, constituían los problemas básicos para los grupos locales dominantes. A fin de lograr el éxito en esta tarea era fundamental pactar con los grupos de propietarios marginales al sistema exportador, de tal modo que asegurasen el orden en los latifundios improductivos o de escasa productividad que constituían sus dominios. Así, no sólo se hacía factible el control político nacional que el grupo exportador, dada la precaria administración disponible, no habría tenido medios técnicos para ejercer de otra manera, sino que al mismo tiempo se impedía el acceso a la propiedad a los colonos pobres, a los inmigrantes o a los "libertos" en las áreas esclavistas, etcétera.

De este modo queda puesta de manifiesto la relación entre el grupo "moderno", constituido por los sectores de la economía exportadora, y el grupo "tradicional". Si es cierto que los primeros constituían el sistema nacional en torno a sus intereses, no lo es menos que de sus propios objetivos surgía una alianza con los segundos. Sin embargo, las diferencias entre ambos grupos no desaparecen con esta alianza las oligarquías locales lucharon muchas veces contra la hegemonía de los grupos exportadores para asegurarse una mejor participación en la distribución de la renta.<sup>2</sup> Sin embargo, el perfil de la estructura nacional de dominación sólo se comprende cuando se concibe a los grupos de exportadores —plautadores, náueros, comerciantes y banqueros—, ejerciendo un papel vital entre la economía central y los "tradicionales" sectores agropecuarios. Ese sistema quedaría puesto de manifiesto a través de las funciones del aparato estatal, donde se hace evidente el pacto entre los grupos dominantes de cuño modernizador y los grupos dominantes de cariz tradicional, con lo que

2. Recuérdese la guerra de los Farrapos entre los ganaderos productores de charque del sur de Brasil y el Imperio, así como las luchas entre las provincias y Buenos Aires.

se evidencia la ambigüedad de las instituciones políticas nacionales. Éstas obedecerán siempre a una doble inspiración, la de los grupos "modernizadores" a que da origen el propio sistema económico exportador y la de los intereses oligárquicos regionales; estos últimos suelen oponerse a que el paternalismo dominante se transforme en un burocratismo más eficaz. En el plano político, la historia de los países latinoamericanos también encierra contradicciones entre ambos sectores dominantes. Estas contradicciones se acentúan en la medida en que, ya entrado el siglo xx, el éxito del modelo exportador de integración a la economía mundial permitió que en algunos países se sumasen a la economía nacional nuevos sectores, como el urbano-industrial, el comercial urbano y el de servicios. Desde entonces, las clases medias empezaron a propiciar reformas en el orden político, actitud que permitía la eclosión de las divergencias entre los grupos dominantes.<sup>3</sup>

En términos generales, la situación descrita implica condiciones bien definidas de integración del sistema político y el sistema económico, cuyos principales rasgos son los siguientes:

a) El control del proceso productivo se da en el ámbito de la nación periférica en un doble sentido: i] como los estímulos del mercado internacional dependen de las "políticas nacionales" en cuanto a los productos de exportación, las decisiones de inversión "pasan" por un momento de deliberaciones internas de las que resulta la expansión o la retracción de la producción; ii] ello significa que el capital encuentra su punto de partida y su punto final en el sistema económico interno.<sup>4</sup> Esa segunda condición de control, relacionada con

3. Esas divergencias, lejos de constituirse en oposiciones fundamentales, se atenúan cuando en el juego político surgen los llamados "sectores populares", que virtualmente podrían amenazar el orden establecido.

4. Como antes se explicó, ese tipo de producción se basaba en la formación directa de capital, única circunstancia en que era posible desarrollar una economía controlada nacionalmente.

la primera (política de inversiones) es fundamental para obtener una relativa autonomía de decisiones de producción, porque representa la posibilidad de existencia real de grupos empresariales locales.

b] Sin embargo, la comercialización de los productos de exportación depende de condiciones (precios, cuotas, etc.) impuestas en el mercado internacional por quienes lo controlan a partir de las economías centrales.

c] La viabilidad de la integración económica de las economías locales al mercado mundial como economías dependientes, pero en desarrollo, se relaciona estrechamente con la capacidad del grupo productor criollo para reorientar sus vínculos políticos y económicos en el plano externo y en el plano interno. i] En el plano externo las condiciones de negociación son determinadas por el sector financiero y comercial de las economías centrales y sus agentes locales, lo que supone la reorientación del aparato comercializador de las economías locales de tal modo que liquiden los "intereses coloniales" en beneficio de los nuevos núcleos dinámicos del capitalismo que emerge, con la consiguiente alteración de las alianzas políticas internacionales. ii] En el plano interno se establece básicamente el "orden nacional" y se crea un Estado a través de luchas y alianzas con las oligarquías excluidas del sector exportador, o que desempeñaban en él un papel secundario. Se forma así una alianza entre lo que sociológicamente se podría llamar la "plantación" o la hacienda moderna, con su expresión urbana y sus grupos comerciales y financieros, y la "hacienda" tradicional. Fueron ésas las dos formas básicas de la estructura social, que durante el período comprendido entre el fin de la "anarquía" (1850) y la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera (1930), constituyen los pilares de la organización social y política de los países incorporados al mercado mundial a través del control nacional de las mercancías de explotación.

Véase Celso Furtado, *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, New Haven, Conn., Yale University, 1965.