

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ZONA LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

Por D. F. MAZA ZAVALA

I

PLANTEAMIENTOS GENERALES

1. SITUACIÓN BÁSICA DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS. Cualquier consideración que se haga sobre las características, oportunidad o conveniencia de la ZLLC debe tomar como punto de partida el análisis general de la estructura y el comportamiento de las economías de esta región como son en la realidad actual.

i) *La estructura económica.*—Aunque con diferencias más o menos sensibles de circunstancias y matices, pueden reconocerse rasgos esenciales comunes de la estructura económica de los países latinoamericanos, que permiten hablar de una estructura económica de América Latina con cierto grado de homogeneidad. Las características básicas son las siguientes:

- Coexisten dentro del marco nacional sectores económicos de diferentes niveles de desarrollo (o subdesarrollo), los cuales pueden resumirse en tres categorías: *precapitalista* (agricultura de subsistencia, artesanado, economía de plantaciones agrícolas para la exportación y algunos servicios); *capitalista interno* o nacional (industria manufacturera, servicios, comercio, finanzas, sector público de la actividad económica), y *capitalista externo* o extranjero (explotación de productos primarios para la exportación). Estos sectores están escasamente relacionados entre sí. Las relaciones más estrechas existen entre el sector capitalista nacional y el extranjero. La productividad mayor se logra en el sector capitalista externo y la menor en el sector precapitalista. La mayor absorción de empleo (aparente o efectivo) se hace en el sector precapitalista, que incluye algunos servicios improductivos típicos del precapitalismo (servicio doméstico, buhonería, etc.).

- La riqueza y el ingreso están fuertemente concentrados. En la agricultura predominan el latifundio y el minifundio, dos aspectos de la misma estructura agraria regresiva. El pago de renta (en trabajo, especie y dinero) está generalizado. La propiedad agraria tiene poca

movilidad. La presión tributaria sobre la riqueza territorial es baja o inexistente. En el conjunto nacional la proporción mayoritaria del ingreso corresponde a los no asalariados (rentistas, comerciantes, usureros, banqueros, industriales, gerentes, burócratas, etc.), que constituyen un porcentaje bastante pequeño de la población.

- El capital extranjero es un factor determinante de la actividad económica nacional. Este capital se aplica en su mayor proporción al sector primario exportador. En los países de mayor desarrollo relativo el capital extranjero ha adquirido y sigue adquiriendo significación en la economía interior.

- El comercio de exportación está constituido por uno o pocos productos primarios, cuya explotación corre a cargo, en buen número de casos, de compañías extranjeras; en otros, el capital extranjero absorbe el negocio comercial de la exportación, dejando la producción en manos de residentes del país. El valor de retorno de la exportación representa una proporción más o menos considerable del producto exportable total. Los mercados de exportación están, por lo general, concentrados, y localizados en los países inversionistas. El mayor porcentaje de las importaciones está constituido por productos industriales, procedentes de los países capitalistas desarrollados.

- El estado desempeña un papel, importante con relación a la economía de estos países, como promotor de actividad, agente de gasto, redistribuidor del ingreso y regulador de la economía interna.

- Existe una desproporcionalidad entre las existencias disponibles de factores productivos. Existe, al mismo tiempo y en relación con lo anterior, un desajuste más o menos acentuado entre los precios de mercado de los factores y sus precios "naturales". El resultado es un nivel anormalmente alto de desempleo y subempleo de recursos, incluso capital.

ii) *La dinámica económica:* a) La coyuntura de corto plazo.—Una profunda inestabilidad caracteriza al movimiento económico de estos países. Las fluctuaciones económicas que emergen de los centros del capitalismo les son impuestas, amplificadas o agudizadas, a través del mecanismo de los pagos internacionales. Otras fluctuaciones obedecen a las contingencias o alternativas de la política de extracción monopólica, practicada por las compañías exportadoras que dominan el sector básico de la economía de estos países. Esas fluctuaciones, en conjunto, se revelan en las oscilaciones coyunturales de la relación neta de intercambio y de la relación bruta de intercambio, en los altibajos del movimiento de capital y, en suma, en los desequilibrios prácticamente crónicos de la balanza de pagos.

b) La tendencia de largo plazo.—El crecimiento del ingreso real por habitante en periodos largos es bastante bajo, de hecho más

bajo que el de las regiones desarrolladas del mundo. Los servicios del capital extranjero absorben una proporción creciente de su ingreso exterior. La relación real de intercambio se mueve en contra de estos países. Por ende, las dificultades de balanza de pagos se hacen cada vez más graves. La inflación, que es la réplica interna del desequilibrio exterior y el instrumento para exaccionar a las clases de menores ingresos en provecho de las clases dominantes, corroe las economías de la mayoría de los países latinoamericanos. El crecimiento de la población, sin cambio en las condiciones estructurales, agudiza los problemas económicos y sociales. El desempleo abierto o encubierto se acumula. La vulnerabilidad externa de la economía se acentúa. La verdadera iniciación del desarrollo económico se pospone y la dependencia externa se fortalece. Los mercados exteriores para los pocos productos primarios exportables se concentran cada vez más y los precios de monopolio rigen la entera dinámica de la economía nacional.

2. LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. i) *La explotación por el capital extranjero.*—La sustancial insuficiencia económica de los países latinoamericanos ha sido objeto de diversas explicaciones. La más arbitraria de éstas es la de que nuestros países carecen de una clase media emprendedora, dinámica, es decir, la denominada capacidad empresarial sería escasa; según los sostenedores de tal idea, esa deficiencia social tiene su origen en el modo de colonización de América Latina, por gente hispánica con presunciones aristocráticas, renuente al trabajo y al esfuerzo productivo, empeñada sólo en los aspectos heroicos y suntuarios de la conquista y la ocupación subsecuente. Los Estados Unidos y el Canadá, en cambio, fueron favorecidos por una colonización provechosa, y posteriormente por una inmigración creadora, en lo económico, en lo técnico y en lo humano. Las versiones de esta índole persiguen, directa o indirectamente, plantear el problema en términos confusos, circunstanciales, y marginar los factores esenciales, de trascendencia histórica, que han operado y operan en el núcleo del proceso económico y social. La verdad es que las raíces del atraso económico se hunden en los desequilibrios estructurales y sólo la superación de estos desequilibrios abrirá paso al desarrollo.

Si, por vía de fijación de un centro de interés, adoptamos el criterio de que el atraso económico obedece a una insuficiencia sustancial de la tasa de inversión neta y al modo de aplicación de esta inversión, de inmediato surgen dos cuestiones: ¿por qué es baja la tasa de inversión? ¿por qué se aplica inadecuadamente la inversión? Las respuestas están ligadas estrechamente a las relaciones estructurales que condicionan la actividad económica en los países latinoamericana-

nos; es decir, las relaciones de producción, distribución y circulación de la riqueza social.

Como ha sido señalado, la existencia de un sector capitalista extranjero, que ocupa en forma dominante la principal fuente histórica de producción territorial, constituye el hecho esencial de la estructura económica de estos países. En Venezuela es el sector petrolero el que tiene esta posición. En Chile es la minería de cobre. En otros países —Brasil, Colombia, Bolivia, Uruguay, algunos de los centroamericanos, etc.— el sector exportador básico, constituido en torno a un producto primario, está en poder del capital nacional, pero la demanda mundial de dichos productos está concentrada en los países capitalistas avanzados, que ejercen una posición de monopsonio sobre los mismos, con el resultado del deterioro secular de sus precios; además, el capital extranjero interviene en una u otra forma en la fase de comercialización y financiamiento de la actividad exportadora básica (por ejemplo, el mineral de estaño boliviano es refinado en el extranjero). Estos fenómenos determinan que el ingreso nacional obtenido por los países productores de tales artículos de exportación, sea considerablemente inferior al que les correspondería bajo la condición de dominio nacional de esas fuentes económicas e intercambio internacional justo y compensado. Con un ingreso nacional insuficiente y distribuido regresivamente, en virtud de los mecanismos internos manejados por las oligarquías, la tasa de inversión real reproductiva tiende a ser baja. El concepto de inversión en este caso se reduce al ámbito del sistema capitalista interno (público y privado), ya que la inversión en el sector dominado por el capital extranjero revierte hacia economías exteriores en su mayor parte, y en el sector donde aún prevalecen modos precapitalistas de producción la inversión se limita a las formas estancadas de mantenimiento de la capacidad productiva. Es la inversión nacional en los sectores dinámicos de la economía la que interesa a los fines del desarrollo económico, y es precisamente esta inversión la que escasea en nuestros países, debido a la insuficiencia del ingreso nacional por habitante y a su distribución inadecuada. La otra cuestión —el modo de aplicación de los recursos de capital— merece una atención especial en un párrafo posterior.

La expoliación de nuestras economías por el capital extranjero a mi modo de ver se ejerce en tres formas: a) *directamente*, por los consorcios monopolistas que dominan la fuente básica de producción; b) *indirectamente*, por los intereses capitalistas aplicados al negocio de la importación, que sirven como agentes del capital extranjero en el país importador; c) *derivativamente*, por la aplicación de capital extranjero en proporción dominante (o según combinación que permita su dominio) a las actividades que operan para el mercado in-

terno. Estas tres formas están interrelacionadas, pero la fuerza principal emerge de la expoliación directa señalada en primer lugar. También, además de una interrelación lógica de las tres formas, existe una secuencia cronológica, es decir, primero se realiza la forma directa, luego se desarrolla la indirecta y en última instancia la derivativa. En Venezuela esta última fase de la expoliación o penetración capitalista extranjera está en curso.

A la expoliación de la economía nacional por el capital extranjero se agrega la que efectúan las oligarquías internas. Generalmente estas últimas son aliadas del capital extranjero en su interés por frenar los procesos de liberación nacional que conllevan un cambio estructural. La expoliación por las oligarquías internas se ejerce en virtud de tres situaciones o procedimientos que coexisten en el atraso económico y social: a) la concentración de la riqueza y el ingreso en grupos minoritarios de la población; b) la utilización del instrumento fiscal para exaccionar a las mayorías, privándolas de parte de su ingreso real con el objeto de sostener mecanismos y medios de dominación política en beneficio de las oligarquías y sus servidores; c) la falta de *movilidad* real en el sentido vertical, es decir la concentración de las oportunidades de ascenso económico, social, cultural y político en los círculos de la oligarquía y sus servidores, y la negación en la práctica (aunque consagrada en lo institucional o normativo) de tales oportunidades a los grupos de la población marginados del poder económico. Esta expoliación de doble mecanismo —el externo y el interno— impide o frena el progreso de la nación y mantiene a ésta en sujeción a los intereses del capital extranjero y de sus aliados de las clases dominantes del país.

3. LAS CONSECUENCIAS DEL CUADRO ESTRUCTURAL BOSQUEJADO.

i) La primera consecuencia negativa que se deriva del estado de opresión señalado anteriormente es la miseria *relativa* creciente de los pueblos de los países subdesarrollados. Esta expresión debe ser interpretada en el sentido de que, a pesar del aumento absoluto del ingreso nacional, el estado de insatisfacción real de la población se agrava cada vez más. Las necesidades de la población tienden a crecer más que su capacidad adquisitiva, no sólo porque el número de habitantes aumenta, sino también porque la población sufre cambios de localización y de ocupación que exigen distintos niveles de vida, y porque los medios para la satisfacción de las necesidades (la oferta de bienes y servicios de consumo) se amplían más que el poder de compra de las mayorías.¹ No se trata de una depauperación absoluta creciente de las ma-

¹ Esta es una manera de expresar el conocido fenómeno de la presión de las "expectativas crecientes".

sas —aunque este fenómeno también puede ser observado en grupos más o menos numerosos de la población de nuestros países—, sino de un distanciamiento progresivo entre los niveles de vida de las distintas clases en el mismo país, y entre las clases similares de los países subdesarrollados y de los desarrollados bajo el sistema capitalista.

ii) En relación con lo anterior se plantea la *limitación* de los mercados internos de estos países. El mayor caudal de la literatura sobre el desarrollo y la integración de América Latina se ha vertido con base en la especie de que los mercados nacionales no pueden crecer sin el concurso de dos agentes: el capital extranjero y la incorporación en un mercado regional “libre”. El capital extranjero, se dice, permite ampliar el gasto de inversión y procrea un efecto multiplicador del ingreso territorial, que favorece la expansión de la demanda. Se olvida voluntariamente, al expresar ese criterio, que en una segunda fase la inversión extranjera causa salidas de capital y utilidades, con el consiguiente efecto desfavorable en la balanza de pagos del país receptor. Por otra parte, si el capital extranjero tiene la facilidad de escoger sus campos de aplicación y los modos de su operación, debe esperarse que preferirá aquellos que ofrezcan menores dificultades y mayores perspectivas de ganancias, tendiendo a desplazar, incluso, al capital nacional ya aplicado en esos campos. El capital extranjero mantendrá vinculaciones directas con su país de origen, y en tal sentido el presunto efecto multiplicador de esa inversión vertirá principalmente a economías exteriores a través de importaciones de bienes y servicios. La incorporación a un mercado regional “libre” sería beneficiosa si el país dispusiera de algún potencial productivo en condiciones de concurrir mediante exportaciones diversas; pero si lo esencial de su producción debe subsistir al amparo de la barrera proteccionista, son escasas las posibilidades de aprovechar a mediano plazo las ventajas que un mercado más amplio que el nacional pudiera ofrecer. Por otra parte, debe discutirse previamente la afirmación de que el mercado interno sea estrecho o insuficiente, hasta tal punto que oponga un freno a la expansión de la oferta de producción nacional. Sostengo la tesis de que la estrechez del mercado interno es principalmente de índole *estructural*. Esto significa que son condiciones tales como: la ocupación por el capital extranjero de la más importante fuente de producción e ingreso; el dominio que sobre el sistema capitalista interno ejercen las oligarquías aliadas al imperialismo, y la subsecuente distribución regresiva del ingreso (que permite mantener a grandes grupos de la población al margen de las posibilidades de un consumo superior al de la simple subsistencia física) lo que limita severamente la dimensión de la demanda nacional. Además, los procedimientos de producción industrial que se aplican en estos países,

son calcados de los prevalecientes en economías desarrolladas, en las que el factor capital abunda relativamente y son determinantes las razones de la gran escala de operaciones, circunstancias que no son válidas en la mayoría de los casos en las economías subdesarrolladas. Por tanto, la expansión del mercado interno sólo puede lograrse a través de un cambio de las condiciones estructurales y no simplemente mediante su combinación parcial con mercados exteriores que afrontan los mismos problemas.

iii) Los fenómenos expuestos en el párrafo precedente implican un *despilfarro de recursos*, con la consiguiente pérdida de potencial de producción e ingreso. La fuerza de trabajo nacional es utilizada parcialmente y en forma que restringe el desarrollo de su productividad. La industria manufacturera, excesivamente capitalizada, no representa un campo de absorción de fuerza de trabajo en proporción satisfactoria. La agricultura atrasada, bajo el dominio de un modo feudal de producción, ocupa aparentemente una proporción sustancial de la población activa, pero en condiciones de infraempleo, lo que provoca el deterioro de ese recurso y su emigración hacia otras actividades, según un módulo de redistribución de la oferta de fuerza de trabajo que no corresponde al estado real de crecimiento de la economía. Los servicios no ligados directamente al proceso productivo —servicios de consumo— absorben aparentemente una parte considerable de aquella oferta, pero ello no contribuye eficazmente al aumento del producto real de la nación. En suma, el factor que aparece como menos escaso en nuestros países, la fuerza de trabajo, es despilfarrado, parcialmente no utilizado y sometido a condiciones precarias. También los recursos naturales son objeto de un tratamiento que conducirá a su agotamiento prematuro, con graves amenazas para el futuro del desarrollo económico nacional. La desordenada y rapaz explotación de los recursos no renovables —yacimientos de hidrocarburos y de minerales— por compañías extranjeras, o por intereses nacionales mediatizados por intereses extranjeros, además de ocasionar la sustracción de ingresos presentes a la nación poseedora, determina la desaparición acelerada de esos emporios, de modo que éstos probablemente estarán exhaustos, o en vías de agotamiento, cuando el país en su desarrollo los requiera para su propio suministro y pueda rescatarlos del poder extranjero que los explota. Igualmente los recursos naturales renovables sufren un constante deterioro en su potencial de fertilidad y reproductividad, merced al uso irracional de sus cualidades y la explotación incontrolada de sus rendimientos, lo cual es explicable en un cuadro de agricultura primitiva, de crecimiento cercado por el latifundio y de casi nula conciencia conservacionista. Paradójicamente también el capital está ocioso en parte y sujeto a despilfarro y mal

uso, bajo el imperio de una libre empresa que practica todos los vicios del capitalismo decadente, sin adquirir ninguna de sus virtudes significativas.² Por último, cabe mencionar que las oportunidades de progreso técnico asimilable por nuestros países no son escogidas en concordancia con sus necesidades y posibilidades efectivas, no se ajustan al estado de desarrollo que en cada caso exista, sino que obedecen a imposiciones del capital extranjero, al denominado "efecto de demostración" que pervierte los módulos justos de crecimiento independiente, crea una falsa impresión de adelanto de la producción y del consumo y exacciona los recursos del país, tanto internos como de divisas.

iv) Las consecuencias de esos fenómenos son obvias, en perjuicio del desarrollo independiente y del bienestar de la nación: *altos costos* relativos, no porque la escala de la producción sea insuficiente, sino porque los recursos son antieconómicamente utilizados y la organización de la producción es ineficaz; formación de una *aristocracia industrial*, según el concepto de Paul Baran,³ como usufructuaria exclusiva de la situación creada por los altos costos, asimilándose su posición a la de un grupo monopólico que ejercita su política de exacción del consumidor bajo la condición de la relativa inelasticidad de la demanda; *subconsumo* de las mayorías populares y bajo nivel de los salarios reales; *dependencia* con respecto a los suministros extranjeros, lo que plantea el círculo vicioso de la creciente necesidad de la exportación primaria para sustentar todo ese mecanismo de falsa industrialización, de falso reemplazo de importaciones, de falso camino hacia la independencia económica.

v) El problema se complica por lo que podemos denominar la *paradoja de los costos crecientes del desarrollo* para nuestros países. Esta paradoja ofrece varios aspectos. En primer lugar hay que considerar el deterioro continuo de los términos de intercambio (tanto brutos como netos) con el mundo capitalista desarrollado. La exportación de productos primarios no aumenta tanto como aumenta la exportación de productos industriales procedentes de los países desarrollados y destinados a los subdesarrollados. Luego, los precios de los productos primarios exportados siguen un curso descendente, salvedad hecha de las fluctuaciones de período corto, mientras que los precios de los productos industriales objeto de comercio internacional —principalmente los bienes de producción— se mueven al alza. Este doble movimiento

² Según la "Encuesta Industrial" levantada por CORDIPLAN en 1966 estaba ociosa el 40% de la capacidad nacional instalada.

³ En *Economía política del crecimiento*, F.C.E., 1ª edición en español, 1959.

adverso ocasiona una pérdida real de ingresos a los países subdesarrollados y hace que cada unidad de importación les resulte cada más avanzada tecnología, agentes escasos, con el agravante de que una ilógica e innecesaria competencia entre la producción manufacturera de los países subdesarrollados y la de los países desarrollados, se incurre por los primeros en un exagerado uso del capital y de la más avanzada tecnología, agentes escasos, con el agravante de que los elementos de capital real son cada vez más complejos y costosos, mientras que un acelerado dinamismo tecnológico hace rápidamente obsoletos bienes de capital de alto valor sólo parcialmente amortizados. Debido a las diferentes condiciones bajo las cuales se desenvuelve la productividad en los países desarrollados y en los subdesarrollados, el nivel *relativo* de productividad necesaria para un mínimo de posición competitiva en un mercado relativamente abierto se eleva para los países subdesarrollados. Por último, en virtud del ya señalado efecto de demostración a escala internacional, el nivel *relativo* de bienestar aceptable para las poblaciones de los países subdesarrollados se eleva en función del aumento de dicho nivel en los países desarrollados, lo que hace más exigentes las necesidades de consumo y limita las posibilidades de acumulación nacional para acelerar el desarrollo. Todos estos fenómenos indican, en conjunto, que el desarrollo económico se hace cada vez más costoso y difícil para nuestros países, bajo las condiciones estructurales en que opera.

II

LA SOLUCION FORMAL: ZONA DE LIBRE COMERCIO

1. UN PROBLEMA FALSAMENTE PLANTEADO.—Los reformistas, que operan en escala internacional, intentan subvertir los términos del problema verdadero planteando algunas premisas falsas: i) la estrechez del mercado interno de los países latinoamericanos y la extremada dificultad de superar dicha limitación sin la concurrencia libre y abierta al mercado exterior; ii) la necesidad de aprovechar, en todo caso, las economías de gran escala, adoptando técnicas intensivas similares a las prevalecientes en los países de mayor adelanto industrial; iii) la insuficiencia del ahorro nacional para financiar el propio desarrollo y, por consecuencia, la necesidad de recurrir al capital extranjero; iv) la colocación en primer lugar del problema de la circulación de los productos, y el hacer depender del mismo la solución del problema del crecimiento de las fuerzas productivas dentro del marco nacional y del regional.

principalmente la de los Estados Unidos; pero en las economías incipientes, como las latinoamericanas, los recursos existentes y disponibles no son suficientes para proporcionar empleo a la población, ni para elevar sustancialmente el nivel de consumo. No es una cuestión de mercado lo que caracteriza el subdesarrollo, sino de bloqueo de las fuerzas productivas en un grado bajo de su crecimiento. Si se duplicara la población, el problema lejos de resolverse se agravaría, bajo el supuesto de que otros factores no variarían. No es un mercado simple de más de 200 millones de latinoamericanos lo que va a resolver las dificultades del desarrollo económico de nuestros países. Por tener acceso a ese mercado numéricamente importante la producción no se multiplicará por diez o veinte en cada país participante. No es un defecto de circulación de mercancías lo que frena el desarrollo en el caso de América Latina; son profundas fallas de estructura económica las determinantes del atraso. Estas fallas no sólo limitan drásticamente las posibilidades de crecimiento a una tasa satisfactoria, sino que también frustran la utilización plena del potencial productivo alcanzado. La existencia de un cierto potencial ocioso en nuestros países no es imputable a estrechez absoluta del mercado interno, sino a dos órdenes de factores: por una parte, la proyección de capacidades productivas se efectúa como si éstas fuesen economías desarrolladas en las cuales se puede aplicar el capital intensivamente, a escalas comparables a las prevalentes en los países fuertemente industrializados; por la otra, el módulo de distribución del ingreso, de alta regresividad, impide absorber la producción que tales capacidades pueden proporcionar. Mi tesis es que el mercado no es insuficiente en sentido absoluto, como lo sería si se hubiese alcanzado un máximo de consumo para renglones básicos (alimentación, vestido, servicios educativos, etc.) en una población estacionaria y madura. El mercado es insuficiente en sentido relativo, en virtud de las limitaciones del ingreso y de su distribución. El ingreso puede ser aumentado mediante la movilización integral de los recursos existentes y la ayuda de algunos recursos complementarios obtenibles, a un ritmo muy vigoroso, y su distribución puede hacerse muy favorable para el fortalecimiento del poder adquisitivo general, si se realizaran ciertos cambios en la estructura económica nacional, que no implicarían el abandono del sistema prevalente —el capitalismo— sino su reforma. La ejecución de una verdadera reforma agraria, para no citar más que una necesidad proclamada por todos los sectores progresistas de América Latina, tendría como efecto en un plazo mediano una expansión muy considerable del poder de compra de la población, tanto en términos de productos agrícolas como en términos de productos industriales. La sujeción del proceso industrialista a conveniencias nacionales de desarrollo, en atención a la rea-

lidad y la posibilidad del país, sin sacrificar los estímulos capitalistas esenciales al empresario privado, provocaría igualmente un ensanchamiento sensible de la capacidad de gasto de la población, al determinarse dos consecuencias: aumento de la ocupación y baja de los precios. El problema del mercado es, en última instancia, uno de insuficiencia de empleo, de elevados precios y de concentración del ingreso en perjuicio de la mayoría.

El problema del mercado debe considerarse en dos niveles: el nacional, de cada país latinoamericano; y el regional, del conjunto de América Latina. Las observaciones hechas con relación a la magnitud del mercado nacional son igualmente válidas, aunque en distinta perspectiva, para el mercado latinoamericano. Este también sufre de limitaciones por causas estructurales. Sin un cambio esencial de las condiciones básicas según las que opera la economía regional, no debe esperarse una ampliación significativa de la demanda de los productos de la propia región. Para señalar un aspecto concreto de esa realidad expresemos que sin una reforma agraria profunda, de alcances suficientes, la industrialización carecerá de apoyo para desenvolverse a un ritmo satisfactorio. La población rural latinoamericana representa más de la mitad de la población total de la región, y sus niveles de ingreso son absoluta y relativamente inadecuados para sustentar una demanda efectiva de productos no agrícolas, y aun de productos agrícolas de calidad superior. La industrialización periférica, dependiente, mediatizada, que se lleva a cabo en nuestros países, bajo el simple criterio de "sustitución de importaciones" a niveles próximos al consumidor final, no se transformará en un proceso que conduzca a un cambio estructural sin la incorporación de la economía campesina total al circuito de la producción y el mercado. El "embotellamiento" por el alto y creciente costo de las subsistencias seguirá constituyendo un formidable obstáculo al desarrollo industrial, si la gran masa de la producción rural continúa originándose bien sea en los latifundios, antieconómicos o en los minifundios (*conucos*), que representan su réplica dentro del régimen parafeudal que predomina en nuestros campos. Con elevados costos reales de los alimentos y materias primas agrícolas, los costos de la producción industrial no podrán ser asimilables en un esquema de relativa competencia internacional.

La tesis de la integración latinoamericana tendría fundamentos sólidos si pudiera demostrarse que pone en movimiento fuerzas capaces de ocasionar un cambio estructural. Hasta ahora no se ha hecho ninguna demostración de esta índole. Siempre se pone en primer lugar la circunstancia de la insuficiencia del mercado a nivel nacional, y se pretende que la combinación de los mercados nacionales significará una multiplicación de la demanda para todos y cada uno de los pro-

principalmente la de los Estados Unidos; pero en las economías incipientes, como las latinoamericanas, los recursos existentes y disponibles no son suficientes para proporcionar empleo a la población, ni para elevar sustancialmente el nivel de consumo. No es una cuestión de mercado lo que caracteriza el subdesarrollo, sino de bloqueo de las fuerzas productivas en un grado bajo de su crecimiento. Si se duplicara la población, el problema lejos de resolverse se agravaría, bajo el supuesto de que otros factores no variarían. No es un mercado simple de más de 200 millones de latinoamericanos lo que va a resolver las dificultades del desarrollo económico de nuestros países. Por tener acceso a ese mercado numéricamente importante la producción no se multiplicará por diez o veinte en cada país participante. No es un defecto de circulación de mercancías lo que frena el desarrollo en el caso de América Latina; son profundas fallas de estructura económica las determinantes del atraso. Estas fallas no sólo limitan drásticamente las posibilidades de crecimiento a una tasa satisfactoria, sino que también frustran la utilización plena del potencial productivo alcanzado. La existencia de un cierto potencial ocioso en nuestros países no es imputable a estrechez absoluta del mercado interno, sino a dos órdenes de factores: por una parte, la proyección de capacidades productivas se efectúa como si éstas fuesen economías desarrolladas en las cuales se puede aplicar el capital intensivamente, a escalas comparables a las prevalentes en los países fuertemente industrializados; por la otra, el módulo de distribución del ingreso, de alta regresividad, impide absorber la producción que tales capacidades pueden proporcionar. Mi tesis es que el mercado no es insuficiente en sentido absoluto, como lo sería si se hubiese alcanzado un máximo de consumo para renglones básicos (alimentación, vestido, servicios educativos, etc.) en una población estacionaria y madura. El mercado es insuficiente en sentido relativo, en virtud de las limitaciones del ingreso y de su distribución. El ingreso puede ser aumentado mediante la movilización integral de los recursos existentes y la ayuda de algunos recursos complementarios obtenibles, a un ritmo muy vigoroso, y su distribución puede hacerse muy favorable para el fortalecimiento del poder adquisitivo general, si se realizaran ciertos cambios en la estructura económica nacional, que no implicarían el abandono del sistema prevalente —el capitalismo— sino su reforma. La ejecución de una verdadera reforma agraria, para no citar más que una necesidad proclamada por todos los sectores progresistas de América Latina, tendría como efecto en un plazo mediano una expansión muy considerable del poder de compra de la población, tanto en términos de productos agrícolas como en términos de productos industriales. La sujeción del proceso industrialista a conveniencias nacionales de desarrollo, en atención a la rea-

lidad y la posibilidad del país, sin sacrificar los estímulos capitalistas esenciales al empresario privado, provocaría igualmente un ensanchamiento sensible de la capacidad de gasto de la población, al determinarse dos consecuencias: aumento de la ocupación y baja de los precios. El problema del mercado es, en última instancia, uno de insuficiencia de empleo, de elevados precios y de concentración del ingreso en perjuicio de la mayoría.

El problema del mercado debe considerarse en dos niveles: el nacional, de cada país latinoamericano; y el regional, del conjunto de América Latina. Las observaciones hechas con relación a la magnitud del mercado nacional son igualmente válidas, aunque en distinta perspectiva, para el mercado latinoamericano. Este también sufre de limitaciones por causas estructurales. Sin un cambio esencial de las condiciones básicas según las que opera la economía regional, no debe esperarse una ampliación significativa de la demanda de los productos de la propia región. Para señalar un aspecto concreto de esa realidad expresemos que sin una reforma agraria profunda, de alcances suficientes, la industrialización carecerá de apoyo para desenvolverse a un ritmo satisfactorio. La población rural latinoamericana representa más de la mitad de la población total de la región, y sus niveles de ingreso son absoluta y relativamente inadecuados para sustentar una demanda efectiva de productos no agrícolas, y aun de productos agrícolas de calidad superior. La industrialización periférica, dependiente, mediatizada, que se lleva a cabo en nuestros países, bajo el simple criterio de "sustitución de importaciones" a niveles próximos al consumidor final, no se transformará en un proceso que conduzca a un cambio estructural sin la incorporación de la economía campesina total al circuito de la producción y el mercado. El "embotellamiento" por el alto y creciente costo de las subsistencias seguirá constituyendo un formidable obstáculo al desarrollo industrial, si la gran masa de la producción rural continúa originándose bien sea en los latifundios antieconómicos o en los minifundios (*conucos*), que representan su réplica dentro del régimen parafeudal que predomina en nuestros campos. Con elevados costos reales de los alimentos y materias primas agrícolas, los costos de la producción industrial no podrán ser asimilables en un esquema de relativa competencia internacional.

La tesis de la integración latinoamericana tendría fundamentos sólidos si pudiera demostrarse que pone en movimiento fuerzas capaces de ocasionar un cambio estructural. Hasta ahora no se ha hecho ninguna demostración de esta índole. Siempre se pone en primer lugar la circunstancia de la insuficiencia del mercado a nivel nacional, y se pretende que la combinación de los mercados nacionales significará una multiplicación de la demanda para todos y cada uno de los pro-

ductos más importantes de la economía regional. Esto podrá facilitar el ensanchamiento sustancial de la escala en que operan determinados renglones industriales en determinados países, por la vía de las ventajas de la especialización. Sin embargo, el problema elemental que aqueja a las economías latinoamericanas —la dependencia esencial de su dinámica con respecto al gran capitalismo internacional—, con toda la variada secuela que se manifiesta en la vida nacional: desempleo, subempleo, ingresos muy bajos para la gran mayoría de la población y muy altos para una reducida minoría, hambre física, inestabilidad económica y política, enfermedades crónicas devastadoras, opresión y negación de los valores nacionales por la alianza imperialismo-oligarquía interna, no será resuelto por aquel hecho. Unas pocas grandes empresas del estado o de los particulares —con el predominio o la influencia del capital extranjero— absorberán los beneficios de la especialización, afanándose por reemplazar fuerza de trabajo por capital en la producción, e importando de fuera de la región los bienes de capital de mediana o mayor complejidad, la tecnología asociada y las materias primas de significación. Pero la economía subyacente de nuestros países, la que aun está bajo la pervivencia de condiciones precapitalistas, no resultará modificada progresivamente por ello.

Los planteamientos que se hacen generalmente sobre la zona de libre comercio, o sobre el mercado común latinoamericano, no abordan el problema fundamental ya señalado: el dominio que sobre el sector principal de exportación —petróleo en Venezuela, cobre en Chile, etc.— ejercen en forma absoluta los grandes monopolios extranjeros, o el dominio que sobre el sector exportador mantienen las oligarquías domésticas (café en Colombia y Brasil, cacao en Ecuador). Si nuestros países no rescatan de manos de unos y otras el dominio sobre ese sector básico de exportación, para colocarlo al servicio del desarrollo independiente, resultarán contraproducentes los pasos que se den en el camino de la integración. Porque la persistencia de un enclave económico extranjero en el sector de referencia —y la conversión del proceso de crecimiento interno en un reflejo de la dinámica capitalista externa, por consecuencia— impide la integración de la economía interior, encubriéndose este fenómeno bajo la falacia del “crecimiento hacia adentro” vinculada a la aparente “sustitución de importaciones”, camino común seguido por los países latinoamericanos, en su gran mayoría, para alcanzar la industrialización.

En relación con lo que antecede cabe examinar, siquiera someramente, la forma y el contenido de la dependencia de nuestros países con respecto al comercio exterior. En el trasfondo de esta dependencia está la *figura estructural del predominio del capital extranjero*, es decir la dependencia no es simplemente con relación al comercio exte-

rior, sino que éste es la *forma instrumental* del predominio del capital extranjero. Es necesario señalar este aspecto de la cuestión porque frecuentemente se plantea el problema en términos tales que inclinan a la convicción de que nuestras economías *dependen* del comercio exterior y mientras esta dependencia no pueda ser superada no podremos alcanzar el desarrollo independiente del país. Esta es una concepción falsa del problema. No es el comercio exterior *per se* el obstáculo al desarrollo; es la forma instrumental como se conduce el comercio exterior bajo la situación de dependencia en que las economías latinoamericanas yacen. En relación con esta situación instrumentalmente relacionada con el comercio exterior está la circunstancia de que éste tiene una determinada composición técnica. Es un lugar común mencionar que la proporción determinante de la exportación está constituida por productos primarios, alimentos crudos, materias primas, cuyos destinos mercantiles están en los mercados capitalistas de mayor importancia. También hay que recordar todo lo que se dice sobre la explotación económica envuelta en el deterioro secular de los términos reales de intercambio en perjuicio de los países subdesarrollados, la lentitud con que crecen cuantitativamente las exportaciones de tales productos, los obstáculos aduaneros o similares que se oponen en los mercados capitalistas indicados a la importación de esos productos primarios y otros hechos parecidos. Todo ello configura de una *manera igualmente instrumental* el fenómeno de la dependencia; pero al limitar el análisis a esos hechos y sus inmediatas causas y consecuencias se pretende vincular la problemática a la señalada composición del comercio en un mundo capitalista que se transforma tecnológicamente y económicamente, con la consecuencia de que su demanda relativa de tales productos tiende a descender en el largo plazo; es decir, los progresos de la tecnología se orientan en el sentido de un mayor aprovechamiento de los insumos primarios y también en el de la sustitución paulatina de éstos por productos industriales (sintéticos, derivados), perfilándose así una perspectiva de estrangulamiento del comercio exterior basado en la mencionada composición técnica de la exportación. Por otra parte, la composición técnica de la importación de los países subdesarrollados es en su mayoría de artículos industriales de consumo y de producción, incluidos en esta última categoría los insumos de origen secundario y los bienes de capital fijo.

3. LA VÍA DE LA FALSA INDUSTRIALIZACIÓN. Para escapar del estrangulamiento del comercio exterior basado en el esquema tradicional de la división del trabajo en el sistema capitalista mundial, los programas reformistas presentan como salida un proceso de industrialización con varias instancias: i) la sustitución de importaciones de bienes de consumo a nivel nacional; ii) el fomento

de la exportación no tradicional; iii) la sustitución de importaciones a nivel regional (multinacional) mediante la integración económica externa. La primera instancia ha sido recorrida o está en vías de recurrencia por la casi totalidad de los países latinoamericanos. Esta instancia conforma el modelo general de industrialización dependiente o periférica, que corresponde a una nueva fase de expansión internacional del capitalismo, más allá del *imperialismo neocolonial primario*, interesado únicamente en la explotación de recursos naturales y fuerza de trabajo de los países invadidos por el capital extranjero. Las circunstancias por las cuales los flujos del comercio exterior en ambos sentidos han sufrido y/o sufren una reducción de índole accidental, coyuntural o tendencial, han obligado a los países afectados, exportadores de artículos primarios, a “sustituir” importaciones por producción interna, aprovechando para ello la formación de un mercado dependiente de las importaciones, lo que constituye, a mi juicio, la debilidad inicial de esta vía de industrialización. Para “sustituir” importaciones, en obediencia a la pauta establecida por las importaciones, hay que aumentar *verticalmente* las compras al exterior de bienes y servicios (artículos intermedios, insumos industriales, medios de producción, servicios técnicos y hasta las marcas, denominaciones, formas mercantiles y similares), pues se trata de reproducir en el país, lo más fielmente posible, la *imagen* entera del producto importado que se “sustituye”. Este afán de fidelidad a la pauta de la importación trae consecuencias desfavorables al desarrollo económico independiente, pues no contribuye a la verdadera solución de los problemas de las economías subdesarrolladas y en algunos aspectos los agrava. Como simple referencia mencionaré algunas de esas consecuencias: la demanda de importaciones tiende a hacerse rígida en razón de la necesidad de suministro ininterrumpido de insumos a las industrias “sustitutivas”; la simple reproducción de la tecnología extranjera, adaptada a medios económicos capitalistas avanzados, da lugar a desperdicio de recursos, que se manifiesta en la escasa utilización de fuerza de trabajo por la industria manufacturera y en la subutilización de la capacidad industrial instalada, por tratarse generalmente de tecnologías intensivas en capital que hacen necesaria una dimensión de la planta superior a la indicada por la magnitud del mercado en el país subdesarrollado; el monopolio de esa tecnología por el capital extranjero determina el fortalecimiento de los vínculos de dependencia externa; por la misma razón, la penetración de la economía subdesarrollada por el capital extranjero se hace más extensa y profunda; debido a los altos precios de los productos nacionales “sustitutivos” —fuerte carga de los costos fijos y protección aduanera que facilita la manipulación monopolística del mercado interno— la

demanda resulta restringida y frenada, contenida dentro de los grupos minoritarios de ingresos medianos y elevados; por virtud del módulo regresivo de distribución del ingreso inherente a la estructura económica del país subdesarrollado, no sólo la demanda es insuficiente, sino que tiende a concentrarse en artículos suntuarios de consumo limitado, reduciéndose así las posibilidades de producción en masa.⁴

Algunos autores pretenden que la sustitución de importaciones al nivel de bienes de consumo, como queda indicada, determina una especie de aislamiento o enquistamiento de la economía nacional con respecto al mercado mundial. Se ha dado en llamar a este proceso el “crecimiento hacia adentro”, como si la economía se recogiera en sí misma para crecer y de tal manera creara un *modelo anormal de perturbación y desintegración del mercado mundial capitalista*. Esta es una falsa concepción, porque el proceso sustitutivo de importaciones, conducido bajo la forma bosquejada anteriormente, no sólo no desvincula sino que liga más a nuestras economías al mercado mundial capitalista y convierte la industrialización que así se realiza en un proceso *periférico, dependiente, aleatorio*, que no libera sino que, por el contrario, acentúa los lazos de la dominación. No hay, por tanto, un crecimiento hacia adentro, sino una *expansión de la zona periférica de la economía*, la cual no se limita ahora a la extracción primaria para la exportación, sino que abarca sectores considerables del mercado interno donde el capital extranjero domina.

Conviene señalar que la sustitución de importaciones no es impulsada en todos los casos por circunstancias vinculadas al deterioro del comercio exterior. Por lo menos en el caso venezolano los hechos han sido algo diferentes de los generalmente observados en los demás países latinoamericanos. Salvo pocos años en los últimos veinticinco, este país no ha sufrido problemas de déficit o brecha comercial y su capacidad para importar se ha mantenido y crecido como una de las más altas del mundo, sobre la base de población. Estimo que en Venezuela el aumento del tamaño del mercado interno ha alcanzado al límite mínimo que permite obtener algunas economías de escala. Este hecho ha sido apreciado por los proveedores extranjeros de artículos industriales y por los mayores importadores de tales artículos en el país, lo que ha dado lugar al establecimiento de plantas subsidiarias, filiales o relacionadas con las casas matrices en el exterior, principalmente de los Estados Unidos. El gobierno ha estimulado con una po-

⁴ “En el Brasil, 45 millones de personas suman la misma renta total que 900 000 privilegiados ubicados en el otro extremo de la escala social”. CEPAL: *Estudio sobre la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, 1967.

lítica proteccionista casuística, empírica, sin doctrina, la sustitución de importaciones en esos términos.

No huelga insistir en el aspecto de la intervención de los intereses extranjeros en la industrialización de nuestros países, según el modelo de sustitución simple y directa de importaciones que se comenta. Esta sustitución no se ha realizado, ni se realiza, en contraposición a aquellos intereses, sino en concordancia con ellos. Para los exportadores de los países industrializados llega un momento en que la mayor conveniencia consiste en exportar productos sin terminar para completar el proceso en el interior del mercado importador cuya dimensión así lo merezca. Esa decisión es estimulada por la posibilidad de obtener la dominación exclusiva de dicho mercado, mediante una medida proteccionista eficaz para eliminar competidores menos capaces. Así pues, la sustitución de importaciones en el país dependiente corresponde a la sustitución de exportaciones en el país dominante y los vínculos económicos toman una nueva forma. Esta es la fase del *imperialismo neocolonial secundario*, que tiene otras características que mencionaré más adelante.

La segunda instancia de esta falsa industrialización consiste en la expansión hacia el mercado exterior, mediante el fomento de exportaciones no tradicionales. El estrangulamiento del mercado interno, ocasionado por la industrialización periférica, obliga a la "conquista" del mercado internacional, bien sea para aprovechar la capacidad ociosa o bien para propiciar el establecimiento de industrias de bienes intermedios e insumos secundarios cuya escala mínima de operación excede la magnitud de la demanda interna. Es evidente que esta etapa es mucho más compleja que la anterior, exige mayores capitales, técnicas más avanzadas, mayor experiencia en la dirección de las empresas y en la comercialización internacional. Por razón de tales exigencias —y por la muy particular de que los mercados capitalistas, tanto los desarrollados como los subdesarrollados, sufren el cautiverio por parte de los grandes consorcios en las ramas importantes de la producción intermedia y de base— esta fase es más vulnerable al dominio por el capital extranjero que la anterior, y su captura por dicho capital determina la iniciación de una nueva coyuntura imperialista.

En esta época se perfila una nueva división internacional capitalista del trabajo, destinada a complementar, en una primera instancia, y a sustituir posteriormente, la división tradicional del trabajo entre países industrializados y países de exportación primaria que tan notables ataques recibió en los últimos veinte años bajo la dirección e inspiración de la CEPAL y singularmente de su conductor Raúl Prebisch. En este nuevo orden económico del capitalismo, destinado a

abrirle nuevos cauces para su expansión y sobrevivencia, están operando dos clases de fuerzas simultáneamente: i) la estrategia global del propio capitalismo, que lo conduce a permitir y auspiciar la diversificación industrial en el mundo bajo su dominio, sujeta a la condición de que las fuentes del poder económico —el monopolio de la alta tecnología y de los medios de producción más avanzados— sigan bajo su control; ii) la conciencia de necesidad de los países dependientes, que ponderan el riesgo de la decadencia secular de las exportaciones primarias en que sustentan actualmente sus economías y buscan una salida en la industrialización, pero hasta ahora mediata por el capital extranjero.

La expansión externa de actividades hasta ahora reclusas en el mercado interno se orienta por dos vías principales: a) la exportación de productos "no tradicionales" a los países de mayor desarrollo; b) la exportación a los países de semejante nivel económico, según la política de integración. La primera vía ha sido explorada tanto en negociaciones bilaterales como en multilaterales (estas últimas en el seno de la UNCTAD, en Ginebra y Nueva Delhi). Desde luego, el capitalismo no es un bloque homogéneo de actuación solidaria; hay intereses específicos que están en contradicción. Por ello no ha habido un arreglo global de concesiones aduaneras o equivalentes entre los países capitalistas industrializados y los no industrializados, que facilite la transición al nuevo orden de la división del trabajo en este sector del mundo. La vía integracionista, según el modelo del Tratado de Montevideo que instituye la ALALC, puede influir decisivamente para que aquel arreglo sea posible, porque de este modo, junto con la captura de la industrialización de los países dependientes por parte del capital extranjero, se lograría debilitar el impulso hacia la independencia económica que alienta en estos mismos países. El imperialismo cambia de aspecto y de táctica frente a las circunstancias que van modificando el estado de dominación, pero no cambia de esencia.

Ese nuevo orden de la división internacional capitalista del trabajo conduce a permitir la industrialización dependiente de los países subdesarrollados, en los rangos de bienes de consumo, productos intermedios e insumos secundarios, reservándose los países dominantes el monopolio de los rangos superiores y la producción de la alta tecnología. Para facilitar el tránsito a ese nuevo orden la fórmula integracionista de la índole de ALALC cumple una función importante. Se trata de suprimir los "compartimientos estancos" formados por las fronteras nacionales, de saltar el obstáculo que la nación presenta como mercado externamente protegido. Al constituirse así un mercado multinacional considerable, vinculando mediante la liberación comercial mercados dependientes con respecto a "terceros países", los már-

genes para el aprovechamiento de economías de escala se ensanchan, las decisiones con respecto a la localización óptima de las plantas se facilitan, la integración capitalista mundial resulta favorecida. Se trata de proyectar a escala regional latinoamericana las mismas características periféricas del proceso de sustitución de importaciones que se ha venido cumpliendo a escala nacional. Si se toma como ejemplo la industria automotriz, con plantas establecidas en los países de mayor mercado de la región, puede decirse que lo perseguido a través de la liberación comercial es la integración de la misma, su racionalización desde el punto de vista de la gran organización norteamericana o europea que la explota, de manera que pudieran refundirse y relocalizarse las plantas existentes en beneficio del capital extranjero y poniendo fuera de juego las decisiones nacionales ejercitadas mediante la política proteccionista.

Por lo expuesto, puede calificarse a esta vía de industrialización como falsa, porque no conduce a la generación de una productividad independiente, que se pueda sostener a sí misma, sino que implica el concurso de elementos de producción procedentes de otras economías, las cuales no están relacionadas con ésta en un plano de igualdad y de reciprocidad, sino en uno de dominación y carente de proporcionalidad de intercambios. Las verdaderas palancas de esta industrialización son manejadas desde el exterior y los mecanismos de decisión se imponen al aparato productor de los países subyugados.⁵

4. UNA INTEGRACIÓN MERCANTIL AL SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO. "El Tratado de Montevideo... significa, simplemente, un arreglo por el cual los gobiernos miembros se acuerdan preferencias recíprocas para estimular su intercambio comercial".⁶ En su fase actual, que parece prolongarse demasiado al tenor de la recomendación tomada en la reunión de evaluación que tuvo lugar en Montevideo a fines de septiembre y principios de octubre de 1969, previa a la IX Conferencia de la ALALC que se celebra en Caracas, en el sentido de extender hasta 1980 el plazo para el perfeccionamiento de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, la ALALC es un proceso de liberación comercial, por virtud del cual se trata de crear un mercado considerable

⁵ "...el imperialismo ya no aparece como un sistema externo de explotación o, si se quiere, sigue siendo externo pero ya no opera desde afuera: ahora maneja, dentro de fronteras, a la industria nacional que, de acuerdo con los modelos clásicos de explotación, debería ser su enemiga" EDUARDO GALEANO: *La desnacionalización de la industria privada de Brasil y la integración latinoamericana*, Buenos Aires, en mimeógrafo.

⁶ RAÚL PREBISCH. "La marcha hacia el mercado común latinoamericano", en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, núm. 24, agosto 16, 1969, CEPAL.

combinando los mercados internos ya existentes. ¿Quiénes serían —están siéndolo ya— los beneficiarios principales de ese crecimiento horizontal del mercado, logrado en base de la supresión de barreras aduaneras y sus equivalentes? La fórmula que se está imponiendo al respecto es la de "asociación" entre el llamado "capital nacional" y el "capital internacional". Por muy celoso de su independencia que fuese el capital nacional —y sabemos que no lo es mucho bajo las actuales condiciones de su desenvolvimiento— generalmente será dominado por el "internacional" o extranjero en esas asociaciones, bien sea por la experiencia de éste, por sus conexiones externas, por su control monopolístico del mercado exterior y de la tecnología, o por cualquier otra razón de las que son evidentes en la realidad. Lo que ha ocurrido hasta ahora a nivel nacional —incluso en los países más grandes y pioneros de la industrialización en América Latina, como Argentina, Brasil y México— está ocurriendo y seguirá ocurriendo a nivel latinoamericano o subregional, es decir, la creación de una forma de capitalismo, la dependiente, más avanzada que la estudiada por Lenin en su época. En razón de esa "integración", en lugar de la dispersión multinacional de plantas industriales subsidiarias o filiales de una casa matriz norteamericana o europea, con la complejidad de la toma de decisiones que ello implica, se trata de consolidar un centro de decisiones a nivel regional, o subregional, que no estará vinculado a ningún designio nacional o nacionalizante de los países participantes de la ALALC, sino a un designio extranjero impuesto a los participantes o "asociados". Desde luego, la centralización y el aprovechamiento consecuente de las economías de escala y de localización permitirá a los consorcios usufructuarios de la integración la elevación de sus beneficios en un rango superior al nacional. Por otra parte, las actividades preferidas por el capital extranjero dentro de este marco regional más amplio no serán las pertenecientes al nivel de los bienes de consumo más simples, sino las de alcance polindustrial, de incidencia en una gama muy numerosa de artículos relacionados entre sí "verticalmente". El capital extranjero controla actualmente en América Latina las industrias siguientes: automotriz, metalmecánica, eléctrica, electrónica y química, nada menos que las industrias más dinámicas, las que pudieran llegar a constituir, por su posición y crecimiento, la estructura básica de la industria latinoamericana independiente.

Lo anterior indica que, dentro del modelo del Tratado de Montevideo, a la fase *comercial* de la integración seguirá una fase *industrial*, para cuyo aprovechamiento existe la mejor disposición del capital extranjero, conquistadas como están —o estarán— las situaciones básicas de la estrategia de dominación del mercado regional integrado.

El Tratado de Montevideo prevé el establecimiento de industrias multinacionales, constituidas mediante la participación de capital procedente de varios países miembros del acuerdo, y con un programa conjunto de desarrollo que incluye un plan de inversiones, un plan de producción, un plan operacional de mercado y alternativas de localización de las plantas respectivas. Esta sería una vía deseable para el crecimiento industrial independiente de la región como un todo y de los países participantes en singular, pero bajo la condición de que las industrias así formadas fueran realmente latinoamericanas, poseídas, controladas y operadas por factores latinoamericanos. Esta condición se cumple con muy escasa frecuencia en América Latina y para invalidarla se esgrimen tres argumentos principales: i) la insuficiencia del ahorro en los países subdesarrollados; ii) la necesidad de recibir la tecnología adelantada a través de los canales de la inversión extranjera; iii) la necesidad de concurrir a los mercados internacionales a través de las organizaciones establecidas por los consorcios extranjeros. En tres palabras, esas necesidades son de *capital*, de *tecnología* y de *mercado*.

Las actitudes y opiniones con respecto al capital extranjero en el desarrollo latinoamericano varían entre las absolutamente favorables y las absolutamente opuestas, pasando por una gama de moderaciones en uno u otro sentido. Puede decirse que una posición reformista se distingue de una revolucionaria a la luz de la actitud frente a la inversión extranjera. Entre las posiciones reformistas destacadas en América Latina descuella la sostenida por la CEPAL, con Raúl Prebisch a la cabeza. La escuela cepalista postula que sin el aporte del capital extranjero no es posible acelerar, y ni siquiera asegurar un mínimo satisfactorio de crecimiento económico de nuestros países, visto que la brecha comercial tiende a ensancharse. Incluso al reconocer los riesgos a que se exponen estos países en su lucha por la independencia económica y el desarrollo al recibir capital extranjero, la escuela de Prebisch insiste en la necesidad de ese aporte. Dice Prebisch:⁷

En todos los países de América Latina percibo ciertas aprensiones, que comparto plenamente, a saber: que los acuerdos de complementación o integración industrial sean aprovechados principalmente por grandes empresas multinacionales de los países industriales y no por la empresa latinoamericana.

Ante todo, cada país debiera determinar con precisión en qué campos de la economía requiere la inversión privada extranjera y en qué otros campos no la desea. A mi juicio, estas inversiones son de gran importancia en el desenvolvimiento de las exporta-

⁷ *Ibid.*

ciones industriales, pues nos falta, entre otras, la tecnología de aprovechamiento de los mercados exteriores. También son importantes, en cuanto a la sustitución de importaciones de acuerdo con aquellos convenios de complementación o integración industrial.

Otras voces, aun dentro del campo reformista, son más firmes en la advertencia ante los peligros e imposiciones del capital extranjero. Voy a citar dos testimonios que son para mí de un valor considerable en el tratamiento de esta cuestión. El primero es del Canciller del Gobierno de Chile, Gabriel Valdés, en su discurso en la Casa Blanca de Washington, al hacer entrega al Presidente de los Estados Unidos del documento intitulado "Concenso de Viña del Mar", aprobado por la CECLA en mayo de 1969; entre otros enfoques el señor Valdés hace el siguiente:

Podemos afirmar que Latinoamérica está contribuyendo a financiar el desarrollo de los Estados Unidos de América y de otras naciones industrializadas. Las inversiones privadas han significado y significan para América Latina que los montos que se retiran de nuestro continente son varias veces superiores a los que se invierten. Nuestro capital potencial se empobrece. Los beneficios del capital invertido crecen y se multiplican enormemente, pero no en nuestros países, sino en el extranjero.

La otra opinión de referencia es la sustentada por el importante empresario venezolano Eugenio Mendoza en su exposición ante Fedecámaras, el organismo máximo del sector empresarial de mi país, el 30 de mayo de 1968, con motivo de discutirse la incorporación o no de Venezuela al Pacto Subregional Andino. Dice el señor Mendoza sobre el aspecto que nos interesa ahora lo siguiente:

También nos preocupa el problema de las inversiones extranjeras, debido a que la subregión será un mercado atractivo en el que puede generarse un proceso de enajenación al capital foráneo. Ello nos afectaría gravemente, no solamente porque dependeríamos de intereses que no siempre coinciden con los nuestros, sino porque, con frecuencia, las empresas extranjeras se financian en parte en las fuentes del país receptor. De este modo se constituyen empresas que son propiedad extranjera, pero que han sido en buena parte levantadas con el ahorro nacional y cuyos dividendos, derivados del mercado interno, son restados a la capacidad de acumulación de capital del país huésped al ser remitidos al exterior.

A mayor abundamiento, y para no dejar de citar el testimonio de la parte directamente interesada, incluyo de seguida un párrafo de un artículo de la revista norteamericana *Fortune*, intitulado "A Latin

American Common Market Makes Common Sense for US Businessmen Too", de junio de 1967:

Para la empresa privada de los Estados Unidos, el mercado común significa seductoras oportunidades nuevas. Además de la minería tradicional (*Anaconda, Creole Petroleum*) y la agricultura (*United Fruit, W. R. Grace*), la inversión norteamericana se ha volcado hasta ahora mayormente a las manufacturas para sustituir importaciones produciendo para el mercado nacional bajo tarifas protectoras. Pero los hombres de negocios de los Estados Unidos están comenzando a ver en el mercado común latinoamericano las ventajas ya medidas en el mercado común europeo: la oportunidad de moverse hacia la tarea más amplia, más competitiva y potencialmente más beneficiosa de abastecer un mercado suficientemente grande como para ser económico en sus propios términos... En más de una sala de directorio el mercado común se está convirtiendo en un serio elemento para los planes de futuro. *Ford Motor do Brasil*, que hace los *Galaxies*, piensa tejer una red con la *Ford* de Argentina, que hace los *Falcon*, y alcanzar economías de escala produciendo ambos automóviles para mayores mercados.

Por mi parte, considero firmemente que la problemática de la inversión extranjera ha sido tratada de modo interesado por los reformistas, hasta el punto de marginar siempre en sus planteamientos la incidencia estructural del capital extranjero en el sector básico de exportación de la mayoría de los países latinoamericanos. Pero también ha sido tratada esa problemática de mala manera cuando se pretende hacer creer que por simple regulación legal de carácter indicativo, sin profunda transformación del cuadro de poder económico y político que domina en estos países, puede canalizarse dócilmente la inversión extranjera hacia los fines y según los procedimientos deseables desde el punto de vista del desarrollo autónomo. Sostener la viabilidad de una regulación bajo estas condiciones es ingenuidad o cinismo.

La insuficiencia del ahorro nacional en América Latina existe indudablemente bajo el imperio del subdesarrollo.⁸ Mediante un verdadero cambio estructural en estos países no sólo aumentaría sustancialmente la tasa de acumulación neta de capital nacional, sino que la *calidad* de la inversión, o sea su eficacia social para el desarrollo, mejoraría en amplia medida. No es desconocido el hecho de que se despilfarra capital en América Latina, como tampoco lo es —y por el contrario va siendo ya lugar común— el de que se fuga mucho capital de la región hacia Estados Unidos, Canadá y Europa occidental. Así

⁸ Cf. D. F. MAZA ZAVALA. *La insuficiencia del ahorro nacional en América Latina*, UCV, Caracas, 1968.

pues, debe ponerse énfasis en que cuando se habla de insuficiencia de ahorro este fenómeno está vinculado a una estructura determinada, y que sólo para quienes no desean el cambio estructural la insuficiencia de ahorro puede resolverse, o aliviarse, únicamente mediante la recurrencia al capital extranjero.

El argumento que está tomando mayor vigor en la actualidad es el de que el capital extranjero es conductor de la tecnología indispensable para nuestro desarrollo económico y que, por tanto, conviene darle entrada en las ramas de mayor dinamismo y peso de la economía. Por simple proyección, el argumento debe trasladarse a escala latinoamericana: no habrá éxito en el desarrollo conjunto de la región, sin el concurso de la tecnología aportada por el capital extranjero. Es cierto que la tecnología es a la vez producto y factor del desarrollo. La acumulación de capital al mismo tiempo que hace necesaria la dinámica tecnológica facilita e impulsa su proceso. En una primera fase no existe la capacidad para crear la tecnología superior por parte de los países en desarrollo, pero sí es posible adaptar y asimilar la tecnología creada en el exterior dentro de una política integral concebida y ejecutada con independencia y visión nacionalista. Desde luego, la selección de técnicas implica otras selecciones, entre éstas la de importaciones y la de proyectos concretos de inversión, y todo ello exige controles más o menos rigurosos, precio que no desean pagar con frecuencia ni aun los sectores progresistas de la burguesía nacional. Se impone en ese mismo sentido un cambio sustancial en cuanto a la investigación científica y tecnológica, elevando su posición de prioridad y estableciendo una verdadera política de investigación, con una adecuada asignación de recursos. A nivel latinoamericano es posible coordinar estos recursos y la política, para un mejor aprovechamiento de los mismos, de modo que se podrían crear grandes centros de investigación latinoamericanos, como también centros formativos de trabajadores calificados por especialidades. Las universidades y demás institutos de rango superior podrían acordarse en este aspecto, para un plan regional de investigación ajustado a las necesidades del desarrollo.

El tercer argumento considerado es el del acceso a los mercados internacionales que están controlados por el capital extranjero (norteamericano, europeo-occidental o japonés) y, por tanto, vedados para nuestros países incluso para sus exportaciones *directas* de productos primarios.⁹ Entre los grandes fantasmas que se levantan contra los intentos o aspiraciones de nacionalización de la economía exportadora

⁹ Exportaciones "directas" son aquellas que se efectúan bajo el dominio efectivo del país productor y no por intermedio de consorcios extranjeros.

en estos países, está el de la imposibilidad del mercado. En verdad, para un solo país, tomado aisladamente, esa valla parece insalvable, aunque en realidad siempre tiene puntos débiles y franqueables. Pero si se piensa en la formación de bloques de países exportadores primarios, dispuestos a alcanzar plenamente el objetivo de la nacionalización, el problema del mercado se plantea en términos diferentes, menos desfavorables para estos países. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en un ámbito geoeconómico más amplio que el latinoamericano puede llegar a constituir un bloque de gran fuerza en la estrategia de la nacionalización simultánea de industrias exportadoras primarias. Mediante la nacionalización de estas actividades, ahora explotadas por el capital extranjero, la integración económica de América Latina cobraría un gran vigor y sería un instrumento de primera clase para el desarrollo regional. El bloque latinoamericano, efectivamente integrado en una estrategia común de largo alcance, independiente frente al imperialismo, podría negociar en excelentes condiciones con el resto del mundo, tanto capitalista como socialista, sin el complejo geopolítico "americano" que actualmente oscurece esta posibilidad. Esta negociación realmente multilateral y proporcionada contribuiría al crecimiento acelerado de la región y de este modo se ensancharía verdaderamente el mercado para los propios productos: para el petróleo venezolano, para el cobre chileno, para el estaño boliviano, para el azúcar cubano, para los productos agrícolas de los otros países de América Latina, y, desde luego, para los productos industriales en gama cada vez más amplia.

Debo señalar, para buen entendimiento de mi opinión en esta materia, que no niego absolutamente la utilidad del ahorro extranjero como contribuyente en alguna forma y medida al desarrollo de nuestros países. Estoy únicamente contra el capital extranjero neocolonialista, que sujeta a sus intereses el destino económico nacional y se apropia de la mayor parte de los beneficios directos e indirectos, sin fecundar las fuentes internas de la economía del país recipiente y, por el contrario, ejerciendo una acción distorsionadora e inhibidora en perjuicio de esas fuentes. No estoy en oposición al ahorro extranjero que viene a complementar al ahorro nacional, sin pretender controlar o dominar el negocio, sin imponer condiciones lesivas a la soberanía del prestatario o recipiente, y que preferiblemente esté vinculado a algún género de intercambio comercial y de cooperación técnica, dentro de un concepto comprensivo de relaciones económicas internacionales. Este ahorro positivo de que hablo podría tener un lugar deseable en el campo de la integración latinoamericana que proceda de una nacionalización de la economía de los participantes, como es la tesis estratégica que propugno en este artículo y que considero la úni-

ca vía justa para una integración soberana, independiente y promisoras de América Latina.

5. ECONOMÍAS INTERNAMENTE DESINTEGRADAS NO PUEDEN INTEGRARSE EXTERNAMENTE. Raúl Prebisch replica al argumento expuesto sucintamente en el título de este párrafo de la manera siguiente:

Para llegar a la integración interior incorporando las grandes masas de población redundante y marginal a la vida económica moderna de nuestros países, es indispensable acelerar la tasa de desarrollo, y para acelerar la tasa de desarrollo es ineludible cumplir ciertas medidas de integración latinoamericana.¹⁰

La réplica de RP está viciada de circularismo, no demuestra nada. El factor básico de la desintegración o no integración de la economía nacional de nuestros países es la vinculación periférica, subyugante, de aquella a la órbita del capitalismo neocolonialista. Esa vinculación, como se ha dicho, no se debilita sino que se reafirma mediante el proceso de industrialización dependiente que se ha conducido en los últimos treinta o cuarenta años en América Latina. La integración, según el modelo CEPAL, que ha inspirado al Tratado de Montevideo, es sencillamente una proyección multinacional de ese proceso industrializante, con sus mismos vicios, pero amplificados. Esa industrialización "integrada" sería de índole *tangencial*, es decir, fundamentada en la creación y desenvolvimiento de industrias suministradas en gran parte por los centros del capitalismo neocolonialista, con economías de escala que se realizan bajo una condición que puede calificarse como "ideo-dumping", consistente en la simultaneidad táctica de altos precios en el mercado interno donde la industria se radica y precios de exportación menos altos para aprovechar las ventajas de la integración comercial. Se podría argüir a este respecto que la liberación comercial impulsada por la ALALC reduciría considerablemente, y hasta sería capaz de eliminar, la posibilidad de diferenciación monopolística de los precios en los distintos mercados. Esto sería cierto si en verdad se establecieran condiciones de libre competencia en el ámbito del mercado integrado, pero si se toma en consideración que las industrias que operarían a nivel latinoamericano serían las de mayor dimensión y sujetas a una estrategia de localización decidida por intereses radicados fuera de la región, aquella réplica no sería válida. El capital monopolista extranjero, seguro usufructuario de una integración a la manera de ALALC, quiere un mercado bajo su dominio y no un mercado para competir, quiere borrar las fronteras entre los países sometidos a su poderío para consolidarlo y ampliarlo, pero no

¹⁰ *Ob. cit.*

para confrontarlo con otros poderes dentro de la "competencia" monopolística que sostienen los grandes consorcios entre sí.

La desintegración interna de las economías nacionales latinoamericanas ofrece diversas manifestaciones: la profunda disparidad entre los índices o coeficientes de productividad a nivel sectorial y subsectorial (es abismal la diferencia, por ejemplo, entre la productividad de la industria petrolera venezolana y la del subsector agrícola de subsistencia en el mismo país), en el mismo plano puede situarse la sustancial diferencia existente entre los niveles tecnológicos de las actividades que componen la economía del país y en la misma ruta la desigualdad de la distribución del ingreso. Estas disparidades, lejos de disminuir, se acentúan en el transcurso del tiempo, lo que significa un subdesarrollo creciente, fenómeno que alguien llamó, impropia-mente a mi juicio, el "desarrollo del subdesarrollo". La desintegración acusada a nivel técnico de productividad e ingreso, también se registra en la cobertura y características del mercado interno. Este existe para un determinado, restringido sector del país, que goza de poder adquisitivo y está relacionado con la dinámica de las transacciones. La parte mayoritaria de la población permanece al margen de ese mercado. El efecto-demonstración permite el sostenimiento de un nivel de ventas que está determinado más por los altos precios unitarios que por el volumen físico de las operaciones. Los artículos suntuarios y semisuntuarios de consumo limitado representan un considerable porcentaje de las ventas.

Las circunstancias señaladas conforman la coexistencia de dos circuitos económicos casi absolutamente separados: i) un circuito orientado al exterior, que realmente es parte del gran circuito del mercado capitalista internacional, en el cual los ingresos monetarios, derivados en su mayoría de la explotación primaria para la exportación, se aplican a la adquisición de bienes y servicios de importación directa e indirecta,¹¹ de modo que su paso por el mercado interno es breve y circunstancial; ii) un circuito propiamente interno, cuasinatural, cuya trayectoria se cumple dentro del sector precapitalista de la economía principalmente. La integración externa, a la manera de la ALALC, sólo tiene vigencia para el circuito periférico nombrado en primer lugar y, por ende, contribuye a profundizar la desintegración de la economía nacional. A un mercado que se forma así no se le puede denominar "latinoamericano", ya que continúa siendo un mercado periférico ampliado, enteramente sujeto a la dinámica capitalista que emerge de los grandes centros dominantes.

¹¹ Denomino "importaciones indirectas" las actividades productoras de bienes y servicios tributarios del exterior.