

# ¿RETROSPECCIÓN O RETORNO? POLÍTICAS DE DESARROLLO Y ESTADO LATINOAMERICANO.

## Una Visión Histórica de Cara al Siglo XXI.

Luis Fernando Chisnes Espitia \*

### Introducción

Las perspectivas económicas han tenido implicaciones en los caminos de desarrollo que los países asumen. En el caso latinoamericano, se puede percibir su recurrencia en dos ocasiones, en un primer momento aplicada a la idea de un desarrollo guiado por las exportaciones, así como una vinculación más activa a la economía mundial. Este ensayo presenta un breve y general contraste entre la política de exportaciones del siglo XIX y aquella que se ha asumido desde mediados de los años 80; tales comparaciones a fin de comprender los restos de política económica de cara al siglo XXI con base en la trayectoria y las enseñanzas de la Historia.

Este ensayo defiende que existen relaciones externas que influyen en la perspectiva de desarrollo hacia afuera, pero que existen particularidades internas en los países. Estos elementos que confluyen en la inserción al mercado abierto tienen consecuencias para el desarrollo o subdesarrollo de los países.

Es así como la apertura comercial del siglo XIX presenta diferencias al nivel de América Latina en su inserción a la economía, pero resulta notable el papel del Estado en este periodo, pues este será el agente canalizador de la inversión, promotor de la inmigración, gestor y ejecutor de las obras públicas. Es relevante también la estructura política y económica en el siglo XIX. Por su parte, la apertura comercial de finales del siglo XX presenta rasgos generales en su inserción a la economía de mercado abierto, donde el origen de la ideas toma relevancia para la comprensión del fenómeno pero que presenta diferencias y similitudes con el proceso del siglo XIX.

---

\* Estudiante de la Maestría en Historia Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia. Correo electrónico: lf.chisnes10@uniandes.edu.co. Finalista en el Concurso de Ensayo Latinoamericano, organizado por RELACSO.

## APERTURA COMERCIAL SIGLO XIX

Una vez alcanzada su independencia, América Latina empezó un proceso definitivo en su arquitectura política. Este proceso de arquitectura política respondió en muchos casos a perspectivas prioritariamente políticas que no materializaban los intereses económicos de los gremios, o incluso, a la inexistencia de identificación por parte de los gremios como tal. Es así, como se encontraban reunidos en un mismo partido comerciantes, terratenientes, artesanos y aparceros. Sin embargo, esta proyección económica no fue clara en un primer momento, la cual se clarificó hacia mediados del siglo XIX, cuando se iniciaron los procesos de aparentes reformas a la estructura social y económica, proceso compartido en su mayoría por todos los países. El objetivo principal de las reformas de medio siglo fue buscar la integración con el mercado internacional. Integración al mercado no entendida como un mercantilismo (Reiner, 2005) sino como liberalismo de mercado.

Es preciso aclarar que esto se debió, principalmente, a la influencia ideológica del liberalismo en una coyuntura en la que la revolución industrial empujaba la organización del mundo en virtud de la especialización económica de los países en niveles diferentes; estas ideas eran elegantes y se intentaron exportar debido a su éxito en Inglaterra, así, la liberalización se planteó como necesaria (Rodrik, 2011). Aparecen aquí como relevantes las relaciones comerciales que estos países establecen con Inglaterra, así como sus condicionamientos al comercio que se daban desde la metrópoli.

La tesis Ricardiana de la ventaja comparativa toma especial relevancia en el proceso de especialización de la producción latinoamericana, lo que en su momento reforzó el papel de América Latina como productora de bienes primarios. Frente a esto Rodrik considera relevante plantear las lecciones históricas; afirma que a largo plazo, el libre cambio deviene en efectos nocivos y le llama especialmente la atención el lugar ocupado por un país dentro de la economía mundial, así como las formas en las que sus políticas se alinean tanto en lo social, como en relación al libre cambio, dichos cambios pueden ser progresivos o regresivos (Rodrik, 2011). Este proceso de inserción en la economía mundial no fue homogéneo, ni de manera regional, ni al interior de los países. De esta forma, Furtado realiza una tipología de las económicas exportadoras de materias primas (Furtado, 1982) y considera que existen tres tipos de inserción; en primer lugar, se encuentran las economías de productos de clima templado, en segundo lugar las de clima tropical y en tercer lugar las de economía minera (Furtado, 2011.) Puede verse

entonces, cómo se presentó una clara heterogeneidad en la forma de inserción a la economía mundial en el siglo XIX en Latinoamérica.

### **Diferencias en la Inserción a la Economía en América Latina.**

La pluralidad de formas mencionadas anteriormente, no sólo se debió a la producción de cada país de acuerdo a sus condiciones climatológicas y latitudinales, sino también al papel que jugó el Estado como agente canalizador de la inversión, el impulso a la inmigración, la ejecución de obras en virtud de la exportación y las ventajas geográficas, esto entre otras variables que podrían ser tenidas en cuenta. Se consideran en este ensayo elementos como la relación entre el poder político y la estructura económica.

### **El Estado en la Economía del siglo XIX.**

Los Estados latinoamericanos han tenido un papel relevante en el desarrollo económico desde el siglo XIX, ya sea como promotores de infraestructura y elementos de política comercial, o como promotores de empresas, manufacturas y socios empresariales. Para este caso específico, es necesario entender que el Estado fue una pieza fundamental en el desarrollo o subdesarrollo de Latinoamérica dentro del marco de la economía de mercado, pues su actuación es fundamental para la comprensión del desarrollo decimonónico. Rodrik afirma que el rol del Estado es relevante para el contexto de la economía global al brindar protección o reducir los costes de transacción, a pesar de que las doctrinas más radicales del liberalismo lo consideren contrario al mercado; este es uno de los elementos que constituyen una de las paradojas de la globalización (Rodrik, 2011).

En el marco del siglo XIX, es necesario comprender las generalidades de la política económica de exportación donde el papel del Estado fue el de promover y proveer los elementos necesarios para la inserción en la economía de mercado en el marco de la expansión del capitalismo. Como ya se había mencionado, las formas en las que se asumieron estas políticas, así como la dotación interna de infraestructura y reformas, variaron de país a país.

Es necesario, sin embargo, establecer una caracterización de este Estado en el contexto latinoamericano del siglo XIX, para esto es pertinente la caracterización que hace North de los tipos de Estado. A partir de

este autor se puede considerar que el Estado latinoamericano del siglo XIX corresponde a un orden social cerrado, es decir un Estado Natural que sobrevive, pues corresponde a intereses individuales que funcionan para mantener una interacción a gran escala. (North, 2009.) Aunado a lo anterior, existe una falta de capacidad operativa dentro del Estado, es decir, Latinoamérica se encontró ante un estado débil para la ejecución de ciertas iniciativas, esto se hace evidente en la ausencia de un ejército regular nacional en este siglo, de esta forma en muchos países se presentó la existencia de ejércitos fragmentados o casi privados.

En esta misma línea argumental, las élites juegan un papel determinante en estos estados pues según North, acuerdan no enfrentarse<sup>1</sup>, respetarse y manejan la economía a su acomodo, hay un balance entre intereses económicos y políticos (North, 2009). Lo que se evidencia en la confluencia de intereses económicos diversos en partidos políticos, como se había mencionado antes.

*El Estado como Agente canalizador de la Inversión.* Esto no se refiere a un Estado similar al del proceso de sustitución de importaciones, sino a un Estado con otras características; pues en virtud de la búsqueda de reconocimiento internacional y una integración a lo que en su momento se consideraban las llaves del crecimiento, se buscaron tanto inversión como financiación. Los estados latinoamericanos fueron los encargados de gestionar los recursos técnicos y de capital para la inserción en la economía mundial gracias a las relaciones diplomáticas. De esta forma, se evidencia un flujo relativamente importante de capitales hacia los países latinoamericanos, importante para estos, pero pequeño comparativamente. , pero siempre fue protagonista el Estado, pues fueron los gobiernos los que gestionaron los empréstitos en Londres. (Ciro, Pérez, 1979)

El papel que juega el comercio internacional para los estados fue fundamental, pues el comercio constituyó la principal fuente de financiamiento fiscal del Estado, este en virtud de la debilidad que se ha mencionado arriba, no encontró formas más efectivas de recolección de impuestos (Bulner-Thomas,

---

<sup>1</sup>Proceso que no fue precisamente exitoso en Colombia, donde se registran un importante número de guerras civiles nacionales y regionales en el siglo XIX.

1998.). De esta forma, el principal interesado en la promoción de relaciones económicas y promoción de comercio internacional, en virtud de la propia supervivencia va a ser el Estado.

*El Impulso a la Inmigración.* Para el siglo XIX, la densidad poblacional de los países latinoamericanos es bastante heterogénea (como todo lo demás). De esta forma algunos países promovieron iniciativas de inmigración cuando la ausencia de mano de obra las volvió necesarias, esto tuvo repercusiones. , Allí donde se promovió la inmigración se hizo en la medida en que la producción requirió una mayor intensidad de mano de obra (como Argentina y Chile), o donde era escasa y habían condiciones para la inmigración (como el sur del Brasil) significó una producción intensiva en mano de obra. Un caso diferente fue el de países en los que se contaba con una mano de obra suficiente (como México y Perú), especialmente particular en países como Colombia, donde a pesar de la ausencia de mano de obra y la poca inmigración, se asumió una producción extensiva, especialmente en cultivos para la exportación.

Rodrik menciona la importancia de esta inmigración, pues la extensión industrial se dio allí donde había dos ventajas, trabajadores calificados e instituciones que incentivaran la inversión (Rodrik, 2011). El papel de la inmigración es resaltado también por Cardoso (1979).

*La Ejecución de Obras en Virtud de la Exportación.* De la mano del anteriormente mencionado papel del Estado como canalizador de la inversión y de la búsqueda de financiamiento, se encuentra su rol como gestor y ejecutor de obras de infraestructura.

Las obras de infraestructura, especialmente los ferrocarriles, tuvieron una importante significación en la integración de los países latinoamericanos al mercado mundial. De cierta forma, estos representan de manera tangible la forma en la que opera el funcionamiento del sistema capitalista del siglo XIX. Esto se debe a que los ferrocarriles representan la exportación de bienes del capital producido por las metrópolis en virtud de la retroalimentación del sistema, pues en los países de la periferia, estos representaron la dinamización de la exportación de bienes primarios y del excedente de capital por el pago de la construcción de los mismos.

*Ventajas Geográficas.* Un elemento que es marginal al papel del Estado, pero que es necesario resaltar, es el relacionado a las condiciones geográficas que posibilitaron o dificultaron la integración al mercado

mundial. Es así como países beneficiados por lo que Bulmer-Thomas (1998) llama la lotería de los bienes o la existencia de una producción articulada a los puertos, tuvieron mayores ventajas económicas. Tal es el caso de Chile o Cuba que por sus recursos, —cobre y azúcar respectivamente— se vincularon de forma más dinámica al mercado. Argentina —por su producción cercana al Atlántico— así como Brasil, tuvieron ventajas en la articulación al mercado, caso diferente al de Colombia, cuyas condiciones geográficas impusieron trabas al comercio, e incluso dificultaron la generación de infraestructura para la exportación.

*Poder Político y Estructura Económica.* Se puede afirmar que existió una relativa unidad entre el poder político en lo que se refiere a la idea de desarrollo, pues existió una confluencia de intereses exportadores. Esta unión se representa especialmente en la alianza de intereses entre terratenientes y exportadores. La estructura de la tierra en las reformas de medio siglo se mantuvo inalterada o se promulgó por una liberalización de la misma que posibilitó su concentración. De esta forma, las relaciones laborales en muchos países estuvieron al margen de una modernización. Lo que conllevó a una demanda reducida, dificultando esto el desarrollo de fuerzas productivas.

Este breve panorama general permite evidenciar los elementos que posibilitan la dependencia en el marco del modelo de desarrollo guiado por las exportaciones; en primer lugar, la dependencia tecnológica, representada por el ferrocarril y las innovaciones productivas que se pudieran hacer. Es de especial relevancia la presencia del capital extractivo, principalmente asociado a la producción minera, así como significativo el papel de las condiciones internas en esta dependencia. La estructura de la propiedad, del ingreso, la coalición exportadora de elites locales fundamentan las dinámicas de dependencia.

## **APERTURA COMERCIAL EN EL SIGLO XX**

En las últimas dos décadas del siglo XX se presentó un nuevo proceso de apertura de los mercados, proceso que se dio principalmente por el agotamiento del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones, Cambio impulsado a su vez por la crisis de la deuda y el reposicionamiento de las tesis ultra liberales a partir de la crisis de la edad de oro del capitalismo en los países desarrollados (Hobsbawm, 1995).

Esta apertura del mercado, como se mencionó al inicio de este texto, presenta características diferentes a la que se presentó en el siglo XIX, sin embargo, se pueden ver algunas continuidades históricas, que podríamos llamar estructurales y que pueden ser determinantes para el desarrollo de la región. Estas continuidades responden a características internacionales propias del modelo y a particularidades internas de la región.

### **Los Rasgos Generales de la Forma de Inserción.**

David Harvey establece cuatro mecanismos en este proceso, que son: Privatización, tanto de Empresas como del Medio ambiente; Financiarización y especulación de fondos y acciones; Administración y Manipulación de las crisis a través del flujo de fondos de los países pobres hacia los ricos por medio de la deuda y empleo; Redistribuciones Estatales, al Estado ponerse al servicio corporativo con subsidios y apoyos al capital y uso de la fuerza en contra de los movimientos reivindicatorios (Harvey, 2007).

A estos mecanismos expuestos por Harvey, es necesario sumarle las relaciones de desregulación laboral (Hosbawm, 1995), el proceso de reprimarización de la economía y un contexto de restablecimiento del poder de clase.

**Origen de la Ideología Neo-Liberal.** El consenso general en Latinoamérica sobre el modo de desarrollo hacia adentro, comenzó a erosionarse durante la década de los 80, es así como se dio un proceso de liberalización asumiendo las ideas del consenso de Washington, ideas que se volvieron dogmas en la región (Rodrik 2011) y que se resumen en “estabilizar, liberalizar, privatizar”.

Se generalizó entonces una idea de desarrollo hacia afuera, que fue apoyada —según Rodrik— por varias investigaciones económicas que mostraban una diferencia de 2,4% en el crecimiento del PIB en países abiertos al mercado, premisas que, sin analizar el contexto de los países que fueron parte de la muestra, se convirtieron en sacras.

El retorno al argumento de la ventaja comparativa ha sido recurrente en este contexto. Esto ha producido un entusiasmo generalizado por la especialización en la producción agrícola de bienes en una forma de monocultivo, o de la extracción de minerales.

## **Diferencias y Similitudes de los Procesos de Apertura en el Siglo XIX y XX.**

En principio se debe establecer que la apertura que dio inicio en los 80, se encontró con un Estado diferente al que asumió la política aperturista del siglo XIX. Este Estado presenta características que lo alejan relativamente de la caracterización que se hizo arriba del Estado Natural, el cual es un Estado que presenta unas características más abiertas en términos formales y reales, pero que mantiene particularidades importantes, como la preeminencia de poderes consolidados en la toma de decisiones. Es así como los intereses de los exportadores mantienen una importante influencia en el Estado, combinados en ocasiones con los intereses financieros y otros más tradicionales ligados a la tierra. Sin embargo, es un Estado con una ciudadanía mucho más activa y con posibilidades de participación mayores que la que se podía presentar en el siglo XIX. Es por ello que uno de los argumentos de Harvey sobre el Neoliberalismo es que su implementación representa un reacomodo del poder de las élites en detrimento de la ciudadanía, lo que se entiende como un retroceso en esta situación donde existe una sociedad más abierta.

El Estado, igual que en el siglo XIX, tiene un papel fundamental dentro de la política de mercado y la liberalización de la economía; el Estado fue el agente responsable de las acciones en pro de la apertura, y continúa siendo el agente promotor de las uniones comerciales, tratados y alianzas.

Se puede decir además, que el Estado es importante, porque es ahí donde se da la captura de las acciones públicas por parte de los intereses económicos privados, de esta forma se configura o consolida una organización institucional de tipo extractiva en los estados; es necesario aclarar que estas instituciones extractivas no son todas del mismo tipo y algunas generan crecimiento (Acemoglu, Robinson, 2012).

*La Inversión.* Para el siglo XIX, se afirmó que el Estado había sido el principal canalizador de la inversión extranjera. La economía de finales del siglo XX presenta características diferentes, pero el Estado continúa teniendo un papel protagónico en virtud de la inversión; lo que se relaciona con lo que Harvey llama el flujo de la deuda. En este caso, el Estado garantiza por medio de su cumplimiento a los servicios de deuda las calificaciones que se tendrán en cuenta en virtud de la inversión.

De la misma forma, este sistema permite que las políticas asumidas por el Estado permitan o posibiliten la inversión. Específicamente otro de los mecanismos mencionados por Harvey, la privatización, en dos modalidades. Por un lado la privatización de empresas, pues el Estado latinoamericano asumió una política comprometida con la privatización de aquellas empresas en las que tenía participación, lo que fue fundamentalmente atractivo tanto para la inversión extranjera, como para la de cada país, especialmente porque fueron empresas que contaban con un gran cubrimiento y conocimiento del mercado nacional, o porque debido a su naturaleza productora de bienes y servicios no transables, tenían garantizada la rentabilidad una vez privatizadas. Otro mecanismo es la privatización del medio ambiente, o de los recursos naturales, de esta forma, Latinoamérica se vio un progresivo avance hacia la reprimarización de las economías, pasando a ser, muchas de ellas, especializadas nuevamente en la producción de bienes minerales. Los cambios en estas reglamentaciones, se han visto como expresiones de Estados que ponen en peligro la propiedad, lo que conlleva calificaciones negativas en riesgo de inversión.

*Estructura Económica y Política.* Se ha mencionado, de manera general, la forma como se ha producido esta nueva inserción a la economía de mercado y como la estructura política responde o impulsa esta forma de inserción.

Existen dos fenómenos que forman parte de la estructura económica que acompaña este nuevo sistema; en primer lugar, se encuentra la desindustrialización y en segundo lugar la tercerización. Anteriormente se mencionó como se ha presentado un proceso de reprimarización de la economía, a su vez, el proceso de desindustrialización se puede considerar como una consecuencia del mismo proceso. De esta forma, se observa un progresivo retroceso de la actividad fabril en las economías latinoamericanas, sin embargo, existen países que han podido mantener una producción fabril importante- En los países donde las ideas de producción con ventajas comparativas han tenido una importante penetración o donde las políticas han respondido más a la ortodoxia liberal se presenta este fenómeno que, de hecho Rodrik (2011) considera que se presentó también en el siglo XIX.

Un segundo proceso ha sido relacionado a la desregulación laboral (Hobsbawm, 1995), las economías latinoamericanas han presentado —en mayor o menor magnitud— una pérdida de condiciones laborales de estabilidad, lo que tiene consecuencias en el ingreso, el consumo y los niveles de vida. Fenómeno que

se presenta especialmente en el sector terciario de la economía, de allí que la tercerización —que es actualmente en el renglón más importante de la economía— sea un fenómeno con altas implicaciones en el desarrollo económico.

### **Conclusión.**

Esta breve exposición, que debido a la amplitud del tema se ha permitido generalizaciones consideradas excesivas, pretende contrastar en líneas muy amplias las perspectivas de desarrollo guiado por las exportaciones que ha tenido Latinoamérica en su historia independiente.

En primer lugar, se puede observar que tanto el modelo decimonónico como el actual modelo, tuvieron una alta influencia internacional para su implementación, sin embargo, se pueden establecer puntos de divergencia entre los dos procesos. En el caso del siglo XIX, estas políticas fueron necesarias para la sobrevivencia fiscal del Estado, pues debido a su debilidad, los recursos de impuestos por comercio internacional eran casi los únicos con facilidad de recolectar. Pero también, dicho sea de paso, fue un proceso de exportaciones que permitió la consolidación de las élites ligadas a la tierra y a la exportación; así como necesario en virtud de los procesos de División Internacional de Trabajo. Proceso que además pospuso la industrialización y tuvo importantes consecuencias para el subdesarrollo latinoamericano, pues la dependencia tecnológica —así como el proceso de intercambio diferencial— consolidó el rezago regional. Es necesario aclarar, que las causas de esta dependencia no son sólo atribuibles a las relaciones externas, las circunstancias internas, la consolidación del poder de las élites, la existencia de un gobierno cerrado, de un Estado natural y de instituciones extractivas; todos estos elementos son centrales para la distribución del ingreso y la propiedad en el siglo XIX.

A partir de la década de los ochenta, se inicia nuevamente un proceso de inserción al desarrollo guiado por las exportaciones, partiendo de la premisa de que las formas históricas y las instituciones difieren, así como las estructuras económicas y las premisas ideológicas del desarrollo. Se quiso plantear una comparación entre estas formas de inserción internacional. A partir de esta comparación, se puede afirmar que así como en el siglo XIX, el desarrollo guiado por las exportaciones presentó falencias para un desarrollo que rompiera de alguna forma con las formas históricas de la dependencia. Se asiste nuevamente a un proceso en el que el ingreso se concentra, la brecha técnica se abre y las relaciones

comerciales afectan a largo plazo el desarrollo. De esta forma, al igual que en el siglo XIX se puede ver cómo la idea de desarrollo es una idea externa que se impone, pero que igual puede evidenciar estructuras que permanecen en el largo plazo como estructuras de poder que —aunque en apariencia más abiertas— permiten la consolidación de élites con intereses alineados a la metrópoli, persisten así las estructuras de propiedad e ingreso excluyentes.

Frente a los retos del siglo XXI para la región latinoamericana, se debe considerar primordial la búsqueda de un modelo de desarrollo que permita a la región encontrar su autonomía económica. Las enseñanzas de la historia deben permitir la reflexión sobre un modelo de desarrollo que, —aunque valorando las ventajas de un mercado amplio— permita un sistema económico que garantice la estabilidad tanto como el desarrollo amplio, que busque la complementariedad de los sectores y que permita una sociedad más justa en el mediano y largo plazo.

## Bibliografía.

Reinert, Erik; Reinert, Sophus, 2005, “Mercantilism and Economic Development: Scumpeterian Dynamics, Institution Building and International Benchmarking Development”. En: Jomo, K Reinert, Erik. (Eds) *Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Addressed Economic Development*. New Delhi. Tulika Books.

Rodrik, Dani, 2011, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York. Norton.

Furtado, Celso, 1982, *El Subdesarrollo latinoamericano*. México D.F, Fondo de Cultura Económica.

North, Douglas; Wallis, John; Weingast, Barry, 2009, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge. Cambridge University Press.

Cardoso, Ciro; Pérez, Héctor, 1979, *Historia Económica de América Latina. Tomo II. Economías de Exportación y Desarrollo Capitalista*. Barcelona. Editorial Crítica.

Bulmer-Thomas, Victor, 1998, *La Historia Económica de América Latina Desde la Independencia*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Hobsbawm, Eric, 1995, *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona. Crítica.

Harvey, David, 2007, *Neoliberalism as Creative Destruction. Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 610.

Acemoglu, Daron; Robinson, James, 2012, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York. Crown Publishing.