

# DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

*ensayo de interpretación sociológica*

por

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

y

ENZO FALETTO



MÉXICO  
ARGENTINA  
ESPAÑA



primera edición, 1969  
segunda edición, 1970  
tercera edición, 1971  
© siglo xxi editores, s. a.  
gabriel mancera 65 - méxico 12, d. f.

derechos reservados conforme a la ley  
impreso y hecho en méxico  
printed and made in mexico

## ÍNDICE

PREFACIO	1
I INTRODUCCIÓN	3
II ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO	11
1. El análisis tipológico: sociedades tradicionales y modernas. 11	
2. La concepción del cambio social, 14	
3. Estructura y proceso: determinaciones recíprocas, 17	
4. Subdesarrollo, periferia y dependencia, 22	
5. El "subdesarrollo nacional", 28	
6. Los tipos de vinculación de las economías nacionales al mercado, 34	
7. Perspectivas para un análisis integrado del desarrollo, 37	
III LAS SITUACIONES FUNDAMENTALES EN EL PERÍODO DE "EXPANSIÓN HACIA AFUERA"	39
1. Control nacional del sistema productivo, 42	
2. Las economías de enclave, 48	
IV DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL EN EL MOMENTO DE TRANSICIÓN	54
1. El momento de transición en las sociedades con producción nacionalmente controlada, 57	
2. Las economías de enclave en el momento de transición, 82	
V NACIONALISMO Y POPULISMO: FUERZAS SOCIALES Y POLÍTICA DESARROLLISTA EN LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DEL MERCADO INTERNO	102

1. Populismo y economía de libre empresa, 109
2. Populismo y desarrollo nacional, 116
3. El Estado desarrollista, 123

#### VI LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL MERCADO: EL NUEVO CARÁCTER DE LA DEPENDENCIA

1. Los límites estructurales del proceso de industrialización "nacional", 131
2. La apertura de los mercados internos al control externo, 140
3. Dependencia y desarrollo, 144

#### CONCLUSIONES

## PREFACIO

Este ensayo fue escrito en Santiago de Chile entre 1966 y 1967, época en que los autores trabajaban en estrecha relación con economistas y planificadores, en un instituto internacional de enseñanza, investigación y asesoría en planificación. En esa época, su propósito era establecer un diálogo con los economistas y planificadores para destacar la naturaleza social y política de los problemas de desarrollo en América Latina. Ninguna discordia de importancia hubo en cuanto a los aspectos sociales y políticos del desarrollo económico. Las dificultades aparecieron cuando se intentó mostrar, de manera más directa y específica, *cómo* se da esta relación y qué implicaciones surgen del tipo de combinación que se establece entre economía, sociedad y política en momentos históricos y situaciones estructurales distintos. Exactamente en tal dirección se orientó el esfuerzo realizado en este ensayo.

Es posible que este limitado propósito haya sido sobrepasado en uno u otro desarrollo particular del texto. No obstante, siguió vigente el fundamento de la discusión del ensayo. Lejos del pensamiento de los autores está el creer que el libro aborda todos los problemas del desarrollo económico y de su relación con los demás procesos sociales. Por otro lado, no se tratan cuestiones históricas importantes para caracterizar las diferencias en el proceso de transformación de las sociedades de los diversos países, como por ejemplo, la amplitud y el tipo de esclavitud habida en el pasado, el problema de la existencia de poblaciones indígenas numerosas en muchos países de la región o la importancia mayor o menor de la inmigración europea.

Además del objetivo general ya señalado, también se procuró mostrar, implícitamente, que considerar los pro-

blemas económicos o políticos de América Latina como un todo, sin especificar las diferencias de estructura y de historia que distinguen a situaciones, países y momentos. Deben, en conjunto, constituir un equívoco teórico de los problemas prácticos peligrosos.

## I. INTRODUCCIÓN

Al terminar la segunda guerra mundial parecía que algunos países de América Latina estaban en condiciones de completar el proceso de formación de su sector industrial y de iniciar, además, transformaciones económicas capaces de lograr un desarrollo autosustentado.

En efecto, después de reorganizar la producción y los mercados, alterados como consecuencia de la crisis de 1929, ciertas economías latinoamericanas que habían acumulado divisas en cantidades apreciables, y que se habrían beneficiado de la defensa automática del mercado interno provocada por la guerra, parecían hallarse en condiciones de completar el ciclo denominado de "sustitución de importaciones" y empezar, sobre una base firme, la etapa de producción de bienes de capital. Llamada a producir la diferenciación de los sistemas productivos. En estos países el mercado interno parecía lo bastante amplio para estimular el sistema económico y se contaba, además, con que la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad —principalmente en el campo— hacia los sectores de alta productividad sería un factor de ampliación del mercado. Más tarde, hacia 1955, para garantizar el desarrollo se consideró necesario un nuevo elemento: la redistribución de la renta. Todos esos factores, actuando en conjunto, parecían suficientes para asegurar el automatismo del crecimiento de tal modo que condujesen a él los puros estímulos del mercado.

Esta posibilidad, sólidamente apoyada por la coyuntura económica, se formuló teóricamente en los escritos más notables sobre el desarrollo económico que se han producido en América Latina. Se pasaba así, tanto en la práctica como en la teoría, de una fase en que

la industrialización se concebía como un recurso complementario en un proceso de desarrollo —basado en la exportación de productos primarios— y, además, como una especie de alternativa forzosa para los períodos de contracción del mercado internacional,<sup>1</sup> a una formulación teórica y a un conjunto de expectativas apoyadas en la convicción de que el industrialismo sucedería a la expansión de las exportaciones, complementando así un ciclo de crecimiento e inaugurando una fase de desarrollo autosustentado. Este debería basarse en los estímulos del mercado interno y en la diferenciación del sistema productivo industrial, lo que conduciría a la creación de una industria propia de bienes de capital.

Los vínculos con el mercado internacional continuarían actuando tanto por la necesidad de asegurar compradores para los productos de exportación como por la necesidad de obtener inversiones del exterior. Sin embargo, la expansión del mercado interno debería asegurar por sí sola el desarrollo continuado. La instalación de “industrias exportadoras” seguiría siendo necesaria para mantener la “capacidad de importar”, pero el sentido fundamental del desarrollo no lo daría el mercado externo sino el interno.

No podría negarse que a principios de la década de 1950 estaban dados algunos de los supuestos para este nuevo paso de la economía latinoamericana, por lo menos en países como Argentina, México, Chile, Colombia y Brasil. Entre esos supuestos, cabría enumerar: 1] un mercado interno suficiente para el consumo de los productos industriales, formado desde el siglo pasado por la integración de la economía agropecuaria

1. Acerca de la necesidad de complementar el crecimiento del sector exportador de la economía mediante la industrialización, como recurso para solucionar los problemas creados por la depresión del mercado mundial, véase Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, 1962, pp. 1-24.

o minera al mercado mundial; 2] una base industrial formada lentamente en los últimos 80 años, que comprendía industrias livianas de consumo (alimenticias, textiles, etc.) y, en ciertos casos, la producción de algunos bienes relacionados con la economía de exportación; 3] una abundante fuente de divisas, constituida por la explotación agropecuaria y minera; 4] fuertes estímulos para el crecimiento económico, especialmente en países como Brasil y Colombia, gracias al fortalecimiento del sector externo a partir de la segunda mitad de la década de 1950; 5] la existencia de una tasa satisfactoria de formación interna de capitales en algunos países, por ejemplo, en Argentina.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista económico, por consiguiente, parecía que toda política de desarrollo debería concentrarse en dos puntos: a] la absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad, y b] la definición de una política de inversiones que, a través del Estado, crease la infraestructura requerida por esa diversificación.<sup>3</sup> Las condiciones estructurales y de coyuntura, favorables, dieron paso desde entonces a la creencia, común entre los economistas, de que el desarrollo dependería principalmente de la capacidad de cada país para tomar las decisiones de política económica que la situación requiriese.

En América Latina, después de la crisis de 1929, hasta en países de tradición económica “liberal” como Argentina, comenzaron a fortalecerse los instrumentos de acción del poder público como un medio de defen-

2. Sobre las condiciones de desarrollo en Argentina, véase Benjamin Hopenhavn, “Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de sustitución forzosa de importaciones”, en *El Trimestre Económico*, núm. 125, México, enero-marzo de 1965, pp. 126-139.

3. La otra alternativa habría sido incrementar el ingreso por habitante en la producción primaria para compensar así la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Véase a este propósito Prebisch, *op. cit.*, especialmente p. 6.

der la economía exportadora. El paso siguiente consistiría en la creación de instituciones públicas para fomentar el desarrollo según las nuevas ideas y lograr una redefinición de las expectativas y del comportamiento entre los encargados de tales decisiones en el aparato estatal.

El fortalecimiento y la modernización del Estado parecían los instrumentos necesarios para lograr una política de desarrollo efectiva y eficaz. Tanto fue así que los economistas latinoamericanos tuvieron que realzar el aspecto político de sus planteamientos, volviendo conceptualmente a la "economía política".

El supuesto general implícito en esa concepción era que las bases históricas de la situación latinoamericana apuntaban hacia un tipo de desarrollo eminentemente nacional. De ahí que se tratase de fortalecer el mercado interno y, a la vez, de organizar los centros nacionales de decisión de tal modo que fueran sensibles a los problemas del desarrollo de sus propios países.

Esa perspectiva optimista se ha ido desvaneciendo desde fines de la década de 1950. Era difícil explicar por qué, con tantas condiciones aparentemente favorables para pasar de la etapa de sustitución de importaciones a otra en que se abrieran nuevos campos de producción autónoma, orientados hacia el mercado interno, no se tomaron las medidas necesarias para garantizar la continuidad del desarrollo o por qué las mismas no alcanzaron sus objetivos. Más aún, en algunos casos la tasa de crecimiento económico, *stricto sensu*, no fue suficiente para dinamizar los sectores más rezagados de la economía por lo que tampoco fue posible absorber la presión que significaba el continuo aumento demográfico. A este hecho contribuyó el tipo de tecnología adoptado en los sectores más modernos, pues implicaba una baja utilización de mano de obra. Sin embargo, como todo lo dicho no significó abiertamente una depresión, tampoco llegaron a producirse las consecuencias que suelen atribuírsele.

En otras palabras, si es verdad que las condiciones

económicas de los países más prósperos del área —por ejemplo, Argentina— apuntaban derechamente hacia el desarrollo hasta la mitad de la década de 1950, ¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron las condiciones institucionales y sociales que habrían de permitir a los hechos económicos favorables expresarse en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo, o había en realidad un error de perspectiva que hacía creer posible un tipo de desarrollo que económicamente no lo era?

En algunos países, como Brasil, los acontecimientos llevaban a suponer, principalmente en los años 1950, que no eran infundadas las esperanzas en las posibilidades de un desarrollo autosuficiente. De hecho, el proceso sustitutivo de importaciones alcanzó la fase de implantación del sector de bienes de capital que, por sus características —el conocido efecto multiplicador que lleva consigo su dinamismo y la imposibilidad técnica de un retroceso en la industrialización durante los períodos de crisis, que es usual y más fácil cuando sólo se da una producción de bienes de consumo— parecía implicar la instauración de una etapa nueva y de naturaleza irreversible de la industrialización brasileña. Los hechos, sin embargo, tampoco en este caso parecen confirmar el optimismo inicial, pues al auge a que se llegó al dar cima al proceso de sustitución de importaciones siguió, en los años 1960, un período de estancamiento relativo en el cual continúa sumergida la economía brasileña.<sup>4</sup>

De los tres países que más avanzaron industrialmente, apenas uno parece haber conseguido mantener durante mayor tiempo una tasa de crecimiento elevada. Tal es el caso de México, aunque debe reconocerse que

4. Véase en este sentido "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, 1964, vol. ix, pp. 1-62. Sin embargo, las características de la economía brasileña parecen indicar que se trata, desde el ángulo económico, de un fenómeno todavía enmarcado en una situación "de desarrollo".

su estructura económica —sobre todo la diversidad de su sector exportador— constituye un elemento que lo diferencia de los otros países de América Latina. También en este caso, pese a todo, la fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos y la participación creciente de capitales extranjeros en la economía, pueden ser considerados como factores que alteran las hipótesis presentadas por los economistas en cuanto se refiere a condiciones para el desarrollo autosustentado.

En una primera aproximación queda, pues, la impresión de que el esquema interpretativo y las previsiones que a la luz de factores puramente económicos podían formularse al terminar los años de 1940 no fueron suficientes para explicar el curso posterior de los acontecimientos. En efecto, el salto que parecía razonable esperar en el desarrollo de Argentina no se dio, ni se produjeron las transformaciones cualitativas deseadas. Aunque las dificultades de la economía brasileña pudieron encontrar salida provisoria en el impulso desarrollista en la década de 1950, apoyado por el financiamiento externo a corto plazo, se reabrió una fase de retroceso y quizá de estancamiento, cuando ya se anunciaba la superación definitiva de los obstáculos al desarrollo.<sup>5</sup> Finalmente, la economía mexicana, después de las dificultades de un período de reajustes y transformaciones profundas, orientadas por una política nacionalista, parecería realizar sus posibilidades de expansión en medida importante gracias a su integración al mercado mundial, a través de la inversión externa de capitales y de la diversificación de su comercio exterior dentro del cual desempeña un papel importante el turismo.

A la luz de estos hechos puede generalizarse la sugerencia implícita en la pregunta sobre las causas de la insuficiencia dinámica de las economías nacionales que presentaban perspectivas tan favorables como Argentina. ¿Hasta qué punto el hecho mismo de la Revolución

5. Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Río de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961. En especial el capítulo 5.

mexicana, que rompió el equilibrio de las fuerzas sociales, no habrá sido el factor fundamental del desarrollo logrado posteriormente? ¿No habrían sido los factores inscritos en la estructura social brasileña, el juego de las fuerzas políticas y sociales que actuaron en la década "desarrollista", los responsables tanto del resultado favorable como de la pérdida de empuje posterior del proceso brasileño de desarrollo?

Sin embargo, señalar el curso negativo seguido por los acontecimientos como indicador de la insuficiencia de las previsiones económicas anteriores y deducir de ahí la necesidad de remplazar las explicaciones económicas por interpretaciones sociológicas sería una respuesta superficial. En el plan económico ha sido frecuente condicionar la posibilidad de desarrollo en América Latina a la continuación de perspectivas favorables para los productos de exportación; y han sido precisamente las condiciones favorables del comercio exterior las que perdieron empuje después del *boom* de Corea y fueron sustituidas por coyunturas netamente desfavorables, una de cuyas características es el continuo deterioro en los términos de intercambio. Frente a esta situación se planteó como alternativa complementaria la redefinición de los términos de la cooperación internacional, ya sea a través de programas directos de financiamiento exterior al sector público, ya sea a través de una política de sustentación de precios; tales soluciones no han llegado sin embargo a concretarse en forma satisfactoria para el desarrollo.

A estos hechos puede atribuirse en parte que el proceso de crecimiento económico haya sufrido una pérdida de velocidad. La tasa de aumento del producto bruto alcanzó límites apenas suficientes para promover en algunos países la reorganización del sistema económico. Sin embargo no se han reorganizado en la dirección esperada el sistema social ni el sistema político. De ahí que se haya pensado que aunque la "sociedad tradicional" haya transformado en buena medida su faz económica, con todo, algunos de sus grupos no per-

dieron el control del sistema de poder,<sup>6</sup> a pesar de haberse visto obligados a establecer un sistema complejo de alianzas con los nuevos grupos aparecidos. Así pues, con la disminución del ritmo de crecimiento, que se inició a fines de los años 1950, habrían reaparecido los antiguos problemas del Continente con nuevos protagonistas sociales o con los mismos de siempre revestidos ahora de apariencia moderna.

Aunque los grados de diferenciación de la estructura social de los diversos países de la región condicionan en forma distinta el crecimiento económico, no es suficiente remplazar la interpretación "económica" del desarrollo por un análisis "sociológico". Falta un análisis integrado que otorgue elementos para dar respuesta en forma más amplia y matizada a las interrogantes generales sobre las posibilidades del desarrollo o estancamiento de los países latinoamericanos, y que responda a las preguntas decisivas sobre su sentido y sus condiciones políticas y sociales.

6. Véase, por ejemplo, el estudio de la CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963, donde se sostiene la hipótesis de la flexibilidad de la dominación tradicional.

## II. ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO

No es suficiente, para contestar a las interrogantes anteriores, sustituir la perspectiva económica de análisis por una sociológica; el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social; aun sus aspectos puramente económicos transparentan la trama de relaciones sociales subyacentes. Por eso no basta considerar las condiciones y efectos sociales del sistema económico. Tal tipo de análisis ya ha sido intentado, pero no dio respuesta satisfactoria a las interrogantes planteadas anteriormente. En efecto, a los análisis contenidos en los esquemas económicos de desarrollo —que presuponen la viabilidad del paso del subdesarrollo al desarrollo, el cual se reduce, en definitiva, a la creación de un sector dinámico interno capaz de determinar a la vez tanto el crecimiento autosustentado como la transferencia de los "centros de decisión"— se sumaron esfuerzos de interpretación sociológica dirigidos a explicar la transición de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas.

### 1. EL ANÁLISIS TIPOLOGICO: SOCIEDADES TRADICIONALES Y MODERNAS

En esos análisis se propone la formulación de modelos o tipos de formaciones sociales.<sup>1</sup> Se sostiene que las sociedades latinoamericanas pertenecerían a un tipo

1. Esta perspectiva de análisis que hace hincapié en el paso de una sociedad tradicional a una de tipo moderno aparece en relación específica a América Latina en trabajos tales como los de R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, University of Chicago Press, 1940, y más tarde con una orientación decididamente sociológica en B. Hoselitz, *Sociological Factors in Economic Development*, Glencoe, The Free Press, 1960, y específicamente sobre América Latina, el mismo autor publicó "Economic Growth in Latin America", en *Contribution to the*