

Política nacional

de desarrollo y dependencia externa

OSVALDO SUNKEL

(Primera parte)

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El desarrollo, apreciado en una perspectiva histórica adecuada, aparece en último término como un proceso de transformación de estructuras e instituciones económicas, sociales, políticas y culturales. La política nacional de desarrollo, para ser eficaz, consiste en impulsar y promover cambios estructurales e institucionales que se consideran imprescindibles para cumplir determinados objetivos sociales. Ello implica necesariamente la alteración de situaciones tradicionalmente aceptadas y por consiguiente el desafío a intereses creados en torno a esas situaciones, tanto en el plano interno como en el internacional. Puede afirmarse entonces que la política de desarrollo de nuestros países —en cuanto a sus objetivos, intensidad, instrumentalización y eficacia— se encuentra enmarcada dentro de ciertos márgenes de flexibilidad; su “libertad de maniobra” dependerá principalmente de la situación interna y de las vinculaciones internacionales del país.

Por lo que se refiere a la situación interna, ésta se ve afectada con el transcurso del tiempo por las alteraciones que el propio proceso de desarrollo acarrea: la industrialización, la urbanización, la diferenciación ocupacional, los cambios en la estructura social, las alteraciones de actitudes y valores, las modificaciones en los patrones de la participación política, las transformaciones en el rol social de la mujer, los cambios tecnológicos en los medios de comunicación y de información de la masa popular, los cambios en la magnitud y funciones del estado, etcétera.

En lo que atañe a las vinculaciones externas de nuestros países, la influencia que éstas ejercen respecto de la política nacional de desarrollo derivan del hecho de encontrarnos insertados en el sistema de relaciones internacionales del mundo capitalista. Este se caracteriza por la presencia de una potencia dominante, una serie de potencias intermedias y los países subdesarrollados adscritos al bloque capitalista. El sistema de relaciones internacionales del que formamos parte también es —como la situación interna— esencialmente dinámico. Experimenta variaciones significativas, tanto por los cambios inter-

nos de los países señalados, como a consecuencia de las alternativas por las que pasa en su constante confrontación con el otro sistema principal de relaciones internacionales, el mundo socialista, encabezado también por una potencia dominante. Dichas alternativas en la gran confrontación mundial hacen variar los límites externos dentro de los cuales se mueve la política nacional de desarrollo en los países que forman parte de uno u otro sistema de relaciones internacionales.

Todo lo anterior no constituye por supuesto ninguna novedad. Toda persona medianamente informada, y también el gran público de nuestros países, saben perfectamente que la política, en general, y la política de desarrollo, en particular, se mueve dentro de condiciones externas que en ciertos períodos estrechan, y en otros amplían, su libertad de maniobra. Los funcionarios públicos, los estadistas, los políticos, tienen de este condicionamiento externo una conciencia por lo menos tan aguda y clara como el que tienen de las limitaciones que les impone la situación política interna.

Sin embargo, si se revisa lo que están escribiendo los economistas, sociólogos y científicos políticos en América Latina, el tema de la dependencia externa brilla por su ausencia.¹ Pareciera que a la sociología, a la economía y a la ciencia política de posguerra no les preocupara la cuestión. Yo me pregunto si ese extraño fenómeno no es ya una primera manifestación de nuestra dependencia. El hecho es que no nos atrevemos a abordar el tema, ya sea por sus connotaciones y riesgos políticos, ya sea porque no ha sido bendecido como parte de la temática aséptica y formalista que ahora sirve de patrón de referencia académico a nuestros especialistas en ciencias sociales. Para encontrar análisis serios del tema es preciso remontarse a las teorías clásicas del imperialismo en su versión marxista² o en versiones no marxistas.³ Pero es evi-

¹ Una notable excepción, que parece confirmar la regla, es el trabajo firmado Espartaco: “La crisis latinoamericana y su marco externo”, publicado en *Desarrollo Económico*, julio-diciembre, 1966, Buenos Aires.

² Rosa Luxemburg: *Die Akkumulation des Kapitals, Ein Beitrag zur oekonomischen Erklärung des Imperialismus*; 1912. Rudolf Hilferding, *Das Finanzkapital*, 1910. V. I. Ulyanov (N. Lenin), *El imperialismo; fase superior del capitalismo* (Edición original rusa en 1917). N. I. Bukharin, *World Economy and Imperialism*, 1918.

³ J. A. Hobson, *Imperialism*, 1902. J. A. Schumpeter, “Zur Soziologie der Imperialismen”, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*; vo.1 46, 1919 (traducción al inglés en: J. A. Schumpeter, *Imperialism and*

NOTA: Este trabajo se debe mucho a las ideas que Aníbal Pinto ha venido elaborando sobre el tema, así como a sus comentarios específicos sobre una versión anterior. Sin embargo, las opiniones que aquí expreso son de mi exclusiva responsabilidad.

dente que esas teorías, elaboradas, escritas y difundidas casi enteramente en las primeras tres décadas de este siglo, han quedado en gran medida rebasadas por los profundos cambios internos que han experimentado los países, así como por las transformaciones radicales que han ocurrido en las relaciones entre ellos.⁴

Otro antecedente relacionado con el tema de la dependencia, más reciente pero parcial, son los análisis críticos de la teoría clásica del comercio internacional. Se trata de las ideas de Prebisch, Singer, Myrdal y otros, representadas institucionalmente en el trabajo de la CEPAL y más recientemente en el de la Secretaría de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. Sin embargo, se trata sólo de un aspecto de la dependencia externa.

En contraste con la inopia absoluta en que se encuentra la investigación seria de este tema importantísimo en nuestros países, la discusión pública y la controversia partidaria es abundantísima. Los enfoques dogmáticos y anecdóticos del problema de la dependencia externa están en todos los corrillos, incluso en los de aquellos mismos científicos sociales que rehúsan ocuparse de él como tema de investigación. No es de extrañarse entonces que en la medida en que el científico social rehuye su responsabilidad de ofrecer a la comunidad información, análisis e interpretación seria y objetiva de un tema que le preocupa seriamente, campeen en el debate el extremismo, la parcialidad y la superficialidad.

De esta manera, la inversión privada extranjera, las donaciones, los créditos privados y oficiales y otras formas de transferencias de recursos de los países desarrollados a los subdesarrollados, constituyen para unos la "ayuda externa", "un desinteresado sacrificio que hacen los pueblos ricos para ayudar a sus hermanos pobres". Para los otros, ese flujo de recursos externos representa la "nueva cara del imperialismo" a través del cual "los monopolios y carteles internacionales han encontrado nuevas formas de succionar la sangre de los pueblos oprimidos y postergados para mantenerles permanentemente en esa situación".

En lo que se refiere a los mecanismos de la dependencia política, los tratados y acuerdos internacionales en el campo económico, financiero y militar que conducen a la adopción de líneas determinadas de política internacional e interna distintas que las que se habrían adoptado libremente, constituyen para unos "la defensa de la libertad, la democracia y las tradiciones de la civilización cristiana occidental", mientras que para los otros se trata del "retorno del colonialismo y del imperialismo".

Menor, aunque creciente atención, ha recibido la transmisión masiva de actitudes, valores, formas de consumo y de vida, formas de expresión artística, de organización social, de investigación y de desarrollo tecnológico que viene acelerándose notablemente en años recientes. Para unos, todo esto es "el proceso de modernización y de racionalización que constituye la base y prerequisite del desarrollo económico". Para los otros, se trata del "más funesto proceso de enajenación y alienación cultural, en que en aras de un bienestar que se confunde con el consumo de bienes materiales más o menos superfluos, se sacrifican los valores y tradiciones culturales propios".

Como toda descripción esquemática, ésta tiene naturalmente también mucho de exageración y de caricatura, pero

corresponde en esencia a la situación actual en materia de opiniones sobre las vinculaciones externas de nuestros países. Por cierto que ello difícilmente puede servir como base para iniciar una discusión seria y, en consecuencia, quisiera empezar desde otro lado.

Es fácil demostrar objetivamente que —junto a la aspiración a un mayor bienestar material— uno de los objetivos básicos de la política de desarrollo es la afirmación de la nación. Si se revisan los programas de desarrollo, sobre todo en sus versiones políticas, de muchos países de la América Latina, se observará que se establece con frecuencia que uno de sus objetivos fundamentales es la autodeterminación, la independencia, una reducción en el grado de dependencia externa. Es más, si se analizan los programas y políticas de desarrollo e industrialización de América Latina —y de las otras zonas subdesarrolladas del mundo también— se observará que uno de los elementos esenciales en que se apoyan casi siempre es justamente la aspiración de superar situaciones de dependencia externa. Voy a partir, por consiguiente, de la premisa de que ése es, en efecto, uno de los objetivos fundamentales que persigue la política de desarrollo económico en muchos países de la América Latina.

La pregunta que en seguida puede formularse es: ¿conduce cualquier política de desarrollo hacia el cumplimiento de ese objetivo? De entrada se puede afirmar que no. Hay ejemplos excepcionales de políticas de desarrollo —entendidas en el sentido del crecimiento económico— que han sido muy exitosas desde este punto de vista unilateral, pero que han significado no sólo la emigración de parte importante de la población, sino la desnacionalización de esos países, su absorción dentro de otras culturas, dentro de otras civilizaciones, la formación de lo que alguien ha denominado tan acertadamente "país sucursal". Creo que ése no es precisamente el modelo ideal de desarrollo a que aspiran los latinoamericanos. De hecho la opinión que entre nosotros existe en relación a tal modelo, está revelando que uno de los objetivos de la política de desarrollo es, por el contrario, la afirmación de la personalidad nacional.

Es preciso, en consecuencia, examinar las políticas de desarrollo que se vienen cumpliendo en la América Latina y ver si en efecto conducen hacia el cumplimiento de uno de los objetivos esenciales del desarrollo nacional o si, por el contrario, están llevando hacia una mayor dependencia del exterior.

Como se verá más adelante, el examen de las políticas convencionales de desarrollo revelará la existencia de tendencias contradictorias, unas de refuerzo de la situación de dependencia, otras que constituyen la base de un mayor grado de independencia en la política de desarrollo. El análisis de esas tendencias me llevará así a esbozar algunas estrategias y líneas de acción alternativas que a mi juicio permitirían inclinar la balanza en el sentido de reducir la dependencia, sin entrar en contradicción con otro de los objetivos fundamentales del desarrollo, la aceleración del ritmo de crecimiento económico.

Para no pecar de utópico e idealista, será preciso evaluar la viabilidad de tales proposiciones alternativas en la política de desarrollo a la luz de la propia situación de dependencia en que actualmente nos encontramos. Todo esto, por supuesto, no es más que una primera tentativa de presentar el área de investigación de la dependencia externa —un área hasta ahora tabú para el análisis serio— en términos que hagan posible una discusión fructífera. Además, debo dejar muy en claro que lo que voy a examinar a continuación son las tendencias de largo plazo que a mi juicio influyen sobre el fenómeno de la dependencia, y no los cambios circunstanciales derivados de situaciones político-partidarias más o menos precederas.

Social Classe, 1951); Jacob Viner, "International Finance and Balance of Power Diplomacy", 1880-1914; *South Western Political Science Quarterly*, 1929. Eugene Staley, *War and the Private Investor*, 1935. William L. Langer, *The Diplomacy of Imperialism, 1890-1902*; 1935. Lionel Robbins, *The Economic Causes of War*, 1939; E. M. Winslow, *The Pattern of Imperialism*, 1948.

⁴ Véase por ejemplo, John Strachey, *El fin del Imperio*, México, 1962.

II. DEPENDENCIA EXTERNA Y CAMBIOS INTERNOS

Los cambios sociopolíticos internos y su significado

Para comprender mejor en qué consiste en su esencia el fenómeno de la dependencia en la América Latina, creo que conviene comenzar por un breve examen de su evolución socioeconómica de la América Latina en rasgos muy generales y en términos de algunos períodos significativos. En efecto, la actual estructura económica, social e institucional de nuestros países presenta características cuyos orígenes se remontan a distintos períodos formativos claves de nuestra historia.

Antes de mediados del siglo XIX se consolida en la América Latina la estructura rural tradicional, esa estructura rural que, según se viene insistiendo desde hace años en muchos tonos y por muchos lados, es necesario cambiar a través de los procesos de reforma agraria.

Entre fines del siglo XIX y la década de 1930 surgió en la América Latina lo que todavía es hoy la estructura característica de su comercio de exportación e importación y de sus vinculaciones financieras con los países industrializados. Esa es la época en que la mayor parte de los países de la América Latina desarrollaron, sobre la base de la inversión extranjera, aquella actividad productora de materias primas de exportación que hoy caracteriza su comercio exterior.

Finalmente, desde la década de 1930 en adelante, y sobre todo en los países mayores del cono sur y en México, se superpone a esas dos formaciones históricas previas, una nueva. Es la etapa de la industrialización, de un proceso más acelerado de urbanización y del surgimiento de la política social: los sistemas de previsión social, las políticas de vivienda, de salud y de educación. Es también —puesto que todos estos fenómenos impusieron grandes tareas al sector público— la etapa en que el Estado se amplía considerablemente y adquiere nuevas funciones.

Es obvio que las transformaciones sucesivas experimentadas por la estructura económica de nuestros países en estos tres períodos tuvieron cada una influencias sobre las formaciones históricas previas. Pero lo que más poderosamente llama la atención es más bien el fenómeno contrario, es decir, la porfiada resistencia de las estructuras agrarias y del comercio exterior a las influencias dinámicas sucesivas de la expansión de este último sector, primero, y luego al impacto de la industrialización. Es como si el desarrollo de nuestras sociedades se hubiera dado más por agregación sucesiva de nuevos sectores que por la transformación y evolución interna de sus formaciones sociales originarias.

En todo caso, la creciente diversificación de la sociedad latinoamericana en los períodos indicados tuvo efectos importantes en la estructura social y económica. En términos de la estructura social, se pasó de una organización social bipolar muy simple —una situación de oligarquía dominante y de masa rural que no era ni siquiera cuerpo político— a una diferenciación social mucho más acentuada, consecuencia de la formación de actividades exportadoras modernas, del proceso de industrialización, del crecimiento de las ciudades, de la ampliación del aparato estatal, del avance de la educación, etc. Estos fenómenos han dado lugar a una complejidad mayor en la estructura social, reduciendo el papel protagónico de la oligarquía tradicional, incorporando al menos parcialmente a la masa rural y urbana en algunos países al proceso de participación política, e injertando en medio de estos dos extremos que caracterizaban a la situación social de América Latina una va-

riada gama de capas, grupos, clases y estamentos sociales, particularmente urbanos: el empresario industrial, los profesionales y técnicos, los servidores de cuello blanco y corbata tanto del sector público como del sector privado, los grupos obreros organizados, el estudiantado, etcétera.⁵

En la medida en que estos diferentes grupos medios y la masa influyen crecientemente en el proceso político, se produce una tendencia, que a veces sólo está latente pero que en muchos casos se manifiesta claramente, hacia una mayor representatividad de la comunidad en el Estado, hacia una mayor grado de participación de grupos cada vez más amplios de la nación en la formación y en la conducta de los asuntos del Estado. Si es verdadero que esa tendencia se ha venido manifestando y que tiende necesariamente a ocurrir a largo plazo con el propio proceso de desarrollo, entonces es posible que en la diferenciación de la estructura social y en la mayor participación de la comunidad nacional en el proceso político a que ello debiera dar lugar, pudieran estar las raíces de una manifestación más amplia y decidida del interés nacional y colectivo, y por consiguiente, la posibilidad de alianzas políticas de grupos determinados de la clase media, con la gran masa rural y urbana.

Este tipo de alianzas, que se han dado en ciertos casos en América Latina, tienen evidentemente un contenido —al menos potencial— de representación de intereses y objetivos nacionales y colectivos mucho mayor y completamente distinto de lo que ocurría en el caso de las sociedades bipolares tradicionales. De hecho, el nacionalismo, el desarrollo y la organización y participación populares vendrían a ser los pilares ideológicos de tales alianzas. Desde este punto de vista parecieran por consiguiente presentarse condiciones, por lo menos potenciales, para que una política de desarrollo nacional pueda traducirse en programas, en estrategias de acción y en movimientos políticos concretos en algunos de nuestros países.

Todo esto requiere sin embargo que determinados grupos medios estén dispuestos a asumir el liderazgo de la masa marginada urbana y rural en términos de su organización e integración en el proceso político y en la vida económica, social y cultural de la nación. Como un programa de esta naturaleza implica necesariamente una redistribución del ingreso y la riqueza, una transferencia del poder político y un reordenamiento de las oportunidades sociales, así como un considerable esfuerzo de ahorro y movilización de recursos, los grupos medios que disfrutaban de situaciones económicas, sociales y políticas de relativo privilegio se opondrán naturalmente a semejante política. Esta interesará en cambio a los grupos medios que no han podido realizarse en el proceso de desarrollo y que no ven en la orientación y escasa intensidad que éste lleva, perspectivas de realización futura. En las condiciones de países en que la industrialización por sustitución de importaciones se comienza a debilitar, ésta frustración se presenta especialmente entre algunos grupos de profesionales y técnicos, en los cuadros técnicos de la burocracia pública y privada, en los empresarios nacionales desplazados por la empresa privada extranjera y en las instituciones que reaccionan más bien en función del interés colectivo y de largo plazo que en atención a los objetivos particulares inmediatos. Trátase aquí de los intelectuales y la juventud y de instituciones como la Iglesia y las fuerzas armadas.

Con respecto a esta última institución, su papel potencialmente "nasserista" y reformador es probable que en América

⁵ Véase de Fernando H. Cardoso y José Luis Reyna, *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación en América Latina*, ILPES, 1966. (Minicografiado.)

Latina se encuentre frustrado en la medida en que ha sido incorporada funcionalmente a la guerra fría a través de la doctrina de la frontera ideológica, doctrina que se presta maravillosamente para confundir deliberada o inconscientemente un programa nacional de transformaciones básicas con un proceso subversivo respecto de la potencia hegemónica y de los grupos dominantes internos; es así un poderoso instrumento puesto en manos de los intereses internos y externos resistentes al cambio y que puede ser invocado por éstos en momentos de peligro.

Otro fenómeno que puede restar fuerza a las posibilidades de que ciertos grupos medios asuman el liderazgo de una política nacional de desarrollo, reside en el grado de enajenación cultural de estos grupos, en la intensidad de sus aspiraciones inmediatas de asimilar formas de vida y de consumo "modernas" y en la medida en que estas aspiraciones se pueden realizar para esos grupos a través de la asociación con el capital privado extranjero y con otras agencias externas de diverso tipo. Por otra parte, en la medida en que estos grupos medios sean víctimas de la propaganda política —que ha llegado ya al extremo de envenenar incluso la literatura, el cine y la televisión infantiles— y acepten la doctrina de la guerra fría y de la frontera ideológica, podrán ser fácilmente atemorizados y llevados a rechazar una política de desarrollo nacional.

Como puede apreciarse, el análisis anterior revela tendencias contradictorias en cuanto a la posibilidad de llevar a cabo el desarrollo nacional. Por una parte vienen ocurriendo cambios básicos en la estructura social, con sus fenómenos de masificación, de crecimiento y diferenciación de los grupos medios y de ampliación del proceso y mecanismos de la participación política. Por la otra, existen grupos de interés, sectores asociados con actividades externas y tendencias a la enajenación cultural e ideológica, particularmente en los grupos medios, al menos en aquellos que cumplen sus aspiraciones por medio del actual proceso de desarrollo. Por consiguiente, si este análisis es correcto, no pareciera haber aquí leyes o tendencias históricas inevitables en uno u otro sentido, sino contradicciones que abren posibilidades de opción y de acción alternativa, en función de los cambios que pueden sufrir las variables exógenas y de la manipulación de las variables que están sujetas a influencia directa.

En otras palabras, dadas ciertas circunstancias externas e internas, y un conocimiento analíticamente adecuado del proceso de cambio, pareciera ser concebible la formulación y aplicación de una política de desarrollo nacional. A falta de tal comprensión y de un programa concreto de desarrollo nacional, no se sabría cómo llevar a cabo dicha política, aun si se presentara la oportunidad propicia; y lo que es peor, ¡ni siquiera se percibiría la presencia del momento oportuno! Mi opinión personalísima es que, a estas alturas de nuestro desarrollo, es en esta falta de esfuerzo intelectual y científico para comprender nuestra realidad histórica y nuestras posibilidades autónomas de acción, así como en nuestra falta de imaginación para inventar soluciones a nuestros problemas, donde está, más que en ninguna otra parte, el origen de nuestra situación de dependencia.

La formulación de una estrategia de desarrollo nacional exige por consiguiente un diagnóstico preciso de los mecanismos de la dependencia en todos sus planos: económico, político, militar cultural. En esta oportunidad me referiré únicamente a ciertos aspectos económicos, sin que ello quiera decir que los otros no sean de importancia; ya han quedado sugeridos algunos elementos claves de la dependencia en aquellos planos.

El desarrollo y los mecanismos de la dependencia económica

La evolución histórica de nuestras economías a que he hecho referencia antes ha dejado como resabios algunos rasgos característicos en nuestra estructura económica, que es de importancia destacar desde el punto de vista de la consideración del problema de la dependencia y de una política nacional de desarrollo.

En primer lugar, se conserva todavía en parte importante una estructura agraria tradicional que ha limitado seriamente la modernización y tecnificación de la actividad productiva rural. Esta ha sido, en consecuencia, incapaz para responder con eficacia a los requerimientos de una demanda de productos agropecuarios estimulada poderosamente por el crecimiento de la población y de los ingresos urbanos así como por el desarrollo de la propia industria, que al menos en sus etapas iniciales se basa en gran medida en las materias primas agrícolas. Entre otras consecuencias graves,⁶ esta situación ha contribuido a agudizar los persistentes problemas de balanza de pagos de nuestras economías, ya sea porque se han reducido las exportaciones o porque han aumentado considerablemente las importaciones agropecuarias.

En segundo lugar, hemos heredado una estructura del comercio exterior que en abierto desafío a declaraciones de política que se vienen repitiendo desde hace por lo menos veinte o veinticinco años, sigue siendo una estructura especializada de monoexportación. En efecto, desde la segunda guerra mundial se viene insistiendo en la necesidad de la diversificación de las exportaciones y de aumentar el grado de elaboración de las materias primas, pero las cifras revelan que en la mayoría de los países de América Latina de hecho ha *aumentado* ligeramente el grado de concentración de nuestras exportaciones en muy pocos productos.⁷

En tercer lugar, la etapa de la industrialización no ha producido tampoco todos los beneficios que de este proceso se esperaban. En particular, ha dejado de cumplir uno de los objetivos básicos que se le atribuía: la reducción de la dependencia externa. En efecto, si bien la industrialización ha permitido reducir la proporción del gasto en importaciones con respecto a la actividad económica interna —el coeficiente de importación—, por otra parte, ha significado un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones. Si décadas atrás una gran proporción de nuestro gasto de divisas se dedicaba a la compra de bienes de consumo no esenciales, hoy se importan —al menos en las economías más industrializadas de la región— casi sólo bienes esenciales: máquinas, equipo y herramientas para mantener en funcionamiento y para ampliar la capacidad productiva; materias primas y productos intermedios para asegurar un nivel normal de actividad económica, e incluso, con frecuencia, alimentos básicos para mantener el consumo popular. Es decir, se ha llegado a una situación de vulnerabilidad externa en que cualquier alteración en los precios exteriores, cualquier problema de financiamiento externo causa serias dificultades, ya sea por la escasez consiguiente y el aumento de precios de los productos de consumo esenciales, ya sea por las necesarias restricciones a la importación de materias primas

⁶ La significación de este fenómeno desde el punto de vista de las presiones inflacionarias y de sus efectos sobre la distribución de los ingresos y la expansión industrial, puede verse en mis trabajos: "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, núm. 100, octubre-diciembre 1953, México; y "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, núm. 120, octubre-diciembre 1963, México.

⁷ ILPES, *Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina* (Mimeografiado), 1966, cuadro II-4.

y su efecto sobre el normal desarrollo de la actividad fabril, ya sea por la postergación de la importación de maquinaria y equipos y su influencia sobre la capacidad productiva.

Este curioso resultado es en gran medida consecuencia de la forma en que se ha venido llevando a cabo la política de industrialización en la América Latina: el llamado proceso de sustitución de importaciones. Ante situaciones de penuria de divisas se limitó la importación de los bienes de consumo. Pero como no se limitó la demanda interna por esos bienes ni se impidió la importación de las máquinas y materiales necesarios para producirlos, se crearon las condiciones para empezar a producirlos dentro del país. La protección favoreció a la empresa nacional, y las tradicionales vinculaciones externas, en una especie de salto mortal, superaron la tarifa proteccionista y la política de prohibición de importaciones. Así, los bienes que antes se importaban pasaron a producirse internamente. Pero para ello no sólo era necesario importar los equipos y máquinas correspondientes y además parte considerable de los elementos que entran en su elaboración, sino además incurrir en costos financieros externos que han llegado a constituir en varios países una carga abrumadora. Esto se debe no sólo a que buena parte de esa industria interna es de propiedad extranjera —subsidiarias de grandes empresas multinacionales— y a que hay muchos productos cuya elaboración se lleva a cabo bajo licencia o contratos de asistencia técnica externos por los cuales se paga diversas formas de remuneración, sino también al hecho de que para acelerar la propia industrialización y las inversiones de infraestructura se recurrió en forma importante al financiamiento público y privado externo. En atención a estas características, el proceso de sustitución de importaciones ha venido a redundar, por una parte, en una gran vulnerabilidad de nuestra balanza de pagos y, por la otra, en compromisos financieros externos que en algunos países de la América Latina representan una proporción considerable de la disponibilidad de divisas.

Finalmente, otro de los rasgos característicos heredados en esta etapa de industrialización, es la constitución de un Estado muy amplio y actuante, que a mi juicio, ha cumplido tres funciones básicas durante el período de 1930 hasta el presente. Apoyándose en forma creciente en la captación de parte considerable de los recursos financieros de la actividad exportadora, que era el único sector de la economía donde en virtud de su elevada productividad se generaba un excedente de recursos abundantes, el Estado pasó a desempeñar tres nuevas funciones principales: de *mecanismo financiero*, para trasladar recursos financieros y subsidiar el desarrollo de la actividad industrial privada, generalmente a través de instituciones de fomento; de *mecanismo de redistribución de ingresos*, mediante la destinación de recursos para el desarrollo de la política social a través de la seguridad y previsión social y de la ampliación de la educación, de la vivienda y de la salud; de *mecanismo de inversión estatal*, a fin de adecuar y ampliar la infraestructura económica de los transportes, de las comunicaciones y la energía, e incluso para crear empresas industriales básicas, generalmente en la siderurgia. Como puede apreciarse, el proceso de industrialización y desarrollo iniciado en la década de 1930 en los países ahora más industrializados de América Latina —y en los otros más recientemente— se apoyó en un pilar fundamental, el sector público. Este pasó a cumplir después de la gran crisis dos funciones estratégicas de la política de desarrollo: la captación de recursos de las actividades de elevada productividad de una parte y su reasignación para promover el desarrollo industrial y el desarrollo social, por la otra.

En esta nueva función el Estado ha venido enfrentando dos tendencias contrarias que se agudizan cada vez más. Por un lado una sed insaciable de captación de recursos a fin de usar-

los en los programas de industrialización, de infraestructura, y sobre todo en el área de los servicios sociales. Por el otro lado, la gallina de los huevos de oro —el sector externo— se ha quedado relativamente estancado, a raíz de políticas y tendencias económicas y tecnológicas cuyo origen está en las economías industriales y sobre las cuales los países de América Latina han tenido escasa influencia. En consecuencia, la principal y tradicional base tributaria de nuestros gobiernos, una vez alcanzado cierto límite de tributación, dejó de aumentar al mismo ritmo que las necesidades rápidamente crecientes del gasto público. Los problemas políticos y administrativos para extender rápida y eficazmente el sistema tributario nacional y aquellos derivados de la propia estructura económica, han determinado de este modo una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público. Dada además la inestabilidad de las recaudaciones provenientes del sector externo, la tendencia al déficit se agudiza cuando los mercados externos se deprimen y se atenúa cuando se encuentran en situación boyante, en tanto que las nuevas funciones que el Estado ha ido adquiriendo han significado nuevos compromisos financieros permanentes y con una dinámica propia.

Como consecuencia de los cuatro procesos característicos que se acaban de esbozar —la insuficiencia dinámica de la agricultura tradicional, la estructura del comercio exterior, el tipo de industrialización y la función que viene cumpliendo el Estado⁸— nuestros países son, desde el punto de vista de la estructura y funcionamiento de su economía, enteramente dependientes. Lo grave, y que no siempre se reconoce, es que esta extrema dependencia de nuestras economías está arraigada en la vulnerabilidad y tendencia deficitaria del comercio exterior; en el hecho de que el tipo de industrialización y la forma de explotación del sector exportador no ha permitido a nuestros países —salvo excepciones— adquirir capacidad propia y acumulativa de adaptación y de creación tecnológica; en que una parte importante y probablemente creciente de la industria y de la actividad exportadora es de propiedad extranjera o depende de licencias o de asistencia técnica externa, todo lo cual pesa fuertemente en la disponibilidad de divisas; en que tanto el sector fiscal como las cuentas exteriores tienden persistentemente —salvo ocasiones excepcionales— al déficit, lo que lleva al financiamiento externo. En ciertas condiciones, este financiamiento externo puede llegar a significar la acumulación de deudas exteriores tan considerables y de una tal estructura de vencimientos, que su propio servicio obliga a recurrir —en auténtico círculo vicioso— a financiamiento externo adicional.⁹ En este aspecto —la necesidad imperiosa e inaplazable de obtener financiamiento externo— es donde se resume en último término la situación de dependencia; éste es el punto álgido del mecanismo de la dependencia.

De todo lo que llevo expuesto hasta ahora se deduce que si bien la estructura social se ha diferenciado y los grupos medios y la masa han adquirido cada vez más representatividad y participación en el funcionamiento político de los países, exigiendo una atención creciente a los intereses generales de la nación, no es menos cierto que se ha creado una situación de financiamiento externo extremadamente delicada que —independientemente de otras formas de dependencia— coloca a nuestros países en una posición particularmente endeble frente a cualquier presión que se quiera ejercer sobre ellos— no sólo, evidentemente, en lo que se refiere a la política de desarrollo.

⁸ Para un análisis más completo puede verse mi artículo: "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, México, enero-marzo, 1967.

⁹ CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina, 1964*, International Bank for Reconstruction and Development, *1965-1966 Annual Report*, Washington, 1966.