

# Política Nacional

## de desarrollo y dependencia externa

OSVALDO SUNKEL

(Segunda y última parte)

### III. EL DESARROLLO NACIONAL

#### *Naturaleza del desarrollo nacional*

Si el análisis anterior es certero, no queda más que indagar las posibilidades de reorientar la política de desarrollo tradicional, de manera tal que se puedan ir reduciendo esas formas de dependencia que están enraizadas en la propia estructura y funcionamiento de nuestras economías, tendencias que se han venido agudizando y se han traducido concretamente en una dependencia financiera extrema. En otras palabras, esto implica reconocer que la independencia económica no puede ser la consecuencia mágica de un acto político heroico, sino el fruto a mediano o largo plazo —depende en cada caso— de la construcción de una economía nacional eficiente, flexible y capaz de generar un amplio y rápidamente creciente excedente de recursos de inversión. Esta realidad, en su sentido técnico-económico, no es, por cierto, esencialmente diferente de la que enfrentan los países subdesarrollados que se esfuerzan por lograr el desarrollo nacional por la vía socialista. Sin embargo, mientras en estos casos la aspiración al desarrollo nacional es parte esencial de la propia definición y base social del régimen político —así lo confirman las contradicciones y el “deshielo” en las relaciones entre los países del bloque socialista y su potencia hegemónica en la medida en que aquéllos se han desarrollado nacionalmente— en los países subdesarrollados del área capitalista la propia posibilidad política del desarrollo nacional se plantea como una interrogante previa y decisiva. Esta interrogante crucial es la que nos corresponde dilucidar, puesto que de su respuesta dependerá si el objetivo de construir una nación independiente es al fin y al cabo un objetivo viable y posible o si es puro idealismo. Esta cuestión me parece básica y pertinente porque creo que la alternativa que dogmáticamente se nos quiere imponer de uno y otro campo ideológico —revolución socialista o “país-sucursal”— no es una alternativa real.

Una de las posibilidades, la revolución socialista radical, me parece un acontecimiento histórico muy poco probable en el futuro próximo de América Latina, debido a una combinación de circunstancias externas e internas de orden geográfico, militar, político y económico. Podrá haber erupciones y

hasta guerrillas bastante extendidas en algunos casos, pero ello seguramente tenderá a reforzar el *statu quo* y la dependencia externa y no lo contrario. Por otra parte, el modelo del “país-sucursal” tampoco me parece viable a largo plazo y para el conjunto de países de América Latina. Aparte de los elementos negativos de orden general citados anteriormente, la experiencia de la región en las últimas dos décadas parece sugerir: *a)* que este modelo requiere una masa de recursos externos que al mundo industrializado —particularmente a la empresa privada— no le interesa transferir a la periferia; *b)* que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones tiende, después de un período de gran dinamismo, incluso en los países mayores de la región, al estancamiento; y *c)* que no obstante los esfuerzos realizados en materia de industrialización y políticas sociales, se viene observando que una masa creciente de la población va quedando al margen del sistema socioeconómico, constituyendo amplios sectores que no logran integrarse en la vida económica, social, cultural y política de nuestros países.<sup>10</sup>

En consecuencia, mientras el camino revolucionario ha quedado impedido por ahora, persistir en el “desarrollismo” de las últimas décadas —cuando su etapa positiva parece ya haberse cumplido— conducirá a la frustración. Debido a ello estoy convencido que aquellas alternativas son falsas; la verdadera, a mi juicio, es el desarrollo nacional.

Para evitar confusiones debo reiterar a estas alturas lo que entiendo por desarrollo nacional. No se trata evidentemente del nacionalismo autárquico, xenófobo, racista, fascista e imperialista que en europeos y norteamericanos evoca el término nacionalismo. Ese es el “nacionalismo desarrollado”. El nacionalismo de los países subdesarrollados, conviene recordarlo, surgió o se acentuó en los países atrasados como consecuencia, en parte, de la lucha contra aquellas prácticas, tanto al aportar su cuota de esfuerzo a las potencias aliadas durante la segunda guerra mundial como al resistir y enfrentar simila-

<sup>10</sup> Ver, entre otros: Pablo González Casanova, “Sociedad plural y desarrollo: el caso de México”, *América Latina*, año v, núm. 4, octubre-diciembre, 1962, Río de Janeiro; Andrew Frank, “La inestabilidad urbana en América Latina”, *Cuadernos Americanos*, México, enero-febrero, 1966; Celso Furtado, “Desarrollo y estancamiento en América Latina”, *Desarrollo Económico*, julio-diciembre, 1966, Buenos Aires; CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, México, 1966.

res prácticas que —bajo un falso internacionalismo— esas mismas potencias practicaban en sus colonias y dependencias. El nacionalismo del desarrollo es un esfuerzo de afirmación nacional, una aspiración a la autodeterminación y a la soberanía, un deseo de participar del disfrute y la creación de la cultura y de la ciencia modernas y universales, el anhelo de lograr la libertad, la democracia, la igualdad de oportunidades y el bienestar de que disfrutaban en mayor o menor medida los países más industrializados.<sup>11</sup>

Ahora bien, como ya quedó indicado, en la medida en que el proceso de desarrollo avanza, mayor es la participación sociopolítica de grupos y clases sociales, cada vez más representativas de la nación, de sus tradiciones, cultura, valores, instituciones e historia. Estos, y no otros, son los ingredientes con que la nación cuenta para crear y llevar a cabo su propio proceso de desarrollo y realización nacional. Sustituirlos por ingredientes importados es destruir la nación en su esencia —convertirnos en parias tanto de nuestra propia historia como de la de las sociedades avanzadas. Lo que se requiere es una tarea de modernización imitativa y creadora a la vez, basada en una selección deliberada y consciente de lo que hay de auténticamente universal en la cultura y civilización modernas y en una gran imaginación capaz de construir con estos elementos las políticas, las instituciones, las ideologías y los demás instrumentos del desarrollo nacional.<sup>12</sup> Pero no cabe duda de que todo esto se manifestará necesariamente en la ruptura, rechazo o reforma de aquellas circunstancias y situaciones internas y externas que interfieren o impiden la realización de la democracia, la libertad, el bienestar y la igualdad de oportunidades, así como la libre elección del camino y los medios de la política de desarrollo nacional. Sería fácil confundir estas manifestaciones sanas y positivas del nacionalismo con la xenofobia, el autarquismo y la soberbia patriótica. Pero no se trata de eso, se trata de reconocer en forma realista que la dependencia es una característica estructuralmente inherente al subdesarrollo y que el desarrollo —para serlo auténticamente— debe tender a remplazar la dependencia por la interdependencia, entendiendo por esto una situación tal que la nación que enfrente presiones o limitaciones externas en su desarrollo pueda por sí misma crear o escoger formas alternativas de responder a esas situaciones.

### *El papel de la integración*

Después de todo lo que ha dicho surge, sin embargo, una duda fundamental ¿es acaso posible o viable en todos los países de América Latina una política nacional de desarrollo? En términos aún más crudos: ¿los países de la región son efectivamente naciones viables en el sentido económico-técnico? Hay quien sostiene que no, y con razones poderosas. El desarrollo parece exigir en esta era nuclear, o de la segunda revolución industrial, mercados vastísimos, masas ingentes de recursos destinados a la investigación científica, una mano de obra de elevadísimas calificaciones técnicas, etc., condiciones éstas que pocos —si acaso alguno— de los países de América Latina pueden cumplir antes de ser incorporados como áreas coloniales en espacios económicos mayores.<sup>13</sup>

Ante la posibilidad de una perspectiva semejante —que no por visionaria carece de verosimilitud— la necesidad de la integración latinoamericana adquiere su verdadera dimensión y razón de ser. La integración puede ser, en efecto, un instrumento básico de la realización nacional de América Latina. Pero, ¡cuidado! también puede serlo para la “sucursalización” acelerada de la región. Las condiciones y la política actuales de la integración parecerían favorecer más bien esta última tendencia, ya que son en principio las empresas subsidiarias de una empresa matriz multinacional extralatinamericana, localizadas en diversos países de la región, las que en mejores condiciones se encuentran para planificar sus actividades con miras a la explotación óptima de una zona de libre comercio, y a desplazar de la misma —y aun de los mercados internos— a las empresas nacionales. Igual cosa ocurriría con respecto a las industrias nuevas de gran densidad de capital y complejidad tecnológica que se instalarían en atención a la existencia de una zona de libre comercio.

Para que la integración cumpla los propósitos de realización nacional antes indicados, los caminos a seguir tienen que ser evidentemente diversos a los indicados más arriba. Pero mientras éstos son los que tienden naturalmente a seguirse, y ya se están poniendo en práctica, una integración conducente al objetivo de la realización nacional latinoamericana y a una menor dependencia externa de la región en su conjunto y de cada país en particular, requiere de iniciativas multinacionales para desarrollar —al menos en una primera etapa— sectores productivos básicos —siderurgia, petroquímica, electrónica, mecánica, etc.— bajo control latinoamericano. Esto parece ser una condición *sine qua non* para que América Latina pueda adquirir: *a)* capacidad propia de creación tecnológica; *b)* actividades productivas en escalas considerables, con alta y creciente productividad; *c)* sectores capaces de generar excedentes sustanciales de recursos para la expansión de la capacidad productiva; y *d)* una estructura productiva que le permita dinamizar sus exportaciones —diversificándolas con productos manufacturados— y atenuar el dinamismo de sus importaciones, sustituyendo los bienes de producción. En otras palabras, los objetivos inmediatos de la integración debieran centrarse en la concertación de acuerdos productivos particularmente en relación con las ampliaciones de capacidad productiva en el sector de los bienes básicos de producción, y a través de empresas o consorcios o *trusts* estatales o mixtos multinacionales latinoamericanos, es decir, en la planificación multinacional de las actividades industriales básicas existentes y adicionales.<sup>14</sup>

Los esfuerzos actuales en materia de integración se concentran en cambio en la liberalización del comercio intralatinamericano. En este sentido apenas si se ha logrado restablecer la importancia relativa que ese comercio ya tuvo con respecto al comercio exterior total de América Latina en épocas anteriores: los períodos bélicos y el período de los convenios bilaterales de mediados de la década de 1950. De hecho, el comercio interlatinoamericano apenas logró superar los niveles absolutos de 1955 hasta en 1964. Además, llegado a los niveles de los últimos años, las concesiones se han hecho cada vez menos significativas y más difíciles, y el crecimiento del

<sup>11</sup> Leopoldo Zea, *América Latina y el mundo*, Buenos Aires, 1965.

<sup>12</sup> José Medina Echavarría, *Filosofía del desarrollo*, Instituto (mimeografiado), 1965. Celso Furtado, “Hacia una ideología del desarrollo”, *El Trimestre Económico*, núm. 131, 1966.

<sup>13</sup> Helio Jaguaribe, *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, Río de Janeiro, 1962; también *Political Models and National*

*Development in Latin America*, trabajo presentado al VI Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, octubre, 1966.

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Factores para la integración latinoamericana*, México, 1966. Ver especialmente pp. 12-70 y apéndices B (“Coordinación de las políticas de inversiones”, por Aldo Ferrer) y F (“Coordinación de las políticas nacionales”, por Helio Jaguaribe).

intercambio se ha atenuado,<sup>15</sup> en todo caso este incremento del intercambio ha sido esencialmente en productos tradicionales, casi enteramente entre países limítrofes y sin significación mayor desde el punto de vista de su contribución al proceso de desarrollo: dinamización del crecimiento industrial, aprovechamiento de capacidad ociosa, ventajas de las economías de escala, especialización productiva, superación del estrangulamiento externo, etcétera.

Todo lo anterior se refiere particularmente al proceso de integración en el área de la ALALC y no al Mercado Común Centroamericano, que difiere justamente en su acento en la planificación conjunta de la capacidad productiva y de la infraestructura adicional, y en donde el proceso tradicional de sustitución de importaciones se está dando en el contexto del mercado integrado, por lo que el comercio crece rápidamente con cambios importantes en la estructura productiva. Pero aquí se tropezará tarde o temprano con las dificultades señaladas más atrás con respecto a este proceso en los países más avanzados y mayores de la región, ya que ese proceso se está dando igualmente sobre la base de una participación indiscriminada del capital privado extranjero, y por otra parte el mercado centroamericano integrado es seguramente muy limitado para servir de base a una actividad manufacturera competitiva en el mercado mundial y capaz de dinamizar integralmente esas economías.

Las observaciones anteriores sobre el problema de la integración pecan sin duda de superficiales y parciales. Pero mi intención no es la de entrar a fondo en el estudio de este complejo tema, sino la de ilustrar hasta qué punto una política latinoamericana de desarrollo nacional implica la necesidad de adoptar estrategias diversas de las que con tanto empeño pero limitado éxito se vienen persiguiendo actualmente.

#### *La superación del modelo "centro-periferia"*

Tal como en el área de la integración económica, la política nacional de desarrollo también exige reajustes fundamentales en la estrategia interna del desarrollo. No estoy en condiciones de hacer a este respecto un planteamiento exhaustivo, que por lo demás no podría ser general, puesto que deben tomarse muy en cuenta las circunstancias de cada país. De nuevo me voy a referir solamente a algunos aspectos esenciales y respecto de los cuales creo que una reorientación es posible y significativa.

En páginas anteriores sugerí una explicación de la naturaleza estructural del problema de la dependencia, que se resumía en la tendencia deficitaria de la balanza de pagos y del presupuesto y en el consiguiente problema del financiamiento externo. Desde hace muchos años ha sido grande en América Latina la preocupación por obtener cambios en los módulos de nuestro comercio exterior. En años recientes, y como consecuencia del período de deterioro de la relación del intercambio de 1954 a 1962, esos esfuerzos se han renovado y han conducido a la creación de un organismo mundial dedicado a este problema: la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. Los planteamientos de los países en desarrollo se refieren principalmente a: acceso de los productos manufacturados a los mercados de los países industriales, eliminación de impuestos internos, tarifas y otras

trabas a la importación de esos países de los productos básicos que exporta la periferia, convenios de estabilización de precios de los productos básicos o mecanismos de compensación financiera, mayor grado de elaboración de los productos básicos en los países subdesarrollados, términos menos onerosos en el financiamiento externo, mayores inversiones privadas extranjeras, mayor ayuda financiera y técnica externa, etcétera.

No obstante los denodados esfuerzos que se han dedicado y continúan dedicándose a la obtención de estos y similares objetivos, hay que reconocer que han sido hasta ahora casi enteramente infructuosos y que las probabilidades de éxito futuro son escasísimas. La raíz fundamental de esta situación se encuentra, a mi juicio, en que todos los objetivos que se persiguen representan algún sacrificio para los países industriales. No creo que ninguno de ellos vaya a realizarlos a cambio de nada, sobre todo teniendo en cuenta que las medidas correspondientes tienen importantes repercusiones económicas y políticas internas sobre determinados intereses, grupos o regiones. Incluso la ayuda externa pública, en donde el motivo moral y de solidaridad internacional podría tener peso, corresponde de hecho en la mayoría de los casos al interés económico o cultural, y sobre todo político, del país que ofrece la ayuda. Y mientras mayor la ayuda, mayor la tentación y posibilidad de usarla en la obtención de fines propios.<sup>16</sup>

Pero aun cuando aquellas medidas propuestas con tanta insistencia por los países subdesarrollados alcanzaran éxito, el resultado sólo permitiría hacer más viable —dentro de su precariedad y seguramente por un tiempo limitado— el modelo tradicional de "centro-periferia". Las diversas estimaciones de la amplitud de la futura "brecha de comercio", aún en sus hipótesis más optimistas —que suponen diversos grados de éxito en las políticas indicadas— lo confirman.

La cuestión fundamental que plantea una política nacional de desarrollo no es sin embargo lograr la viabilidad del tradicional modelo "centro-periferia", sino por el contrario, superarlo definitivamente. Y para ello me parece que lo central radica en lograr cambios en la estructura productiva interna en los países subdesarrollados, así como cambios en la naturaleza de sus vinculaciones externas. Si se logra esto, entonces las concesiones, ventajas y ayuda de los países desarrollados podrán dar su verdadero fruto, pues contribuirán a llevar a cabo la política nacional de desarrollo. Faltando el requisito *sine qua non* de los cambios internos y en las formas de vinculación externa, aquellas mayores ventajas y ayuda sólo podrán redundar en preservar y aun impulsar el modelo "país-encursal".

#### *La política agraria*

Por lo que se refiere a los cambios en la estructura productiva interna, uno de los más importantes y de mayor significación es el que atañe a la actividad agropecuaria. Dado el dinamismo de la demanda urbana de productos rurales —la población urbana crece con frecuencia al 5 o 6 por ciento, el ingreso *per capita* urbano crece más que el promedio del país, una elevada proporción del sector industrial insume materiales de origen agropecuario y este sector crece con mayor rapidez que cual-

<sup>15</sup> Miguel S. Wionczek, "Apreciaciones sobre el desastre de Montevideo", *Comercio Exterior*, diciembre de 1966.

<sup>16</sup> Véase el excelente estudio de Goran Ohlin *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, París, 1966. Además, M. Kalecki e I. Sachs, "Formas de la ayuda exterior: un análisis económico", *Comercio Exterior*, diciembre de 1966.

quier otra actividad— y dado que para los sectores urbanos de bajas rentas —que constituye una sustancial proporción de la población urbana— la alimentación representa una gran proporción de su gasto familiar, las tareas esenciales de la política agraria tienen que ser la aceleración del ritmo de crecimiento de la producción rural total, y particularmente del excedente de producción agraria disponible para su exportación a las ciudades, todo ello a *precios relativos* constantes o aun decrecientes, al nivel del consumidor. Como esto tiene que ser compatible por otro lado con un aumento de los ingresos de los grupos rurales de bajas rentas —los grupos rurales y urbanos pobres son la base política de toda esta estrategia de desarrollo— será preciso poner el acento en: *a)* un incremento sustancial de los rendimientos físicos por hectárea y por hombre; *b)* la máxima eficiencia y reducción de costos en el proceso de comercialización; *c)* una disminución en el costo de los insumos agrícolas; y *d)* una redistribución de ingresos dentro del propio sector rural. Estos son algunos aspectos básicos de la formidable y compleja tarea que corresponde realizar en la actividad agropecuaria para que este sector haga una contribución sustantiva —económica y política— al proceso de desarrollo nacional, y mediante la ampliación del excedente exportable y la sustitución de importaciones, a la atenuación de la dependencia externa.

Dada la actual situación en materia de tenencia de la tierra en América Latina, y las correspondientes circunstancias económicas, tecnológicas, sociales y políticas prevalecientes en el agro, la reforma agraria será generalmente parte indispensable de una tal política agraria; pero a su vez, la propia reforma agraria deberá orientarse a cumplir los objetivos generales antes señalados de la política agraria y de la propia política de desarrollo nacional.

#### “Exportar o morir”

Uno de esos objetivos generales de más trascendental importancia es el aumento y diversificación de las exportaciones. No sólo por las razones tantas veces repetidas de la dependencia de un sólo producto y de la inestabilidad correspondiente, sino porque el proceso de sustitución de importaciones ha llevado a lo que Prebisch ha llamado “la eliminación del margen comprimible de importaciones”.<sup>17</sup> Es decir, a una disponibilidad tan limitada de divisas, una vez descontado el servicio de los compromisos financieros externos, que sólo es posible importar bienes de producción y de consumo esenciales. De este modo, ante cualquier situación desfavorable en los mercados externos o en la producción para exportación, las únicas alternativas son la contracción del consumo esencial y la actividad económica, o el endeudamiento externo adicional.

Por otra parte, en la medida en que la importación de bienes de capital representa una proporción elevada y creciente de las importaciones, las actividades de exportación han pasado a ser, de hecho, nuestras industrias de bienes de capital. El crecimiento de las exportaciones —sean agrícolas, pesqueras, mineras o manufactureras— viene a ser en consecuencia una expansión de nuestra capacidad real de ahorro y de inversión nacionales —requisito ineludible del desarrollo. La expansión acelerada de las exportaciones abre así la posibilidad de apoyar el crecimiento progresivamente en el ahorro

nacional, o lo que es lo mismo, en la empresa de propiedad nacional. El estancamiento en las exportaciones exige en cambio, si se ha de mantener el ritmo de crecimiento, ahorro e inversión externos, con el endeudamiento consiguiente. Pero ello implica la desnacionalización creciente del patrimonio nacional —en términos de la propiedad física concreta de las empresas cuando el ahorro externo se aporta mediante capital privado extranjero; en términos de un derecho nominal sobre parte del patrimonio global de la nación cuando el ahorro externo toma la forma de préstamos.

Como puede verse, en países que no poseen una industria nacional de bienes de capital suficientemente desarrollada, y que se encuentran en condiciones de una estructura de importaciones sin “margen comprimible”, la propia posibilidad del desarrollo nacional depende de la expansión de las exportaciones. De hecho, en esto ha radicado la falla central de la política de sustitución de importaciones: *se ha sustituido la importación de bienes de consumo por la importación de los bienes de capital y productos intermedios necesarios para producir aquellos mismos bienes de consumo. Se ha creado una estructura productiva manufacturera destinada fundamentalmente a producir para el consumo y se ha dejado que el sector exportador tradicional produzca para la inversión. Esta es la razón de fondo de que nuestro proceso de desarrollo se haya hecho más dependiente, más vulnerable y más inestable.*

Esta es también la razón fundamental por la que se requiere una reorientación radical en materia de estrategia del desarrollo. De una estrategia apoyada unilateralmente en la sustitución de importaciones debe pasarse en forma decidida a otra que se apoye en tres pilares principales: *a)* la expansión y diversificación de las exportaciones; *b)* cambios estructurales internos en el sector agrícola, según se indicó, y en la actividad manufacturera, según se verá luego; y *c)* cambios básicos en la forma de las vinculaciones financieras externas.

Ahora bien, la expansión y diversificación de las exportaciones tropieza tanto en el caso de los productos tradicionales como en el de los manufacturados con dificultades bien conocidas y difícilmente superables con lóricas llamados a la solidaridad internacional. Hay sin embargo, un elemento muy importante que influye decisivamente en aquellas dificultades de aumentar y diversificar las exportaciones y al cual rara vez se hace referencia. Me refiero al hecho de que las actividades exportadoras tradicionales de nuestros países son casi todas de propiedad privada extranjera —no siempre en la etapa productiva pero sí en la de la comercialización. Se trata concretamente de empresas subsidiarias productoras de materias primas para la industria elaboradora matriz, localizada en un país industrializado, o sea, oligopolios internacionales integrados verticalmente. En consecuencia, el “comercio internacional” en estos casos pasa a ser un simple traslado de productos en proceso de la sección “extracción” o “cultivos” a la sección “elaboración”. No existe en estos casos ni mercado ni precio, y es imposible determinar el monto de las utilidades realizadas en la actividad primaria. Estas dependerán de una decisión arbitraria de la empresa con respecto al precio y serán función principalmente de la política impositiva de los países en que están localizadas la empresa matriz y la subsidiaria.<sup>18</sup>

Como con frecuencia la imposición a este tipo de empresas en los países subdesarrollados ha llegado a ser más elevada

<sup>17</sup> Raúl Prebisch, “Desarrollo económico o estabilidad monetaria: el falso dilema”, CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, marzo de 1961.

<sup>18</sup> François Perroux, *L'économie du XX<sup>e</sup> siècle*, París, 1964. Maurice Byé, *Relations économiques internationales*, París, 1965. Stephen Haymer, “Direct Foreign Investment and the National Economic Interest”, en Peter Russel, ed., *Nationalism in Canada*, Toronto, 1966.

que en los países industriales, el precio será fijado sumando al costo un porcentaje razonable de ganancia, resultando todo el remanente ser utilidad de la fase de elaboración en el país industrial. Por otra parte, dadas las mayores economías externas y de escala existentes para la fase de elaboración en los países industrializados, las empresas tienden siempre a reservar estas fases del proceso para ser realizadas en el país industrializado, y esto ha llevado a una estructura tarifaria en que estos países, para protegerse entre ellos, establecen una tarifa típicamente elevada para el producto elaborado y baja para la materia prima. Esto sirve luego de justificación para evitar el desarrollo de las fases de elaboración en los países productores primarios.

En la medida en que ésta sea una explicación adecuada del funcionamiento de estas empresas, es evidente que existe un conflicto de interés entre el deseo del país exportador de maximizar sus ingresos de exportación y el del oligopolio internacional de maximizar sus utilidades *globales*. Este conflicto no puede ser superado sino por la intervención directa en la empresa y en su política de producción, elaboración, ventas, mercados y precios, ya sea mediante la nacionalización, la asociación con la empresa privada o el estado nacional o alguna otra forma de intervención eficaz y en todo caso la supervisión estatal.

Habría aquí también amplio campo para elaborar fórmulas de cooperación internacional entre los países exportadores de materias primas a fin de tener mayor capacidad de negociación frente a las grandes empresas, formular políticas impositivas coordinadas, intervenir en los mercados, regular la oferta, negociar cambios en la estructura tarifaria e impositiva de los países desarrollados, etc. El fruto de estas formas de cooperación puede ser altamente significativo si logra mejorar la relación de intercambio, ya que ello significa un traslado permanente de recursos adicionales al mundo subdesarrollado.

En otras palabras, el análisis anterior atribuye la incapacidad de lograr un mejoramiento en la relación de intercambio, una mayor estabilidad en los mercados mundiales de productos básicos y un mayor grado de elaboración en las materias primas de exportación en forma determinante al carácter de las relaciones que se establecen entre empresas matrices elaboradoras en los países desarrollados y sus subsidiarias extractivas en los países subdesarrollados. En consecuencia, la alteración de dichas relaciones en beneficio del país exportador sería el objetivo de la política de desarrollo nacional, y para ello hay varios medios que están en manos de los gobiernos nacionales, y respecto de los cuales hay incluso abundante experiencia. Trátase en todos los casos, evidentemente, de una intervención nacional en prácticas internacionales tradicionales que vienen siendo aceptadas desde mediados del siglo pasado y que producirán por ello fuerte resistencia en los intereses afectados. Es el aspecto internacional de un programa nacional de transformaciones estructurales básicas y su lógico corolario. En el caso de América Latina, todos los países que pasaron por una revolución nacional —México, Bolivia, Cuba— nacionalizaron su sector exportador básico. En experiencias más moderadas de políticas nacionales de desarrollo, entre ellas la argentina, la venezolana y la chilena, el grado de control estatal nacional sobre la actividad exportadora básica aumentó sustancialmente y por medios diversos: monopolio de la comercialización (*marketing board*), control fiscalizador sobre las operaciones de las empresas exportadoras, intervención en las políticas de precios y ventas, formación de empresas mixtas, desarrollo de la industria exportadora nacional pública, privada y mixta, acuerdos entre países productores, etcétera.

Ya ha sido reconocido ampliamente que el desarrollo exige profundos cambios estructurales internos. Ya es hora de reco-

nocer que ello es inseparable de profundas transformaciones en los patrones habituales que caracterizan las vinculaciones económicas externas de nuestros países. Y ya es hora, también, de apreciar que las medidas pertinentes no dependen enteramente de la buena voluntad de los países industriales, que han sido durante un siglo los principales beneficiarios de las ventajas de tales formas de vinculación, sino que dependen crecientemente de la voluntad de los propios gobiernos y países afectados. En el esclarecimiento de este problema, en la creación de fórmulas de transición creciente hacia el control nacional de los sectores básicos de exportación, en el examen de las posibles medidas de represalia y sus efectos, en el acopio de información básica, en el análisis de experiencias pertinentes, en la asesoría técnica para las negociaciones, en el consejo administrativo y organizacional para la creación y funcionamiento de las nuevas instituciones y en muchos otros aspectos similares, hay un área vastísima y de trascendental importancia al que podrían dedicar un esfuerzo intelectual creador e imaginativo las ciencias sociales en América Latina y en otras regiones. En todos estos aspectos podrían aportar además un señalado servicio los organismos internacionales especializados, que pueden ser instruidos en tal sentido por los gobiernos de los países interesados.<sup>19</sup>

También en el campo de la tecnología hay que cumplir a este respecto una labor nacional e internacional de gran trascendencia, que tendría que ser parte fundamental de la nueva política. La tradicional actividad exportadora ha carecido de estímulos para desarrollar una política dinámica e intensiva de explotación tecnológica innovadora en materia de recursos naturales en nuestros países —excepto al tratarse de actividades o recursos naturales que no existen en los países industriales, como el caso de ciertos cultivos tropicales. En los demás casos, las grandes empresas internacionales que explotan materias primas tienen un conocimiento tecnológico acumulado a través de su experiencia con determinados recursos naturales, que los hace escudriñar el mundo con preferencia hacia aquella forma particular de presentación o tipo de recurso natural. Por ejemplo, si cierto mineral no se presenta con las características que buscan las empresas que lo han explotado durante largo tiempo, aquel mineral, que desde el punto de vista nacional podría ser una fuente importante de recursos si se desarrollara la tecnología respectiva, no tiene ningún interés para el capital extranjero. En otros términos, en la medida en que el progreso técnico es el factor determinante fundamental de las ventajas comparativas, es absolutamente esencial impulsar dicho progreso tecnológico con el fin de valorizar los recursos naturales propios así como su máxima elaboración.

#### *La inversión privada extranjera*

El problema de la diversificación de las exportaciones de nuestros países mediante la exportación de manufacturas tiene también limitaciones muy serias derivadas de la vinculación de gran parte de la industria nacional con empresas extranjeras. Sea que se trate de firmas subsidiarias o de empresas que fabrican productos bajo licencias y marcas extranjeras, la política de las empresas matrices limita las actividades de las firmas que dependen de ella al mercado nacional, desalentando

<sup>19</sup> Véase por ejemplo, la proposición de Dudley Seers: "Big Companies and Small Countries: a practical proposal", *Kyklos*, vol. xvi, 1963, núm. 4.

no sólo la exportación a los mercados de los países industriales, sino incluso a los demás países del área subdesarrollada. En éstos existirá otra empresa subsidiaria que ha adquirido la licencia o marca respectiva, o bien el producto se obtendrá importándolo del país en que está radicada la casa matriz. Hay ejemplos bien conocidos de estas prácticas en América Latina.

En consecuencia, aun cuando se obtengan facilidades tarifarias y de otro orden para las exportaciones de manufacturas a los países industriales —e incluso a otros países subdesarrollados— el carácter dependiente de gran parte de la actividad manufacturera limitará seriamente las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades que se presenten.

La clásica inversión privada extranjera, o la imitación nacional de productos extranjeros mediante el uso de licencias y marcas patentadas, tiene otros inconvenientes severos además del recién citado. Por una parte, inhibe poderosamente el desarrollo tecnológico propio en la actividad manufacturera nacional. Considérese por ejemplo que fue necesaria una guerra mundial para que la industria automovilística norteamericana produjera un vehículo —el jeep— apropiado a las necesidades de la vida rural en los países subdesarrollados. Por la otra, estimula la incorporación a la estructura productiva nacional de aquellos patrones de producción de bienes de consumo conspicuo que impone el “efecto demostración” y que la política de limitación de las importaciones de bienes de consumo superfluo se suponía que iba a evitar.

Otro problema que ya se insinúa en muchos países y que puede llegar a tener extrema gravedad en el monto que los compromisos financieros por remesas de utilidades, dividendos, intereses, “royalties”, pagos de servicios de administración y asistencia técnica, etc., pueden llegar a representar en la balanza de pagos. Un simple ejemplo aritmético ilustra el problema. Suponiendo que la actividad manufacturera llegue a representar una tercera parte del ingreso nacional, que alrededor de la mitad del capital industrial llegue a ser de propiedad extranjera o esté produciendo productos bajo licencia extranjera, que se paguen tasas normales de royalties y de utilidad y remesas al exterior y que las tendencias del comercio exterior mantengan su expansión moderada, se concluye que el conjunto de las remesas al exterior de las empresas industriales podría llegar a representar de un 20 a un 30 por ciento de la disponibilidad total de divisas del país, a lo que habría que agregar las remesas del sector exportador y de otras actividades, y el servicio de la deuda externa. Podría parecer que una alternativa es obligar a las empresas extranjeras a reinvertir sus utilidades en el país. Pero eso llevaría a un proceso de desnacionalización de las industrias nacionales existentes o a una ampliación muy rápida y muy considerable de nuevas industrias extranjeras con respecto a las industrias nacionales, y de todos modos a una salida considerable de recursos una vez que la empresa extranjera haya alcanzado el límite a su expansión dentro del mercado interno. Es un problema que por lo demás se ha estado planteando con gran calor, en debate público muy agudo y también en el medio académico, en países donde precisamente la inversión privada extranjera ha estado colocando en la última década sus capitales en forma masiva; es el caso de Canadá, de Australia y de varios países europeos.

También en este aspecto de las vinculaciones económicas externas pareciera por consiguiente haber llegado el momento de buscar mecanismos que replacen o modifiquen la forma tradicional de absorber la tecnología moderna y el ahorro externo.

Una experiencia interesantísima a este respecto son los acuerdos de inversión, comercio y préstamo que vienen celebrando los países socialistas con países capitalistas europeos: el acuerdo entre la sociedad FIAT y la URSS; entre una empresa francesa y la URSS para la instalación de una fábrica de pasta para papel; entre la firma Krupp y Hungría para la construcción y exportación de una torre de distribución electrónica; entre la empresa inglesa Gallagher y la sociedad de exportación checoslovaca Kovo; y entre la sociedad alemana occidental IBAD y una organización polaca, ambos en el campo de la industria mecánica, etc.<sup>20</sup> Estos acuerdos, denominados de “coproducción”, se amplían y extienden rápidamente. Se han desarrollado en Francia con Argelia (el acuerdo petrolero) y con Egipto (cultivo y comercialización de frutas y hortalizas), y tanto Japón como los propios Estados Unidos buscan realizar actualmente acuerdos similares con Yugoslavia, Rumania y la URSS. Trátase en último término de sustituir el mecanismo tradicional de orientación y decisión del comercio y la inversión internacionales, radicado principalmente en los grandes oligopolios multinacionales verticalmente integrados, por acuerdos directos entre un centro de decisión auténticamente nacional y aquellas empresas multinacionales u otros centros de decisión radicados en otras naciones.

“La coproducción vincula dos centros de decisión que, luego de una negociación tendiente a salvaguardar sus intereses mutuos, se ponen de acuerdo, a fin de alcanzar en común, en condiciones definidas y mediante aportes definidos, uno o varios objetivos determinados.” ... “lo que más nos interesa aquí son los tipos de coproducción que crean corrientes internacionales durables de intercambios que posibilitan un crecimiento internacionalmente equilibrado”.

Según el profesor Byé, la coproducción presenta las siguientes características:

- 1) Vinculación institucionalizada entre centros de decisión.
- 2) Participación, como centro de decisión del lado del país que recibe, de una institución que representa el interés general (Estado u organismo descentralizado de capitales públicos).
- 3) Participación, como centro de decisión del lado del país de origen, ya sea de una firma privada o de un organismo de capital público (Estado u organismo descentralizado).
- 4) Instalación de la institución de coproducción consecutivamente a acuerdos internacionales, los cuales o bien se conforman con admitir la posibilidad de alentar la creación y de conjeturar sus condiciones generales (acuerdos comerciales de “cooperación” firmados entre países de Europa oriental); o bien se empeñan en una creación específica (acuerdos entre Estados, otorgados por la asociación franco-argelina de hidrocarburos, por una fábrica de amoniaco).
- 5) Definición, a través del decreto que crea la Asocia-

<sup>20</sup> Estas informaciones y los comentarios que siguen están basados en el interesantísimo trabajo del profesor Maurice Byé: “Cooperación en la producción y convergencia de los sistemas económicos”, *Boletín de la Integración*, julio, 1966, INTAL, Buenos Aires.

ción, de un cierto número de condiciones, que en general pueden ser: modo de establecimiento de los planes y programas; financiación, incluyendo eventualmente adelantos de una de las partes; aporte técnico y prosecución de la investigación en común; posición a adoptar con respecto a los mercados; distribución de los resultados financieros; modalidad de reinversión.

- 6) Definición del valor atribuido a los diversos "aportes" como elementos sometidos al control; apreciación de los aportes en "recursos naturales" que no son arrendados, sino asociados; apreciación del aporte y de los porcentajes de aporte en bienes de distintos órdenes (terrenos, edificios, infraestructura, transportes...); apreciación del aporte de mano de obra. Los aportes nacionales son entendidos en el sentido de una contabilidad de existencias y de flujo nacional, y no de una simple contabilidad financiera (presupuesto de firma o presupuesto de Estado).
- 7) Revisión de la ayuda esperada por parte de los estados o de las instituciones internacionales. Si, en particular, el Estado de origen de los capitales entiende que debe alentar la operación, adaptará su sistema de crédito exterior a las necesidades de la nueva creación. Una revisión general de las formas de créditos con el fin de adaptarlas a la ayuda, sería la condición del establecimiento de un estatuto mundial de coproducción.

Hemos de precisar que no está en nuestro pensamiento presentar la solución de coproducción como un modo exclusivo de regular los movimientos de capitales y de la ayuda. La consideramos tan sólo como un medio estratégico esencial para instaurar nuevas y más eficaces conexiones en el mundo. Pero, por un lado la inversión privada, y por el otro las diferentes formas de ayuda, ambas conservan su función propia e importante.

La experiencia señalada antes y este concepto de la coproducción abren las puertas a formas nuevas de vinculación con la empresa privada extranjera en que es posible conservar los elementos altamente positivos que la empresa privada extranjera aporta —recursos financieros y capacidad y experiencia tecnológica, administrativa y de organización— y a la vez superar sus inconvenientes. Trataríase en concreto de lograr que la nueva actividad productiva creada en asociación con el capital público o privado extranjero se traspase progresivamente y en un plazo estipulado, tanto en propiedad y gestión, como en capacidad tecnológica, al país, y que el pago del capital extranjero invertido se haga mediante la exportación de parte de la producción de la misma actividad y de otros productos que no se exportan habitualmente. Esta última es una de las características de los convenios de coproducción, y también de los préstamos para instalación de nuevas actividades productivas que realizan la URSS y otros países socialistas a países subdesarrollados. Por lo demás, ésta es la característica fundamental que hizo viable el modelo clásico de inversiones extranjeras en las áreas periféricas. Las transferencias masivas de recursos de capital del centro a la periferia fueron posibles justamente porque la inversión privada extranjera creaba un excedente exportable en la periferia, con el que se financiaba aquella inversión externa. Con la industrialización sustitutiva de importaciones, al dirigirse crecientemente el capital externo al desarrollo de actividades internas que no contribuyen directamente a la expansión del excedente exportable, se ha ido creando un creciente desequilibrio entre las entradas de capital

extranjero y la capacidad de servirlo adecuadamente. La nueva fórmula propuesta superaría este problema.

### *La política industrial*

Finalmente, en el campo de la política industrial también es preciso introducir nuevos conceptos y modificar hábitos y políticas que se copian automáticamente de otras realidades y que carecen de sentido y funcionalidad en nuestras condiciones.

Al amparo del sacrosanto principio de la competencia, por ejemplo, se ha permitido la proliferación indiscriminada de plantas que producen el mismo artículo, lo que ha llevado a una gran atomización de un mercado que de por sí es pequeño y altamente estratificado. En consecuencia, la producción industrial se caracteriza por costos elevadísimos y una capacidad ociosa sustancial. Debido a su dependencia tecnológica externa, se caracteriza por otra parte por producir artículos de tamaños, diseños, capacidades y características de manejo, mantenimiento y otras correspondientes al consumidor medio norteamericano o europeo. Trátase en cambio de producir bienes manufacturados al alcance de y adecuados para un gran mercado potencial de personas de bajos ingresos, en gran parte población rural. En lugar de una política de puerta abierta indiscriminada y estímulo desmedido a la industrialización sustitutiva y a la absorción tecnológica externa, debiera pasarse a una política restrictiva de prohibición de nuevas actividades donde haya capacidad ociosa instalada y de fomento de la concentración industrial en grandes unidades productivas especializadas, en lugar de las pequeñas unidades que producen de todo, habituales en la actualidad.

Creo que sólo la concentración en empresas de tamaño económico, con escalas de producción adecuadas, y especializadas en determinadas líneas o tipos de producción o procesos, puede llevar a una utilización adecuada de la capacidad instalada, a un aumento sustancial de la productividad, a rebajas considerables de costos y a la creación de unidades productivas que puedan acumular una masa de recursos suficientemente grande para dedicar parte de ellos a la investigación e innovación tecnológica y a un proceso acumulativo de ampliación de la capacidad productiva. No hay país del mundo que haya tenido éxito en su proceso de industrialización que no haya entrado en esta fase de gran concentración industrial y gran empresa. Es más, el gran potencial productivo de las formas capitalistas de producción no se vino a manifestar en aumentos sustanciales y progresivos del ingreso nacional hasta que no se entró en esta fase de gran empresa y producción masiva. Esta es a mi juicio una etapa en que debe entrar la industrialización en América Latina si ha de hacer un aporte realmente significativo y dinámico al desarrollo de nuestros países. Aquí se plantea de nuevo el problema de la limitación de los mercados nacionales. En este punto la estrategia de desarrollo industrial se vincula por una parte con la política agraria a que he hecho referencia anteriormente, tendiente a ampliar los mercados internos de los grupos de bajos ingresos rurales y urbanos, y por otra con el papel que la integración puede cumplir en materia de consolidación y especialización de unidades productivas nacionales o multinacionales eficientes.

Por supuesto que la promoción deliberada de la concentración industrial plantea una dificultad considerable, que es el problema del poder económico y político de esas grandes concentraciones industriales. He aquí otro desafío a nuestra capacidad de inventiva para idear o diseñar nuevas formas de control social sobre la gran empresa que no afecte su flexibilidad administrativa, no recargue burocráticamente su personal y no introduzca un sesgo antiinnovador y excesivamente conserva-

dor en sus políticas, como ocurre con frecuencia en la empresa pública tradicional. Es también un desafío a la organización de fuerzas sociales compensadoras con poder de negociación eficaz, en el área de los medianos y pequeños empresarios industriales y agrícolas, en el de los consumidores, de la masa urbana y rural, etc., a fin de que todos puedan tener voz e influencia en la conducción de la política económica nacional.

En materia de política industrial también ha quedado indicado ya que se viene agotando una fase en la política de sustitución de importaciones, que corresponde a la necesidad de avanzar en la etapa de la producción de los productos intermedios básicos y de la industria mecánica. La posibilidad de desarrollar estas industrias en condiciones eficientes dependerá de la expansión de los mercados de la industria nacional productora de bienes de consumo, lo que a su vez dependerá, a mi juicio, de la concentración y especialización de esta última, según acabo de explicar, y de su capacidad de exportación a países de América Latina o a países desarrollados. Esto último dependerá en gran medida de que se formen empresas multinacionales con otros países de América Latina según se señaló antes, y de que se logren acuerdos de coproducción con países industrializados.

Muchos otros aspectos de importancia habría que desarrollar en relación con las estrategias de desarrollo en el área de la política agraria, de las vinculaciones externas y de la política industrial, a que me he referido brevemente en las páginas anteriores. Igualmente habría que desarrollar las implicaciones de dichas estrategias en otros sectores claves, como la política educacional, por ejemplo. Pero el propósito de este trabajo no es ése. Es solamente el de señalar, a título de ilustración, algunas de las reorientaciones básicas que requeriría una política nacional de desarrollo, de mostrar la viabilidad técnica de las políticas correspondientes, de sugerir que la adopción de dichas políticas está al alcance de nosotros mismos y que no depende única ni principalmente del exterior, y de mostrar que es posible traducir una política nacional de desarrollo en estrategias concretas que permiten interesar efectivamente a amplios sectores medios y populares, tanto urbanos como rurales, con cuyo apoyo se asegure la viabilidad política del desarrollo nacional.

#### IV. LAS CONDICIONES EXTERNAS

Queda por consiguiente una última interrogante fundamental: ¿hasta dónde permitirán las limitaciones impuestas por la trama de relaciones internacionales dentro de las cuales se encuentran nuestros países que éstos adopten políticas y estrategias de desarrollo nacional como las sugeridas en párrafos anteriores? O en otras palabras, dadas las repercusiones que una política de desarrollo nacional tendría necesariamente sobre la forma de nuestras vinculaciones externas, ¿serán lo suficientemente poderosos los intereses externos e internos afectados para impedir dicha política?

Creo que en esta materia estamos en mejores condiciones que hace algunos años atrás. Desde el punto de vista interno, ya he sugerido que podrían existir las condiciones para que ideas de esta naturaleza pasen a formar parte de un programa, de una estrategia y de una ideología del desarrollo; y para que una combinación o alianza política elabore sobre esa base su programa de acción. Con respecto al mundo exterior, al mundo capitalista dentro del cual nos desenvolvemos, la adopción de estrategias y de formas institucionales como las que se han sugerido probablemente habría sido completamente inaceptable ha-

ce ocho o diez años atrás. Pero actualmente es posible ventilar estos problemas a la luz del día y nuevas soluciones parecen factibles. Es que ha habido cambios fundamentales en el escenario internacional, cambios a los que se han referido algunos de los conferencistas que han participado en el ciclo de charlas inaugurales del *Instituto de Estudios Internacionales* de la Universidad de Chile.<sup>21</sup> Esos cambios se refieren a las relaciones entre los dos principales bloques mundiales y particularmente a las relaciones entre las dos superpotencias. Desde que la crisis de Cuba hizo evidente que la interferencia directa de una de las grandes potencias en el área de influencia de la otra acarrecaba el riesgo de la guerra nuclear, se ha llegado a una especie de *entente* entre ellas. En efecto, el equilibrio nuclear ha hecho de la guerra directa entre las dos grandes potencias una forma no viable de política exterior. Desaparecida la amenaza de la agresión mutua directa, las potencias hegemónicas han tenido que, y han podido, atenuar el rígido control y perfecta alineación que exigían detrás de cada una de ellas a las potencias intermedias y a los países subdesarrollados adscritos a su área de influencia. Ello ha hecho posible el surgimiento de países intermedios relativamente independientes de sus respectivas potencias hegemónicas, y la adopción de innovaciones importantes en la política de desarrollo en esos países para adecuarla en forma más apropiada a las condiciones nacionales. Es el caso de las transformaciones que han venido ocurriendo en las economías socialistas de Europa oriental y de la reorientación de la política de cooperación internacional que representó la Alianza para el Progreso para América Latina. Esos países intermedios, relativamente avanzados, no estaban seguramente muy cómodos dentro de normas más o menos rígidas de alineación completa y total con los dos grandes bloques en pugna. Incluso internamente en cada superpotencia se ha producido un proceso de liberalización, de disminución del rigor del control. Tanto así que en la Unión Soviética se ensayan nuevas formas de organizar la producción, que tienden hacia una relativa liberalización del sistema. Por el lado del control sobre las potencias satélites, los países socialistas de Europa oriental surgen con un grado de libertad de decisión mucho mayor que antes en cuestiones internas, y hasta cierto punto incluso en materia de política internacional. Y lo mismo ha pasado dentro del bloque capitalista, en parte por el surgimiento de Europa occidental como potencia económicamente poderosa, particularmente el caso de Francia. Incluso dentro de la América Latina, en donde el programa de la Alianza para el Progreso, por lo menos en su concepción inicial y en los resabios que de él quedan, también aprobaba este deseo de ensayar nuevas fórmulas, de ver formas alternativas de visualizar el desarrollo del mundo subdesarrollado. Esta adopción de actitudes positivas frente a las posibilidades de cambio en los países subdesarrollados de ambos bloques está vinculada sin duda con el hecho de que la confrontación nuclear directa entre las grandes potencias es imposible. ¿Cuáles son entonces las formas en que esa confrontación se puede dar? Una forma es evidentemente la lucha ideológica, particularmente en el plano del desarrollo. Se trataría de mostrar al mundo de parte de cada uno de los bloques, que el desarrollo de los países rezagados sólo puede hacerse por la vía capitalista, o que tiene que hacerse por la vía socialista. De modo que ha adquirido interés para las potencias dominantes, incluso teniendo conciencia de que se corren ciertos riesgos, ensayar fórmulas que permitan llevar a un desarrollo más acelerado y más satisfactorio, sin una ruptura básica del sistema político imperante.

<sup>21</sup> Ver los artículos de Richard Gott y Claudio Véliz en *Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 1; y de Jacques Vernant, Richard Löwenthal y Alain Joxe en el vol. 1, núm. 2 de la misma revista.



Este proceso ha tenido como efecto no sólo el “deshielo” interno en cada sistema, sino también la proliferación acelerada de las relaciones entre los países de cada bloque. Los últimos cinco o seis años muestran una evolución clara y evidente en este sentido, tanto en el plano del comercio internacional como en el de las relaciones políticas y también en lo que se refiere a las relaciones culturales internacionales. Los países del mundo subdesarrollado, antes afiliados muy directa y exclusivamente a su potencia hegemónica, están teniendo en efecto posibilidades muy amplias de intercambio comercial, de ayuda externa, de contacto cultural, de consulta, de asesoría técnica, de discusión ideológica, de formas de vinculación cultural, de intercambio de estudiantes y profesores, de intercambio de investigaciones, con países del bloque opuesto.

El “deshielo” interbloques se inició primero y adquirió mayor vigor, como era de esperar, especialmente entre los países intermedios de cada bloque, para extenderse lentamente a las propias potencias hegemónicas y luego a los países dependientes. Con respecto a estos últimos, que son los más numerosos y engloban una gran proporción de la población mundial, ellos se encuentran hoy en una situación muy especial. Por una parte, siendo la intervención militar directa de una de las potencias hegemónicas en un país englobado en el área de dominación de la otra una imposibilidad, ya que conduciría a la conflagración nuclear, puede suponerse que en caso de movimientos revolucionarios en un país subdesarrollado, éstos no podrán contar con apoyo militar y económico externo abierto y declarado de la gran potencia respectiva, en tanto que contará con tal apoyo masivo y declarado de su respectiva potencia hegemónica el gobierno del país en cuestión. En otras palabras, las posibilidades de que los movimientos de guerrilla se expandan, que se conviertan en revolución y guerra civil y que finalmente triunfen, parece, al menos en la América Latina, una posibilidad por ahora remota. Excluida la posibilidad revolucionaria ¿significa ello la retrogradación al *statu quo*? Me parece que no. La posibilidad de políticas progresistas en América Latina dependerá evidentemente en primer lugar de la estructura de las fuerzas sociales internas, del grado de integración nacional, del grado de legitimidad del gobierno y de otras circunstancias internas. Pero en el caso en que tales circunstancias estén presentes en mayor o menor medida, los límites de la política de desarrollo podrán, a mi juicio, ampliarse considerablemente más allá de lo tradicional.

Las consideraciones principales que apoyan esta tesis se enumeran a continuación.

Primero, el peligro de cambio revolucionario interno ha sido prácticamente eliminado, tanto por la *entente* interpotencias como por la reorganización de los ejércitos nacionales para hacer frente a la “defensa interna”. La posibilidad de la guerra externa está excluida, tanto entre las grandes potencias, por las razones ya señaladas, como entre los satélites de una misma potencia, porque ésta no la toleraría y está en condiciones de impedirlo dada la dependencia económica y militar de los satélites.

Segundo, porque se ha hecho evidente —las declaraciones y concepciones de la Alianza para el Progreso, aunque no se apliquen siempre seriamente constituyen hechos irreversibles— que los peligros y tensiones revolucionarias en la América Latina tienen su origen profundo en la estructura económica y social de estos países. En consecuencia, éstas deben modificarse, pero sólo en los casos en que haya capacidad política interna para llevar a cabo esa transformación sin riesgos de desborde revolucionario, puesto que lo que también se ha comprendido es que el propio proceso de cambio tiene una dinámica de tensiones y presiones potencialmente revolucionarias, igual que la pretensión de mantener el *statu quo* más allá de lo posible.

Tercero, porque se han venido ampliando los contactos de todo orden entre nuestros países y *todos* los otros, en desmedro de las vinculaciones exclusivas con la potencia hegemónica; contactos incrementados con las potencias intermedias y satélites del propio bloque, así como contactos con la potencia dominante alternativa, y con los países intermedios y con los satélites del otro bloque. Esto significa concretamente fuentes alternativas de comercio, financiamiento, asistencia técnica, recursos humanos, consulta respecto de determinadas políticas, formación e investigación y visión cultural, así como mayor aproximación en bloques ya sea geográficos (integración latinoamericana) o de interés (UNCTAD).

Cuarto, la propia potencia hegemónica pondrá todo su peso detrás de lograr los dos objetivos siguientes, en importancia decreciente: a) evitar situaciones prerrevolucionarias; y b) fomentar el desarrollo. En primer lugar tratará de estabilizar, contener y congelar situaciones potencialmente explosivas, fomentando en estos casos deliberadamente el control militar de la situación, en casos extremos, pero tratando de todos modos que estos grupos militares desempeñen un papel modernizante y progresista. Naturalmente que de tal programa sólo se cumplirá la primera parte, la toma del poder por los militares, pero no la segunda, ya que la presencia de éstos en el poder significa necesariamente la aglutinación de las fuerzas reaccionarias en torno a ellos y la destrucción de los grupos intelectuales y sindicales y de los partidos de masa, en los cuales podría apoyarse una política progresista. En los países sin una sólida y efectiva constelación política progresista interna, el apoyo externo conduce probablemente a la situación contraria, a un fortalecimiento de las condiciones para la preservación del *statu quo*. En los países que cuenten con una situación política que está bajo control y que ensayan seriamente políticas de desarrollo y de cambio estructural, se da el caso más favorable desde el punto de vista de la potencia hegemónica, y estos países contarán probablemente con amplio apoyo y ayuda externa, aun cuando sus métodos se salgan de la ortodoxia.

En último término entonces, dados los cambios que han venido ocurriendo en el escenario político internacional, me parece que la posibilidad de llevar a cabo una política de desarrollo nacional depende en lo fundamental de la situación interna, es decir: del grado de diferenciación de la estructura social, del grado de participación política de la población y de la existencia o formación de un movimiento político no tradicional que constituya una respuesta funcional a la problemática socio-política concreta en términos de un programa, de una estrategia y de una ideología de desarrollo nacional.

Para terminar, resumo lo que he querido sugerir a través de estas reflexiones, que no tienen otro propósito que el de estimular un debate algo más positivo sobre estos asuntos que el que hemos tenido hasta ahora. Lo que he tratado de hacer es lo siguiente: aceptar que el desarrollo nacional es el objetivo fundamental de la política de desarrollo; en segundo lugar, señalar que el cumplimiento del objetivo de reducir la dependencia externa requiere reorientaciones muy importantes en la estrategia de desarrollo tradicional, particularmente en lo que se refiere a la política agraria, a la integración, a las formas de vinculación externa y a la política industrial; en tercer lugar, indicar que vienen ocurriendo en algunos países de América Latina cambios y transformaciones estructurales que parecerían indicar la posibilidad, la potencialidad, de que tales nuevas políticas se puedan formular y se puedan aplicar; en cuarto lugar, sugerir que en esos casos particulares, los cambios en la situación internacional parecerían haber creado condiciones suficientemente tolerantes y flexibles para permitir la aplicación de política de desarrollo nacional.