

A partir de 1969, fecha en que se publicó la primera edición de este libro que ya es un estudio clásico sobre las fuerzas sociales que intervienen en el desarrollo, el ensayo de Cardoso y Faletto se ha vuelto motivo de discusiones y polémicas e incluso se ha convertido en el tema central de simposios y mesas redondas. Debido a ello, los autores prepararon en 1976 un *postscriptum* que se incluye en esta nueva edición para precisar algunos aspectos del contenido del texto inicial.

Así se vio satisfecha la aspiración de los autores, cuando en el prefacio decían que "su propósito era establecer un diálogo con los economistas y planificadores para destacar la naturaleza social y política de los problemas de desarrollo en América Latina".

De Fernando H. Cardoso hemos publicado también *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*.

 **siglo  
veintiuno  
editores**

MÉXICO  
ESPAÑA  
ARGENTINA  
COLOMBIA

ISBN 968-23-0001-0

# DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



F.H. CARDOSO Y  
ENZO FALETTO

 **siglo veintiuno editores**

21ª edición



siglo veintiuno editores, sa de cv  
CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310 MÉXICO, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, sa  
C/PLAZA 5, MADRID 33, ESPAÑA

siglo veintiuno argentina editores, sa

siglo veintiuno de colombia, ltda  
AV. 3a. 17-73 PRIMER PISO, BOGOTÁ, D.E. COLOMBIA

portada de anhelo hernández

primera edición, 1969

decimocuarta edición, corregida y aumentada, 1978

vigesimoprimera edición, 1987

© siglo xxi editores, s. a. de c. v.

ISBN 968-23-0001-0

derechos reservados conforme a la ley  
impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

## INDICE

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

*Compe Durcino y Ramos 13/11/90 US \$ 8,500*

1. Populismo y economía de libre empresa, 109	
2. Populismo y desarrollo nacional, 116	
3. El Estado desarrollista, 123	
VI LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL MERCADO: EL NUEVO CARÁCTER DE LA DEPENDENCIA	130
1. Los límites estructurales del proceso de industrialización "nacional", 131	
2. La apertura de los mercados internos al control externo, 140	
3. Dependencia y desarrollo, 144	
CONCLUSIONES	161

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

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

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

de control y las que se le oponen real o virtualmente. Asimismo supone la consideración de las orientaciones valorativas que otorgan a la acción sus marcos de referencia.

La comprensión de tales movimientos y fuerzas constituye parte fundamental del análisis sociológico del desarrollo, ya que éste implica siempre alteraciones en el sistema social de dominación y la redefinición de las formas de control y organización de la producción y el consumo.

#### 4. SUBDESARROLLO, PERIFERIA Y DEPENDENCIA

Para permitir el paso del análisis económico o del análisis sociológico usuales a una interpretación global del desarrollo es necesario estudiar desde el inicio las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, no sólo en ellas y entre ellas, sino también en relación con los países desarrollados, pues la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nace precisamente de la relación entre sociedades "periféricas" y "centrales". Es preciso, pues, redefinir la "situación de subdesarrollo" tomando en consideración su significado histórico particular, poniendo en duda los enfoques que la presentan como un posible "modelo" de ordenación de variables económicas y sociales. En ese sentido, hay que distinguir la situación de los países subdesarrollados con respecto a los que carecen de desarrollo, y diferenciar luego los diversos modos de subdesarrollo según las particulares relaciones que esos países mantienen con los centros económica y políticamente hegemónicos. Para los fines de este ensayo sólo es necesario indicar, en lo que se refiere a la distinción entre los conceptos de subdesarrollo y carente de desarrollo, que este último alude históricamente a la situación de las economías y pueblos —cada vez más escasos— que no mantienen relaciones de mercado con los países industrializados.

En cuanto al subdesarrollo, una distinción funda-

mental se ofrece desde la perspectiva del proceso histórico de formación del sistema productivo mundial; en ciertas situaciones, la vinculación de las economías periféricas al mercado mundial se verifica en términos "coloniales", mientras que en otras las economías periféricas están encuadradas en "sociedades nacionales". Acerca de estas últimas, cabría añadir que en determinados casos se realizó la formación de vínculos entre los centros dominantes más desarrollados y los países periféricos cuando ya existía en ellos una sociedad nacional, al paso que en otros, algunas colonias se han transformado en naciones manteniéndose en su situación de subdesarrollo.

En todo caso, la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De ahí que entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no sólo exista una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación.

Sin embargo, el concepto de subdesarrollo, tal como se le emplea comúnmente, se refiere más bien a la estructura de un tipo de sistema económico, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y, sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno. Eso es manifiestamente insuficiente.

El reconocimiento de la historicidad de la situación de subdesarrollo requiere algo más que señalar las características estructurales de las economías subdesarrolladas. Hay que analizar, en efecto, cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado

mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone. Tal enfoque implica reconocer que en el plano político-social existe algún tipo de dependencia en las situaciones de subdesarrollo, y que esa dependencia empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios.

La dependencia de la situación de subdesarrollo implica socialmente una forma de dominación que se manifiesta por una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o como consumidores. Esta situación supone en los casos extremos que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas. Las economías basadas en enclaves coloniales constituyen el ejemplo típico de esa situación.

Frente a la argumentación presentada, el esquema de "economías centrales" y "economías periféricas" pudiera parecer más rico de significación social que el esquema de economías desarrolladas y economías subdesarrolladas. A él se puede incorporar de inmediato la noción de desigualdad de posiciones y de funciones dentro de una misma estructura de producción global. Sin embargo, no sería suficiente ni correcto proponer la sustitución de los conceptos desarrollo y subdesarrollo por los de economía central y economía periférica o —como si fuesen una síntesis de ambos— por los de economías autónomas y economías dependientes. De hecho, son distintas tanto las dimensiones a que estos conceptos se refieren como su significación teórica. La noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. La noción de subdesarrollo caracteriza a un estado o grado de diferenciación del

sistema productivo —a pesar de que, como vimos, ello implique algunas "consecuencias" sociales— sin acentuar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado mundial, etc.). Las nociones de "centro" y "periferia", por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia.

Además, una sociedad puede sufrir transformaciones profundas en su sistema productivo sin que se constituyan al mismo tiempo en forma plenamente autónoma los centros de decisión y los mecanismos sociales que los condicionan. Tal es el caso de Argentina y Brasil al terminar el proceso de sustitución de importaciones e iniciarse el de la producción de bienes de capital, momento que les permitió alcanzar determinado grado de madurez económica, incluso en lo que respecta a la distribución del ingreso (como ocurrió, hasta cierto punto, en Argentina). Por otra parte, en casos límites, una sociedad nacional puede tener cierta autonomía de decisiones sin que por ello el sistema productivo y las formas de distribución de la renta le permitan equipararse a los países centrales desarrollados ni siquiera a algunos países periféricos en proceso de desarrollo. Se da esta hipótesis, por ejemplo, cuando un país rompe los vínculos que lo ligan a un determinado sistema de dominación sin incorporarse totalmente a otro (Yugoslavia, China, Argelia, Egipto, Cuba e incluso el México revolucionario).

Como consecuencia de ese planteamiento, cuando se trata de interpretar globalmente un proceso de desarrollo, es necesario tener presente que no existe un nexo inmediato entre la diferenciación del sistema económico y la formación de centros autónomos de decisión, y por lo tanto que los análisis deben definir no sólo los grados de diferenciación estructural que las economías y las sociedades de los países que se hallan en la fase de tran-

sición alcanzaron en el proceso de integración al mercado mundial, sino también el modo mediante el cual se logró históricamente esa integración. Semejante perspectiva aconseja una gran cautela en la interpretación de cómo se han producido el desarrollo económico y la modernización de la sociedad en América Latina.

Diversos autores han subrayado el carácter de "resultado imprevisto" que el desarrollo asume en América Latina. Algunos países, por ejemplo, al proyectar la defensa de su principal producto de exportación, propusieron una política de devaluación que tuvo como consecuencia indirecta, y hasta cierto punto no deliberada, la creación de condiciones favorables al crecimiento industrial. Sin embargo, sería difícil sostener que la diferenciación económica así alcanzada —en función de variaciones coyunturales del mercado y sin implicar un proyecto de autonomía creciente y un cambio en las relaciones entre las clases— pueda por sí sola alterar en forma sustantiva las relaciones de dependencia. La esfera política del comportamiento social influye necesariamente en la forma del proceso de desarrollo. Por ello, si se parte de una interpretación global del desarrollo, los argumentos basados en puros estímulos y reacciones de mercado resultan insuficientes para explicar la industrialización y el progreso económico. Para que tales estímulos o mecanismos de defensa de la economía subdesarrollada puedan constituir el comienzo de un proceso de industrialización que reestructure el sistema económico y social, es necesario que se hayan producido en el mismo mercado internacional transformaciones o condiciones que favorezcan el desarrollo, pero es decisivo que el juego político-social en los países en vías de desarrollo contenga en su dinámica elementos favorables a la obtención de grados más amplios de autonomía.

Debe tenerse en cuenta, como quedó señalado anteriormente, que el enfoque propuesto no considera adecuado, ni aun desde un punto de vista analítico, separar los factores denominados "externos" y los "internos";

al contrario se propone hallar las características de las sociedades nacionales que expresan las relaciones con lo externo.

Son justamente los factores político-sociales internos —vinculados, como es natural, a la dinámica de los centros hegemónicos— los que pueden producir políticas que se aprovechen de las "nuevas condiciones" o de las nuevas oportunidades de crecimiento económico. De igual modo, las fuerzas internas son las que redefinen el sentido y el alcance político-social de la diferenciación "espontánea" del sistema económico. Es posible, por ejemplo, que los grupos tradicionales de dominación se opongan en un principio a entregar su poder de control a los nuevos grupos sociales que surgen con el proceso de industrialización, pero también pueden pactar con ellos, alterando así las consecuencias renovadoras del desarrollo en el plano social y político.

Las alianzas de los grupos y fuerzas sociales internas están afectadas a su vez por el tipo e intensidad de los cambios, y éstos dependen en parte del modo de vinculación de las economías nacionales al mercado mundial; la articulación de los grupos económicos nacionales con los grupos y fuerzas externas se produce en forma distinta y con consecuencias diferentes antes y después de empezar un proceso de desarrollo. El sistema interno de alianzas políticas se altera, además, muchas veces por las alianzas existentes en el plano internacional.

Tal perspectiva implica que no se puede discutir con precisión el proceso de desarrollo desde un ángulo puramente económico cuando el objetivo propuesto es comprender la formación de economías nacionales. Tampoco es suficiente, con fines de descripción, el análisis del comportamiento de variables derivadas —dependientes, por lo tanto, de los factores estructurales y del proceso histórico de cambio—, como es el caso de las tasas de productividad, ahorro y renta, de las funciones de consumo, del empleo, etcétera.

Para que los modelos económicos construidos con variables de esta naturaleza puedan tener significación en

el análisis integrado del desarrollo deben estar referidos a las situaciones globales —sociales y económicas— que les sirven de base y les prestan sentido. La interrelación de lo económico y lo social se hace notoria en la situación de “enclave colonial”, en donde la desigualdad de la situación política entre la colonia y la metrópoli hace que el sistema económico sea percibido como directamente ligado al sistema político poniendo así de relieve más claramente la relación entre ambos. Y, por el contrario, cuando el desarrollo tiene lugar en “estados nacionales”, la faz económica se torna más “visible” y los condicionantes políticos y sociales aparecen más fluidos; no obstante, estos últimos mantienen una influencia decisiva respecto al aprovechamiento y continuación de las oportunidades de desarrollo que ocasionalmente se manifiestan en el mercado.

Por consiguiente, al considerar la “situación de dependencia” en el análisis del desarrollo latinoamericano, lo que se pretende poner de manifiesto es que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país, entre sí y con los grupos externos. Ahora bien, cuando se acepta la perspectiva de que los influjos del mercado, por sí mismos, no son suficientes para explicar el cambio ni para garantizar su continuidad o su dirección, la actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales pasa a ser decisiva para el análisis del desarrollo.

##### 5. EL “SUBDESARROLLO NACIONAL”

Se hace necesario, por lo tanto, definir una perspectiva de interpretación que destaque los vínculos estructurales entre la situación de subdesarrollo y los centros hegemónicos de las economías centrales, pero que no atribuya a estos últimos la determinación plena de la dinámica del desarrollo. En efecto, si en las situaciones de dependencia colonial es posible afirmar con propiedad que la historia y —por ende el cambio— aparece como

reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las “naciones subdesarrolladas” la dinámica social es más compleja. En ese último caso hay desde el comienzo una doble vinculación del proceso histórico que crea una “situación de ambigüedad” o sea, una contradicción nueva. Desde el momento en que se plantea como objetivo instaurar una nación —como en el caso de las luchas anticolonialistas— el centro político de la acción de las fuerzas sociales intenta ganar cierta autonomía al sobreponerse a la situación del mercado; las vinculaciones económicas, sin embargo, continúan siendo definidas objetivamente en función del mercado externo y limitan las posibilidades de decisión y acción autónomas. En eso radica, quizá, el núcleo de la problemática sociológica del proceso nacional de desarrollo en América Latina.

La situación de “subdesarrollo nacional” supone un modo de ser que a la vez depende de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de “intereses nacionales”; esto caracteriza a las sociedades nacionales subdesarrolladas no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la perspectiva del comportamiento y la estructuración de los grupos sociales. De ahí que la finalidad del análisis integrado del proceso de desarrollo nacional consista en determinar las vinculaciones económicas y político-sociales que tienen lugar en el ámbito de la nación. Esas articulaciones se dan a través de la acción de los grupos sociales que en su comportamiento real ligan de hecho la esfera económica y política. Conviene subrayar que dicha acción se refiere siempre a la nación y a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo “expresión” interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior. En esta perspectiva, el