NACIONES UNIDAS
CEPAL
ILPES
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
PROGRAMA DE CAPACITACION

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

E/CEPAL/ILPES/VP/9/Add.1

TEORIAS DE LA CEPAL SOBRE EL SUBDESARROLLO */

Partes Segunda y Tercera

Anexo de citas de documentos de la CEPAL

Octavio Rodríguez

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de Cursos del Programa de Capacitación. Distintas versiones preliminares y parciales del mismo circularon bajo el título "Sobre el pensamiento de la CEPAL".

INDICE

	Página
Introducción general	i
PRIMERA PARTE	xvii
I. LA CONCEPCIÓN DEL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA	1
1. La noción de desarrollo económico	2
2. Conformación y características estructurales de centro y periferia	3
3. Términos del intercambio y frutos del progreso técnico	6
4. Causas del deterioro de la relación de intercambio	9
5. La dinámica del sistema: el desarrollo desigual	11
6. El desarrollo hacia adentro	13
7. Contradicciones de la industrialización en la periferia	17
8. Política de desarrollo y planificación	21
II. LA TEORIA DEL DETERIORO DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO	23
1. Versión contable	25
1.1 Supuestos y definiciones	25
1.2 Variaciones de precios y variaciones de ingresos	28
1.3 Generalización del argumento	30
1.4 La significación del deterioro de los términos del intercambio	32
2. Versión ciclos	35
2.1 Ciclos, precios e ingresos	36
2.2 La creciente y sus efectos sobre la periferia	38
2.3 El traslado de los efectos de las contracciones cíclicas hacia la periferia	40
2.4 El deterioro y los ciclos económicos	42
III. LA INTERPRETACION DE LA INDUSTRIALIZACION PERIFERICA	46
1. El carácter necesario y espontáneo de la industrialización	48
2. La sustitución de importaciones y el cambio de su composición	55
3. La tendencia al desequilibrio externo	63
4. La tendencia al desempleo estructural	65
4.1 La inadecuación de la tecnología	66
4.2 Acumulación, tecnología y empleo	71
5. Los desajustes intersectoriales de la producción	89
6. Los desequilibrios generados en la agricultura	92
7. Visión de conjunto	99

/IV. EL

Página

IV. EL DETERIORO DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA 111

1. Las hipótesis básicas 112

1.1 Principales supuestos 112
1.2 Observaciones complementarias 117

2. La operación del sistema económico 128
3. Industrialización espontánea y maximización del ingreso 134
4. El deterioro y la transferencia de ingreso 141

4.1 Generalización del argumento 141
4.2 Observaciones complementarias 149

5. Elasticidades, productividad y deterioro 156

5.1 Causas y significado del deterioro 156
5.2 Observaciones complementarias 160

6. Teoría del deterioro: características de la "versión industrialización" 170

V. EL AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA 176

1. Política de desarrollo: la industrialización deliberada 177
2. Criterios de asignación de recursos 180

2.1 Asignación intersectorial de recursos 181
2.2 Selección de tecnología 186
2.3 Análisis de coherencia 188

3. Relaciones económicas internacionales 193

3.1 Protección del mercado interno 193
3.2 Integración latinoamericana 198
3.3 Financiamiento externo 200

3.3.1 Complementación del esfuerzo interno de ahorro 200
3.3.2 Limitaciones de la capacidad para importar 201
3.3.3 Transitoriedad del financiamiento 202
3.3.4 Análisis de coherencia 203
3.3.5 Composición del financiamiento externo 204

3.4 Regulación de precios; asistencia técnica 205

4. Política agraria 206
5. Planificación del desarrollo 208
6. Intervención estatal 212
7. Visión de conjunto 214

/SEGUNDA PARTE

Página

SEGUNDA PARTE - OTROS APORTES TEORICOS 218

VI. EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA INFLACION 221

1. La oposición al enfoque monetarista 221
2. Las categorías de análisis 225
3. El proceso inflacionario 229

VII. ANALISIS DE LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES AL DESARROLLO 234

1. El estrangulamiento externo 234

1.1 Reconsideración del análisis del desequilibrio externo 235
1.2 El estrangulamiento externo 241
1.3 Estrangulamiento externo y oscilaciones coyunturales 246

2. Los obstáculos internos al desarrollo 249

2.1 Desarrollo hacia afuera y estructura agraria 250
2.2 Desarrollo hacia adentro y estructura industrial ... 252
2.3 Distribución del ingreso y estructura social 254
2.4 Las funciones de acumulación y gestión 255

3. Las recomendaciones de política económica 258

TERCERA PARTE - CRITICA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL 264

VIII. LAS CRITICAS DESDE EL PUNTO DE VISTA ORTODOXO 266

1. Deterioro y bienestar 266
2. El deterioro y los problemas de medición 269
3. Causas del deterioro 274
4. Los sesgos ideológicos de la CEPAL 277

IX. SINTESIS Y CRITICA 281

1. La unidad de pensamiento de la CEPAL 281
2. La concepción inicial 284
3. Heterogeneidad estructural y desempleo 288
4. Especialización productiva y desequilibrio externo 295
5. Especialización, heterogeneidad y deterioro 301
6. La naturaleza estructuralista del pensamiento de la CEPAL 310
7. Alcances y limitaciones 313
8. El carácter ideológico 321

Anexo de citas de documentos de la CEPAL 1/69

/INTRODUCCION GENERAL

Segunda Parte

OTROS APORTES TEORICOS

Frecuentemente se ha señalado la existencia de un cambio de actitud en los documentos de la CEPAL, respecto a las perspectivas de la industrialización y del desarrollo latinoamericano.[1/] En los primeros años de la década de 1950, presentaban una visión relativamente optimista en cuanto a dichas perspectivas: en general suponían que el propio dinamismo del proceso, ligado a ciertas medidas de política económica concebidas para atenuar sus notorios desequilibrios, sería suficiente para lograr la gradual transformación de la estructura productiva y la marcha ascendente de los niveles de productividad del trabajo. Asimismo, confiábase que estas modificaciones económicas serían capaces de inducir alteraciones en la estructura social y política favorables a la continuidad del proceso de desarrollo, y a la distribución de sus beneficios entre amplios grupos sociales. Hacia fines de la década mencionada va tomando cuerpo la idea de que los obstáculos estructurales subyacentes en tales desequilibrios pueden determinar la paralización del desarrollo, o bien distorcionar sus resultados, en cuanto a la amplitud y a la equidad con que se distribuyen sus frutos.

Este cambio de óptica se encuentra vinculado a una serie de hechos que se hacen de más en más notorios en los últimos años del decenio de 1950, y en los primeros del siguiente.

Entre ellos, destaca la tendencia al estancamiento: la tasa de crecimiento del producto por habitante del conjunto del área disminuye sensiblemente, llegando a magnitudes irrisorias, e incluso negativas, entre 1961 y 1963. Si bien tal tendencia no es homogénea de país a país, ella se muestra más aguda en las economías donde la industrialización sustitutiva fue inequívocamente la base del proceso de desarrollo.

1/ Por ejemplo, véase CEPAL, El pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, pág. 39.

/El segundo

El segundo hecho relevante se relaciona con el desempleo y subempleo crecientes de la población activa. Estos se manifiestan en el ámbito urbano por el desempleo abierto y la proliferación de servicios de productividad muy reducida; y en el medio rural, por el desempleo estacional y la subutilización crónica de aquel segmento de la población agrícola que no posee tierras ni recursos suficientes para aprovechar la productividad potencial de su fuerza de trabajo.

Vinculado al anterior, se destaca como tercer hecho significativo el bajísimo nivel de vida de las grandes masas - tanto en el campo como en los crecientes cinturones urbanos constituidos por grupos de marginados - y la paralela concentración del ingreso en los estratos medios y altos.

El cuarto hecho dice respecto al comercio exterior y a la situación del balance de pagos. A la par del intenso deterioro de la relación de intercambio que sigue al término de la guerra de Corea, en los países que más se industrializaron se constata una tendencia al aumento del déficit en cuenta corriente, que se financia mediante una creciente deuda externa. Ante los plazos relativamente cortos de los préstamos, el pago de amortizaciones e intereses, no compensado por la entrada de inversión privada directa, obliga a contraer nuevas obligaciones para saldar servicios de las anteriores, tendiendo a configurarse una "espiral de endeudamiento".

Por último, junto a ejemplos de alzas semicontroladas del nivel general de precios, emergen procesos inflacionarios muy intensos, acompañados por serias tensiones sociales e inestabilidad política.

Tales hechos y tendencias sugieren que "los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios",[2/] sino a escollos estructurales profundos, que impiden alcanzar y mantener un adecuado ritmo de desarrollo. De ahí que se considere necesario elaborar un nuevo sistema de ideas capaz de inspirar la acción práctica o, en otras palabras, una nueva interpretación que amplíe y enriquezca las anteriores, y que sirva de base a una política de desarrollo destinada a superar dichos obstáculos.

2/ Prebisch, Raúl, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 3.

/Los aportes

Los aportes de teoría y política económica relativos al largo plazo que datan del decenio de 1960 están conectados, desde sus orígenes, a las circunstancias y preocupaciones recién referidas. Esas contribuciones más tardías se agrupan y consideran en el capítulo VII, bajo el título "Análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo".

Como se verá oportunamente, dichos análisis reconsideran y extienden varias de las formalizaciones examinadas en capítulos previos. Pero tienen además otros antecedentes conceptuales, entre los que sobresalen los aportes de trabajos sociológicos 3/ y el llamado "enfoque estructuralista de la inflación", objeto del próximo capítulo.

3/ Los aspectos sociológicos del pensamiento de la CEPAL no están comprendidos en el presente estudio. La bibliografía anexa hace referencia a diversas obras sobre este último campo, entre las cuales es conveniente destacar las siguientes: J. Medina Echavarría, "Las condiciones sociales del desarrollo económico"; "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico"; ambos en Aspectos sociales del desarrollo económico, publicación de Naciones Unidas, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973 (sus primeras versiones son de 1955). J. Medina Echavarría, "Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas. Un modelo teórico para América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, Nº 1, marzo de 1961. J. Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, E/CN.12/646, Santiago, 1962, CEPAL, El desarrollo social de América Latina en la postguerra, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1963.

Capítulo VI

EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA INFLACION

Este enfoque se halla contenido en diversos trabajos publicados entre 1950 y 1965. De ellos, muy pocos son documentos oficiales de la propia CEPAL; la gran mayoría pertenece a autores que desarrollaron sus puntos de vista sobre los procesos inflacionarios latinoamericanos a título personal, aún cuando estuviesen directa o indirectamente vinculados a dicha institución.

Una descripción detallada de tales puntos de vista excede los objetivos del presente estudio, por dos razones principales: en primer lugar, no se destinan a interpretar fenómenos de largo plazo; no son, por otra parte, atribuibles a la CEPAL, ni han sido convalidados por ella. Sin embargo, muchas de las ideas sobre la naturaleza estructural de los obstáculos al desarrollo, y sobre la necesidad de emprender reformas de estructura para superarlos, se fueron planteando y articulando en el marco del mencionado enfoque. Así pues, es conveniente presentarlo con brevedad, ya que el mismo constituye un importante antecedente conceptual de los análisis de largo plazo examinados en el capítulo VII.

1. La oposición al enfoque monetarista

El enfoque estructuralista de la inflación empieza a conformarse en trabajos que surgen alrededor de 1950, a raíz de la aceleración de las alzas de precios en la economía chilena. Desde el término de la guerra de Corea, tales alzas se acentúan también en otras economías latinoamericanas, entre ellas las de Argentina, Brasil y México. Esta agudización y extensión del fenómeno inflacionario va dando lugar a la búsqueda de explicaciones más generales. A partir de 1954 se plantean diversos esquemas de análisis, con la finalidad explícita de construir una herramienta teórica susceptible de

ser aplicada a los distintos casos de inflación.

Aunque los puntos de vista varían con el autor y cada esquema de análisis posee matices propios,[1/] los diversos trabajos presentan un principal rasgo en común: consideran que los procesos inflacionarios latinoamericanos tienen sus raíces en desequilibrios generados en la esfera real del sistema económico y, especialmente, en ciertas características y rigideces de los sectores externo y agrícola.

Este tipo de análisis de la inflación se denominó "estructuralista", justamente porque coloca en primer plano algunas de las peculiaridades de la estructura productiva de economías como las latinoamericanas. El término estructuralista (y/o estructuralismo), que surge en relación con ese análisis, pasa pronto a aplicarse a contribuciones de la CEPAL relativas al largo plazo, y se extiende con el tiempo al conjunto de su pensamiento. Es probable que dicha designación se haya difundido y generalizado por la amplitud y por el marcado tono polémico con que se discutieron los problemas económicos de corto plazo, en particular entre 1958 y 1963.

En el lapso en que tuvo vigencia, el enfoque estructuralista de la inflación fue muchas veces presentado por contraste con la posición "monetarista", atribuida al Fondo Monetario Internacional. En los hechos, esta última se expresaba mediante propuestas de políticas de estabilización, posteriormente concertadas con varios países del área bajo la forma de cartas de intención. Desde el ángulo estructuralista, tales políticas fueron visualizadas como un conjunto de medidas tendientes a liberalizar el sistema

---

1/ Veáse Sierra, E., Tres ensayos de estabilización en Chile, Ed. Universitaria, Santiago, 1970, pp. 34/43, donde se presenta una visión sintética de los puntos de vista de diferentes autores.

económico y a contraer el gasto nacional. Considerada a grandes rasgos, la posición monetarista habría aconsejado combatir la inflación a través de decisiones como las siguientes: reducir o eliminar el déficit fiscal, principalmente mediante la limitación del gasto público y el aumento de tarifas en servicios públicos deficitarios; contener la expansión monetaria y crediticia, adecuándola a las necesidades reales del aumento de la actividad económica; devaluar sustancialmente el tipo de cambio, y atenuar las restricciones tarifarias y no tarifarias al comercio exterior; eliminar el control de precios de diversos productos de primera necesidad, que entorpece la operación del sistema de precios; disminuir o postergar los reajustes de las remuneraciones del trabajo.

Siempre de acuerdo al enfoque estructuralista, estas recomendaciones se basaban en cierto tipo de diagnóstico que, en general, permanecía implícito, y que colocaba especial énfasis en la ineficiente conducción estatal de la política de corto plazo. En sus líneas más gruesas, el origen y la reiteración de las tensiones inflacionarias habrían sido visualizados del siguiente modo: el financiamiento del gasto público con emisión inorgánica o, con más amplitud, la irracionalidad de la política monetaria y crediticia, dan lugar al alza del nivel general de precios; las presiones para mantener la significación real de sueldos y salarios fuerzan el reajuste de las remuneraciones del trabajo; con igual finalidad, se establecen controles de precios de ciertos bienes altamente ponderados en el consumo de los estratos medios y bajos; las alzas de precios implican que la moneda nacional pierde poder adquisitivo interno, mientras conserva el externo, al tipo de cambio prevaleciente; a pesar de este desajuste, y para evitar nuevas alzas de precios, la autoridad monetaria resiste y demora la devaluación de la moneda nacional, al tiempo que impone complejos controles a las importaciones; tal política desestimula las exportaciones y mantiene latente una fuerte demanda insatisfecha de productos importados; a la larga, esa tendencia al desequilibrio

externo se hace efectiva y obliga a elevar el tipo de cambio; empero -y debido a sus efectos sobre los precios-, por lo general la devaluación se realiza en medida insuficiente. En síntesis: la expansión excesiva de los medios de pago origina, por presiones de demanda, alzas de los precios internos; como el tipo de cambio no se altera en igual proporción, dichas alzas dan lugar a desequilibrios en el balance de pagos, y a intervenciones estatales que distorsionan la operación del sistema de mercado, tanto en lo interno como en lo internacional.

Las críticas estructuralistas apuntan antes que nada a los resultados prácticos de las recomendaciones de cuño monetarista. Según se aduce, las políticas de estabilización no condujeron en los hechos a los objetivos buscados de detener las alzas de precios, eliminar el déficit fiscal y evitar el desequilibrio externo. Las políticas de restricción crediticia y de contención de los reajustes salariales no dieron por resultado la esperada estabilización de precios, sino tan sólo una caída en el ritmo de las alzas, lograda a expensas de la demanda de los grupos de bajas rentas, y de la reducción del nivel de actividad económica (y/o de su tasa de expansión). La compresión del gasto público tendió a incidir principalmente sobre la inversión, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo de la fuerza de trabajo; pese a la limitación del gasto, no se logró impedir el déficit fiscal, pues las variaciones en el nivel de actividad produjeron un efecto contrarrestante, a través de la contracción de la base tributaria. Por último, las medidas liberalizadoras del sistema cambiario y de comercio exterior tampoco dieron el resultado esperado en el balance de pagos. Ello se debió, por una parte, a la rigidez de la oferta de exportaciones y/o a condiciones desfavorables en los precios internacionales; y por otra, a la elevada propensión a importar de economías como las latinoamericanas, que tiende a hacerse efectiva cada vez que se atenúan las restricciones.

En síntesis, desde la óptica estructuralista se aduce que las políticas de estabilización inspiradas en la posición monetarista condujeron a la desaceleración del crecimiento y al aumento del desempleo, y sólo lograron éxito temporales y poco significativos, en cuanto a las metas que explícitamente perseguían. Esta crítica a los resultados supone una crítica al diagnóstico implícito: el mismo habría puesto un énfasis excesivo en las deficiencias de la gestión económica del gobierno, y en especial en su incontinencia monetaria, dejando de lado las características y problemas de estructura que enmarcan y condicionan dicha gestión. Son justamente esos aspectos los que merecen mayor destaque en el enfoque alternativo descrito a continuación.

2. Las categorías de análisis

Concíbase una economía en crecimiento, en la cual la oferta y la demanda de todos los tipos de bienes y servicios aumentan a igual ritmo, y de tal modo que los respectivos mercados permanecen en equilibrio; admítase, asimismo, que la autoridad monetaria incrementa la cantidad de dinero proporcionalmente al aumento de la producción y/o del volumen de transacciones. En la economía hipotética definida por tales supuestos, no existirán fuerzas que tiendan a alterar los precios relativos y el nivel general de precios. El contraste con esta hipótesis extrema permite hacer referencia con brevedad a la operación del sistema de precios y a su función reguladora. Admítase alternativamente que las demandas de los diversos tipos de bienes crecen a diferentes ritmos y que la producción de cada uno tampoco varía de manera uniforme, sino a distintas tasas. El sistema de precios (que se expresa en un conjunto de precios relativos) opera como mecanismo regulador: la demanda excesiva de un bien tiende a alzar su precio relativo, y la oferta excevisa a reducirlo, de tal modo que el movimiento de los precios

oriente la operación de un sistema de prueba y error, que tiende a equilibrar los mercados parciales, y a ajustar las posibilidades de la producción a los requerimientos de la demanda.

Del punto de vista estructuralista, nada asegura que un mecanismo regulador de este tipo, aliado al manejo de la política monetaria, opere con fluidez tal, que se logre al mismo tiempo corregir las disparidades sectoriales de oferta y demanda, y evitar cualquier trastorno en el sistema económico, globalmente considerado. Puede suceder, por ejemplo, que las alzas de precios de los bienes consumidos por grupos obreros induzca a reclamar aumentos de los salarios nominales, y que el logro de tales aumentos, aliado a cierta flexibilidad en la oferta monetaria, se refleje en nuevas alzas de precios, en un proceso circular caracterizado por una suba persistente de su nivel general.

Dicho de otro modo, los puntos de vista estructuralistas acerca de la inflación se insertan en el conjunto de enfoques que no la perciben como un simple fenómeno monetario, sino como resultado de desequilibrios de carácter real, que se manifiestan en un aumento pertinaz del nivel general de precios. A título ilustrativo, se citan con frecuencia tres tipos de elementos capaces de dar origen a tales desequilibrios: de carácter estructural, como la distribución de la población activa por ocupaciones, y la variación de los niveles de productividad entre los distintos sectores productivos; de carácter dinámico, como las diferencias entre el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto y el de algunos sectores específicos; elementos de orden socio-político e institucional, como la estructuración del sector privado y su grado de monopolio, la organización sindical y su poder de negociación, la participación de distintos grupos en el manejo del aparato estatal, etc.[2/]

2/ Noyola, J., "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", Revista Panorama Económico, Santiago, 5/7/1957.

A partir de puntos de vista como los que se acaban de esbozar, diversos autores latinoamericanos intentan organizar un conjunto mínimo de categorías de análisis, en un esquema teórico de fácil manejo, que posea un grado de generalidad suficiente para lanzar luz sobre los distintos procesos inflacionarios constatables en la región, y sobre sus similitudes y diferencias.

En cuanto a las categorías de análisis, se distinguen por una parte, los factores estructurales, a su vez subdivididos en presiones básicas y elementos socio-políticos e institucionales; por otra parte, se hace referencia a los mecanismos de propagación.[3/]

Las presiones básicas tienen origen, o con más propiedad, constituyen desequilibrios de crecimiento que se producen principalmente en los sectores externo y agrícola. En el primero, las exportaciones primarias crecen con lentitud en el largo plazo, mientras las importaciones tienden a expandirse a un ritmo elevado. Además, se producen intensas fluctuaciones del volumen físico de bienes exportados y de la relación de intercambio, las que a su vez provocan fuertes oscilaciones de la capacidad para importar. Debido, en lo esencial, a las características de la propiedad y tenencia de la tierra, la oferta agrícola se muestra relativamente inelástica, e incapaz de hacer frente a los aumentos de demanda de insumos y de bienes alimenticios que acompañan el proceso de industrialización sustitutiva.

Los elementos de tipo socio-político e institucional tienen que ver con la organización misma del aparato de gobierno, en sus distintos

---

3/ Esta clasificación combina las propuestas por J. Noyola en el artículo recién citado, y por A. Pinto en "La intervención del Estado y la empresa privada. ¿ Es posible detener la inflación ?", Ed. Universitaria, Santiago, 1956.

niveles y ámbitos, y con el marco jurídico e institucional que regula e informa dicha organización. Pero además, entre estos elementos se cuentan la base de sustentación de los distintos grupos sociales, el grado de desarrollo de sus organizaciones, y su capacidad de inducción de las decisiones gubernamentales o de ingerencia en las mismas. A título de ejemplo, entre estos elementos se pueden enumerar la concentración de la propiedad agraria; la amplitud del sector industrial y el grado de monopolio existente en las distintas ramas; la concentración del sistema bancario y sus interconexiones con los sectores productivos; el grado de sindicalización de la fuerza de trabajo; la importancia de la propiedad pública en la esfera productiva; las características del sistema tributario y/o crediticio y la organización de las instituciones que los rigen; etc.

Respecto a los mecanismos de propagación, se destaca en primer término el de tipo fiscal. El sistema tributario, en buena medida estructurado en la fase de desarrollo hacia afuera, se caracteriza en líneas generales por su rigidez y regresividad, y por su considerable dependencia del comercio exterior y de las bruscas fluctuaciones a que está sujeto. Por otro lado, el proceso de industrialización trae consigo un aumento sustancial de las responsabilidades y de los gastos del Estado, entre los cuales las transferencias y los gastos corrientes muestran una acentuada inflexibilidad a la baja. La tendencia al déficit fiscal se relaciona con estas circunstancias, y con las presiones que ejercen distintos grupos de interés, al interior mismo del aparato gubernamental.

El mecanismo crediticio, que es el segundo a considerar, está relacionado con la flexibilidad del sistema bancario para dotar a la economía de medios de pago. Asimismo, se lo asocia a los vínculos de dicho sistema con los grupos empresariales y con los intereses industriales,

cuyas presiones inducen a aumentar la cantidad de dinero en correspondencia con las alzas de precios y con las necesidades de liquidez que traen consigo.

Se destaca, en tercer lugar, el mecanismo de reajuste de precios e ingresos, que expresa las presiones de distintos grupos sociales por afectar en su favor la distribución de la renta. Así, el grado de monopolio y el poder económico de que disponen las unidades productivas, les permiten lograr alzas de precios; la fuerza y la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales las habilita a defender el nivel de salarios reales; etc.

3. El proceso inflacionario

Según se aduce, la inflación depende primordialmente de la magnitud de las presiones básicas y de la operación de los elementos sociopolíticos e institucionales, y sólo secundariamente de los mecanismos de propagación, cuya acción se limita a frenar o a impulsar la de los factores estructurales.

Así pues, a un nivel muy general, se acepta el predominio de estos últimos en la explicación de los procesos inflacionarios. Pero el modo de combinar las categorías de análisis que se acaban de describir varía en los distintos autores, en parte porque la mayoría de sus trabajos se destina a examinar procesos concretos que, obviamente, difieren mucho entre sí.

Sin embargo, -y teniendo en cuenta los fines limitados de esta presentación- es conveniente intentar resumir los puntos de vista comunes sobre dichos procesos, ordenando los distintos elementos explicativos en torno a la tendencia al desequilibrio externo.

De suyo, ésta constituye una base de tensiones inflacionarias, pues a la larga trae consigo modificaciones en el tipo de cambio, que a su vez aparejan aumentos en los precios. En épocas de bonanza, tanto las exportaciones como el ingreso social crecen con intensidad; de este modo,

si los incrementos de la demanda no son satisfechos con producción interna, pueden serlo con importaciones, lo cual atenúa las presiones hacia el alza de los precios internos. Sin embargo, al sobrevenir déficit en el balance de pagos -quiera se deban a oscilaciones de los términos de intercambio, o a la realización de la tendencia al desequilibrio externo propia de la industrialización sustitutiva- se abren a grandes rasgos dos alternativas de política económica: comprimir el nivel de actividad y de ingreso (o su tasa de expansión), a fin de restaurar el equilibrio comercial; mantener el nivel de ingreso (o su ritmo de crecimiento), y tomar al mismo tiempo medidas de restricción a las importaciones, adecuándolas a la lenta expansión de las exportaciones, a fin de impedir que la tendencia al desequilibrio se haga efectiva o se acentúe.

Los elementos que se han denominado sociopolíticos e institucionales, obran en el sentido de adoptar la segunda alternativa. Presionan a favor de la misma las fuerzas que impulsan la industrialización, como ser los grupos de interés industriales, las organizaciones sindicales, e incluso los estratos de ingresos medios, de los cuales una parte significativa depende directamente del aparato estatal.

Pero la alternativa anteriormente mencionada implica que los incrementos de demanda no podrán satisfacerse con importaciones sino en escasa medida, y en consecuencia, que el comportamiento de los precios y de su nivel general estará muy influído por el dinamismo con que responda la producción nacional.

El enfoque estructuralista destaca el carácter monopólico de la industria interna y el exceso de protección como factores que juegan en el alza de los precios del sector manufacturero. El mayor énfasis de la argumentación recae, sin embargo, sobre la rigidez de la oferta agrícola, derivada de las condiciones de propiedad y tenencia del suelo. De por sí, dicha rigidez tiende a agravar el desequilibrio externo, tanto en países,

importadores, como en los que exportan insumos agropecuarios y alimentos. Pero además incide directamente sobre el proceso inflacionario, pues ante la inelasticidad de oferta, los aumentos de los ingresos monetarios se reflejan en incrementos de los precios de los productos agrícolas destinados al mercado interno; a su vez, las alzas de precios de los alimentos gravitan decisivamente en las variaciones del nivel real de salarios.

La tendencia al déficit del balance de pagos, dependiente de la estructura del comercio internacional y de la vulnerabilidad del sector externo, gesta y alimenta las alzas de precios, en tanto exige recurrir reiteradamente a la devaluación de la moneda nacional. La rigidez de la oferta agrícola, derivada de las condiciones de la estructura agraria, nutre también dichas alzas. Tales presiones básicas están, pues, asociadas a características de la estructura productiva de economías como las latinoamericanas, y constituyen por eso la explicación "en última instancia" de los procesos inflacionarios. Pero ellas obran en conjunto con los demás factores estructurales, es decir, con los elementos sociopolíticos e institucionales subyacentes en la industrialización sustitutiva, que logran mantener el impulso de la misma, a pesar de que afloran continuos desequilibrios sectoriales.

Sobre este trasfondo estructural actúan los mecanismos de propagación: una vez iniciadas las alzas de precios, la inflexibilidad de los gastos del estado y la dependencia de sus ingresos del comercio exterior y de sus fluctuaciones, tienden a inducir el déficit fiscal, que se transforma pronto en una fuente de alimentación del proceso inflacionario; por lo general en correspondencia con los intereses empresariales, el sistema bancario tiende a suministrar liquidez al ritmo impuesto por el movimiento ascendente del nivel general de precios; la estructura monopólica de la industria permite un rápido ajuste de los precios de las manufacturas a las alzas de costo; junto con ello, los aumentos de los precios de los alimentos, de gran ponderación en la canasta de consumo de los trabajadores,

tienden a reducir el nivel real de salarios, y a nutrir la espiral salarios-precios de manera continua.

A la luz de estas ideas, se comprende por qué la posición estructuralista es discrepante de las políticas de estabilización de cuño monetarista. De acuerdo a dicha posición, las referidas políticas se llevan a cabo mediante instrumentos que inciden sobre los mecanismos de propagación del proceso inflacionario_reflejados en la subvaluación cambiaria, el déficit fiscal, la emisión inorgánica y el exceso de crédito -y no sobre sus causas estructurales profundas. La preservación de la estructura agraria y de la estructura del comercio exterior implica que las presiones inflacionarias básicas subsisten, y que, asociadas a los demás factores estructurales, siguen traduciéndose en alzas de precios -aunque de menor intensidad- a pesar de la acción de las políticas estabilizadoras sobre los mecanismos de propagación. Lo que es más, tales políticas, al bloquear los mecanismos mediante los cuales se van obviando los desequilibrios propios de la industrialización sustitutiva, tienden a impedir la expansión de la economía. Según se aduce, el combate a la inflación no puede hacerse desvinculado de una política general de desarrollo que libere el sistema económico de las condiciones de estructura que impiden su transformación y entorpecen su crecimiento, sin desmedro de la necesidad de racionalizar también las políticas de corto plazo.

La breve presentación anterior no describe en detalle los diversos trabajos en los cuales se fue configurando el enfoque estructuralista de la inflación, sino las características comunes a dichos trabajos, entre las que destaca el énfasis puesto en el análisis de algunos factores de naturaleza estructural. Asimismo, dicha presentación sugiere que el análisis

de la incidencia de los elementos y mecanismos que operan en el corto plazo, y de su conexión con los de largo plazo, sólo se realiza a un nivel muy general y discursivo. Probablemente, esta imprecisión explica por qué el enfoque mencionado no planteó con claridad políticas anti-inflacionarias de corto plazo, compatibles con sus puntos de vista respecto al proceso de desarrollo y a las rigideces estructurales que le son inherentes.

Sin embargo, al poner en primer plano ciertas características de estructura de las economías periféricas -como el régimen de propiedad y tenencia de la tierra en el sector agrícola, la especialización primario-exportadora del sector externo, etc.- la discusión del fenómeno inflacionario jugó un papel importante en la transformación de las teorías relativas al largo plazo, objeto del próximo capítulo.

Capítulo VII

ANALISIS DE LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES AL DESARROLLO

Como ya se indicó, este capítulo describe los aportes teóricos relativos al largo plazo del decenio de 1960, cuyos orígenes guardan conexión con una serie de hechos destacados de los primeros años del mismo. La presentación de las contribuciones a la teoría económica (puntos 1 y 2) se ordena en torno a dos temas fundamentales: el estrangulamiento externo y los obstáculos internos al desarrollo.[1/] Se incluye además un breve recuento de las recomendaciones de política económica (punto 3), que procura mostrar cómo alteran o complementan a las examinadas en el cap.V.

1. El estrangulamiento externo

La industrialización de la periferia trae consigo cambios en la estructura productiva, los cuales son acompañados por cambios en la composición de las importaciones. Para evitar el desequilibrio externo y permitir la continuidad del crecimiento, tales cambios deben producirse de acuerdo con ciertas condiciones de concomitancia y proporcionalidad. Según la interpretación examinada en el capítulo III, no existe ningún mecanismo automático que asegure el cumplimiento de dichas condiciones. Más aún, se aduce que la industrialización sustitutiva va acompañada por una marcada tendencia al desequilibrio externo. La capacidad para importar crece con lentitud; la necesidad de nuevas importaciones originada por la sustitución puede superar los montos de importaciones economizados. Producido el déficit, para corregirlo se requieren nuevas sustituciones, pero éstas, a su vez, demandan importaciones que eventualmente reproducen las dificultades del balance de pagos. En otras palabras, la industrialización por sustitución de importaciones produce un doble efecto: tiende a compensar y a la vez a reproducir el déficit externo. Dicha interpretación lleva pues a preguntarse si la sustitución de importaciones puede seguir compensando el desequilibrio de manera indefinida o si, por el contrario, se llega a un punto de entorpecimiento del proceso mismo. La respuesta se encuentra en el ámbito de un nuevo cuerpo teórico, el análisis del estrangulamiento externo.

1/ Esta división es similar a la que se adopta en Prebisch, Raúl, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op. cit. Respecto a los problemas que se ponen de relieve a comienzos de la década de 1960, véase infra, pp. 218/9.

1.1. Reconsideración del análisis del desequilibrio externo

i) La argumentación relativa al estrangulamiento externo altera y enriquece el anterior análisis del desequilibrio. Por ello se hace necesario reconsiderarlo desde una nueva perspectiva capaz de recoger con mayor detalle los efectos que tienen los cambios de estructura peculiares de la industrialización periférica sobre el balance de pagos. 2/

Durante una primera etapa, que se ha dado en llamar de sustitución fácil de importaciones, el proceso de industrialización se lleva a cabo mediante la producción de bienes de consumo de elaboración simple, destinados al mercado preexistente. Este comienzo se relaciona con las condiciones de rezago de las cuales se parte en cuanto al grado de diversificación de la estructura productiva y a los niveles medios de productividad e ingreso.

En la fase inicial, la producción del tipo de bienes mencionados aumenta a ritmo más acelerado que la de las restantes actividades periféricas, lo que a su vez implica cierto patrón de transformación de la estructura productiva. Esta alcanza grados crecientes de diversificación horizontal a medida que la producción para el mercado interno

---

2/ Como se ha señalado anteriormente, los primeros documentos de la CEPAL contienen ya el esbozo de una teoría estructural de ajuste del balance de pagos (véanse al respecto las notas de pie de página números 9 y 11 del capítulo III). Un hito decisivo en el replanteo de dicha teoría es el trabajo de María Conceiçao Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, vol. IX, Nº1, marzo de 1964. En dicho texto, los movimientos del balance comercial y los cambios en la estructura productiva se asocian claramente, y se toma así plena conciencia del carácter estructural del análisis del desequilibrio externo. Existen otros documentos en que dicho análisis también adquiere mayor precisión; entre ellos está Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, de R. Prebisch, op.cit., pp. 81-106. Como la del capítulo III, la breve descripción de los nuevos análisis del desequilibrio contenida en este punto se basa en el postulado de la disparidad de elasticidades, y deja momentáneamente de lado las variaciones de los términos del intercambio y los movimientos de capital.

va abarcando un espectro cada vez más amplio de bienes de consumo de elaboración simple. 3/

Sin embargo, la estructura productiva que se va formando no resulta apta para generar en el país los medios de producción utilizados por la industria. Debido a ello, cada flujo de sustituciones crea requisitos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital que no sólo obligan a suprimir la importación de artículos prescindibles, sino que tienden además a exceder la economía de divisas que causa la propia sustitución. Dicho de otro modo, dado el lento crecimiento de la capacidad para importar, las fuertes necesidades de importación creadas por la transformación de la estructura productiva tienden a provocar el desequilibrio externo. Se requiere entonces proceder a nuevas sustituciones: se vuelven a limitar las importaciones de bienes de consumo para poder aumentar las de insumos y equipos.

Durante la etapa de sustitución fácil, la tasa promedio de crecimiento de las importaciones de estos productos resulta, pues, superior a la de importaciones de bienes de consumo, la cual puede llegar a cero o incluso ser negativa en algunos períodos de ingreso. Tal disparidad tiene evidente incidencia sobre los cambios que sufre la composición de las importaciones; aumenta paulatinamente la proporción de los insumos y equipos, y baja la participación relativa de los bienes de consumo.

Las consideraciones sobre esta fase revelan que el proceso de industrialización sustitutiva exige e implica cambios en la estructura productiva y en la composición de las importaciones. Pero se aprecia, además, que las transformaciones de dicha estructura son en principio incompatibles con la dinámica de la capacidad para importar. Esta contradicción se manifiesta en la tendencia al desequilibrio externo, que tiende a su vez a ser contrarrestada por los cambios en la composición de las importaciones.

3/ El concepto de diversificación horizontal recoge la hipótesis de que la industrialización empieza por las últimas etapas del proceso de producción de bienes de consumo para los cuales ya existe mercado, y cuya tecnología es de escala adecuada, no exige condiciones especiales de capacitación de la mano de obra ni impone grandes dificultades a la gestión empresarial.

Cuando se llega al punto en que sólo se importan bienes de consumo de elaboración simple que son imprescindibles y para cuya producción el país carece de condiciones naturales, la continuación del proceso exige sustituir nuevos tipos de productos. Durante esta segunda fase, se emprende la producción de bienes de consumo duraderos e intermedios. Ocurren así nuevas transformaciones; la estructura productiva no sólo se va ampliando por diversificación horizontal, sino que también va alcanzando un mayor grado de complementariedad intersectorial y de integración vertical. 4/

La tendencia al déficit externo se mantiene en esta segunda etapa debido al desfase entre el período en que se realizan las importaciones de los equipos e insumos necesarios para producir internamente los bienes de elaboración más compleja, y el período en que la sustitución de dichos bienes reduce las importaciones en cantidad equivalente.

4/ Mediante el concepto de complementariedad intersectorial se hace referencia a la hipótesis de acuerdo a la cual, cuando se ha alcanzado cierto grado de diversificación en la producción de bienes finales de elaboración simple, es factible emprender la sustitución de bienes de tecnología más compleja, como los de consumo duraderos e intermedios. Con la producción de insumos aumenta la red de las relaciones intersectoriales. Pero como dichos bienes se hallan "más atrás" en la cadena productiva, se dice que aumenta también el grado de integración vertical de la economía. El aumento ulterior de la complementariedad e integración implica emprender la sustitución de bienes de capital y/o de insumos de uso difundido, cuya producción requiere grandes mercados y el uso de una tecnología muy compleja. Como es obvio, una descripción del proceso sustitutivo a base de las categorías aludidas sólo puede ser aproximada: el propio carácter de las relaciones interindustriales exige recurrir a instrumentos matemáticos para alcanzar mayor precisión.

Las causas de esta tendencia son en última instancia las mismas anteriormente señaladas: la integración y complementariedad alcanzadas en cada etapa no son suficientes para impedir que se acumulen ingentes requerimientos de medios de producción importados. En otras palabras, las transformaciones de la estructura productiva tienden a ser incompatibles con la evolución de la capacidad para importar. Los déficit consiguientes se corrigen mediante nuevas sustituciones, que implican reducir las importaciones de ciertos tipos de bienes para ampliar las de otros; es decir, se evitan modificando la composición de las importaciones.

Dichos cambios pueden no ser visibles si las importaciones se clasifican en bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital. Es factible, por ejemplo, que las tasas de variación de las importaciones de esas tres categorías de bienes se combinen de tal forma que la proporción de cada una en el total de importaciones permanezca relativamente constante durante varios períodos de ingreso. Pero sin embargo, habrá cambios en la composición de las importaciones dentro de los rubros de bienes intermedios y de capital. Ello se debe a que la sustitución acelera la importación de algunas clases de insumos y equipos, lo que se hace a expensas del ritmo de aumento de otras importaciones en los mismos rubros, o incluso de la reducción de su monto absoluto.

ii) Así pues, en las dos fases consideradas, [5] el proceso de industrialización trae consigo cambios en la estructura productiva y cambios en la composición de las importaciones. Para esclarecer el nexo que

---

[5] En la descripción de estos nuevos argumentos sobre el desequilibrio externo se hace referencia tan sólo a dos etapas del proceso de industrialización sustitutiva, ya que el mismo tipo de razonamiento puede ser ampliado y aplicado a fases ulteriores. Conviene observar que la periodización se basa en el grado de diversificación horizontal, complementariedad intersectorial e integración vertical que va alcanzando la estructura productiva a medida que se emprende la sustitución de bienes situados "más atrás" en la cadena de la producción, que exigen el uso de técnicas de complejidad creciente y cuya escala corresponde a mercados de gran dimensión.

existe entre tales transformaciones y la tendencia al desequilibrio externo, conviene considerar la breve argumentación que sigue. Se supone en ella que las fuerzas del mercado tienden a impulsar el crecimiento de las exportaciones, del ingreso y de las importaciones a las siguientes tasas:

$$\frac{\Delta E}{E} = 2\%; \quad \frac{\Delta Y}{Y} = 4\%; \quad \frac{\Delta M}{M} = 4.8\%$$

Las tendencias indicadas por estas tasas no son compatibles entre sí. El aumento del ingreso al 4% anual sólo se puede alcanzar si se logra sustituir importaciones de modo que la tasa de aumento de éstas no sobrepase el límite del 2% impuesto por la tasa de crecimiento de las exportaciones. Por ejemplo, puede pensarse que tal aumento del ingreso trae consigo requerimientos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital que por sí solos exigen un incremento de las importaciones globales a un ritmo del 2%; pero que se logra evitar el desequilibrio externo limitando las importaciones de bienes de consumo en cantidad mayor o menor, según sea su proporción en el monto total.

Generalizando, se concibe que la tasa de crecimiento del ingreso resulta de ciertos ritmos definidos de aumento de la producción de exportaciones, de bienes de consumo, de insumos intermedios y de bienes de capital, que implican cambios en la estructura productiva en la composición de la producción. Al mismo tiempo, se producen ciertos ritmos de aumento y/o reducción de las importaciones de bienes de consumo, de insumos y de equipos, que traen consigo cambios en la composición de las importaciones. Se supone que los cambios aludidos son compatibles entre sí, en el sentido de que aseguran la preservación del equilibrio externo en cada uno de los períodos de ingreso.

De la argumentación anterior se desprenden las condiciones que deben cumplirse, en abstracto, para lograr un ritmo acelerado de crecimiento y preservar el equilibrio: las tasas de aumento de los distintos rubros de la producción periférica, y las tasas de variación

de los distintos rubros de las importaciones, han de combinarse en tal forma que aseguren la compatibilidad entre los cambios en la estructura productiva y los cambios en la gama de importaciones a lo largo del tiempo. Según se dice en los documentos de la CEPAL, para aproximarse a tal patrón estilizado de óptimo es necesario que la estructura productiva se transforme de manera más o menos simultánea en los rubros de bienes de consumo, intermedios y de capital. Esto es, la sustitución debe llevarse a cabo en varios eslabones de la cadena productiva a la vez, a fin de que la integración vertical y la complementariedad intersectorial de las distintas ramas impidan la acumulación aluvial de un conjunto de demandas de medios de producción importados. Paralelamente, se postula que los cambios en las importaciones deberían producirse de manera más o menos simultánea en sus distintos componentes - bienes de consumo, intermedios y de capital - y no iniciarse con una drástica reducción porcentual de las de bienes de consumo.

Los argumentos relativos a la tendencia al desequilibrio externo pueden ser replanteados y aclarados por contraste con este simple patrón de referencia. La industrialización sustitutiva se lleva a cabo con alternancia de períodos de ingreso y/o lapsos en que se producen deficit en el comercio exterior, y otros en que éstos son compensados. Las razones de este comportamiento son, en última instancia, de naturaleza estructural: dependen de las condiciones de rezago estructural en que comienza y se desenvuelve el proceso sustitutivo. En sus inicios, la estructura productiva periférica es especializada y heterogénea. Los niveles de productividad e ingreso medio son bajos, y reducidas las dimensiones del mercado y de la demanda. La industrialización transcurre en condiciones dinámicas de rezago en cuanto a niveles de productividad e ingreso medio. El progreso técnico, más acelerado en los centros, sigue siendo inadecuado para la dotación de recursos y para las dimensiones del mercado y de la demanda que caracterizan a la periferia. Son estas

circunstancias las que obligan a expandir la producción en las ramas y sectores de actividad de técnicas más sencillas, no sólo en las fases iniciales, sino en todas las etapas del proceso de industrialización.

La industrialización sustitutiva se realiza entonces mediante un tipo de transformación de la estructura productiva en que se procede de lo simple a lo complejo; en dicha estructura, por lo tanto, el grado de integración vertical y de complementariedad intersectorial sigue siendo incipiente si se compara con el de los centros. De suyo, este tipo de transformación crea fuertes necesidades de importación, que tienden a exceder la capacidad para importar. Los cambios que se van produciendo al mismo tiempo en la composición de las importaciones compensan dicha tendencia en otros períodos de ingreso, y permiten así la continuidad del proceso sustitutivo.

Cabe ahora replantear la pregunta anterior en términos más precisos. ¿Es posible que el proceso de industrialización sustitutiva pueda continuar indefinidamente en las condiciones de rezago estructural con que se realiza? En otras palabras, dado el tipo de transformación de la estructura productiva aludido, ¿pueden los cambios en la composición de las importaciones seguir compensando indefinidamente la tendencia al desequilibrio externo? Como se verá a continuación, la respuesta es negativa.

1.2 El estrangulamiento externo

A la larga, el desequilibrio externo da lugar al estrangulamiento externo, el cual detiene el proceso de industrialización sustitutiva; o más propiamente, deja el crecimiento periférico supeditado al lento ritmo de aumemto de la capacidad para importar. 6/

6/ En el análisis del desequilibrio externo se utilizan los conceptos de sustitución de importaciones y de industrialización sustitutiva (véase al respecto la nota de pie de página Nº10 del capítulo III). Paralelamente, el análisis del estrangulamiento externo requiere del concepto de proceso de sustitución de importaciones (y/o proceso sustitutivo y/o proceso de industrialización sustitutiva). Una primera idea contenida en

(Cont.)

El estrangulamiento externo se vincula a dos órdenes de fenómenos: el agotamiento del margen comprimible de las importaciones y las dificultades crecientes de la sustitución.

i) Como simplificación preliminar, admítase que las exportaciones permanecen invariables, y que la gama de importaciones no incluye bienes prescindibles. Supóngase además que el proceso de industrialización ha avanzado hasta un punto en que el monto de las importaciones - por hipótesis igual al de las exportaciones - es el mínimo requerido por el consumo de bienes cuya producción interna es imposible, y por la producción corriente y la reposición de equipos en las ramas ya instaladas. Se tiene así una primera imagen del agotamiento del margen comprimible de las importaciones. En efecto, para que dicho proceso avance en extensión, esto es, mediante la diversificación horizontal de la estructura productiva previamente instalada, se deberá al menos aumentar la importación de algunos bienes - insumos o equipos - cuya elaboración es demasiado compleja e incompatible con el grado de integración vertical y de complementariedad intersectorial alcanzado por dicha estructura. Tal aumento de las importaciones no se aviene, sin embargo, con la limitación impuesta por las exportaciones a la capacidad para importar. Si la acumulación de capital sigue efectuándose al mismo ritmo global, y la asignación sectorial es similar a la de períodos precedentes, el aumento de las importaciones dará lugar a sucesivos desequilibrios y a un incremento gradual de la deuda externa, que terminarán por comprometer la continuidad del proceso sustitutivo.

(Cont.) este concepto es la de la existencia de una interrelación entre desequilibrio externo y sustitución de importaciones: el desequilibrio exige que se emprendan nuevas sustituciones, pero éstas inducen a realizar nuevas importaciones, y tienden a reiterar el desequilibrio. La segunda idea relevante dice respecto al tipo de transformación estructural que caracteriza la industrialización de la periferia. En sus distintas etapas, la sustitución se emprende de lo simple a lo complejo; y de tal modo que en cierto punto se acumulan ingentes requerimientos de importación de bienes que la estructura productiva interna es incapaz de suministrar, y cuya sustitución es en extremo difícil. La noción de estrangulamiento externo hace referencia a este punto en que el proceso sustitutivo (y la transformación estructural que lo acompaña) no puede continuar, y en que el crecimiento del producto social pierde dinamismo, al quedar supeditado a la reducida tasa de expansión del sector

(Cont.)

Como se acaba de señalar, la restricción externa impide que la estructura productiva se siga ampliando en sentido horizontal. Cabría en principio la posibilidad de transformarla en sentido vertical, esto es, mediante la sustitución de algunos de los bienes de elaboración más compleja que imprimen rigidez a la gama de importaciones; sin embargo, se acepta que este tipo de transformación enfrenta dificultades crecientes debido a las limitaciones propias de la industrialización periférica.

Dichas limitaciones son de dos tipos: tecnológicas y de mercado. Las primeras se relacionan con los factores de la producción y con la eficacia de su utilización. Ciertos recursos naturales pueden no existir o ser insuficientes. Los recursos humanos pueden carecer de la capacitación necesaria para operar procesos productivos de tecnología compleja, o para encargarse de la gestión de las nuevas actividades industriales. Aún más, el nivel incipiente de diversificación, complementariedad e integración del aparato productivo, y en especial la limitación y las distorsiones de una infraestructura física generada durante el desarrollo hacia afuera, tienden a impedir que se logren economías externas, y por ende a reducir la eficiencia con que se operan los bienes de capital. Así pues, con distinta intensidad en los diversos países, la sustitución tiende a ser más difícil y menos rentable a medida que se avanza hacia la elaboración de bienes intermedios y de capital, cuya producción exige el uso de tecnologías cada vez más complejas.

Las dificultades impuestas por la dimensión del mercado se asocian a los bajos niveles de productividad e ingreso medio existentes en la periferia, y también a las características de la estructura productiva mencionadas en el párrafo anterior. A medida que se hace

---

(Cont.) exportador. Más adelante se verá que el estrangulamiento externo del desarrollo - resultado de largo plazo del proceso aludido - se pone de manifiesto en una sucesión de desequilibrios y en un aumento considerable de la deuda, cuyos servicios comprometen una alta proporción de los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones, y obligan a reducir el ritmo de expansión de la industria y de la economía.

necesario sustituir bienes intermedios o de capital en cuya producción se utiliza tecnología compleja y de gran escala, aumentan los márgenes de capacidad ociosa, y con ellos las condiciones de rentabilidad se hacen menos favorables.

El proceso de industrialización en distintos grados en cada país, tiende pues a ser entorpecido por crecientes dificultades en la sustitución de importaciones del tipo de las que se acaban de reseñar.

ii) En la argumentación anterior se admitió, para simplificar, que las exportaciones son de un monto determinado, el cual impone un límite al nivel absoluto de producto social. Dicha argumentación puede ser extendida al caso más realista en que se supone un aumento de las exportaciones lento pero continuo, caso en que la evolución del sector exportador impone un límite a la tasa de crecimiento del producto (y no a su nivel absoluto).

La descripción del proceso sustitutivo es en todo similar a la precedente, salvo que el concepto de agotamiento del margen comprimible de las importaciones es reemplazado por el concepto de rigidez en la composición de las importaciones.

Dicho proceso comienza con la elaboración de bienes simples; sólo de manera gradual se emprende la producciónинterna de bienes que exigen el uso de técnicas más y más complejas. Mientras tanto cambia la composición de las importaciones: disminuyen las de los bienes sustituidos y de otros bienes prescindibles, y se incrementan las importaciones de productos de tecnología más compleja, que se han hecho necesarios debido al propio proceso sustitutivo. Son estas transformaciones y cambios concomitantes los que contrarrestan o atenúan la tendencia al desequilibrio externo, y permiten un crecimiento del ingreso elevado y sostenido durante un lapso más o menos largo.

Se llega así a una etapa de la industrialización en que la estructura productiva adquiere cierto grado de diversificación, integración y complementariedad; y en que las importaciones están

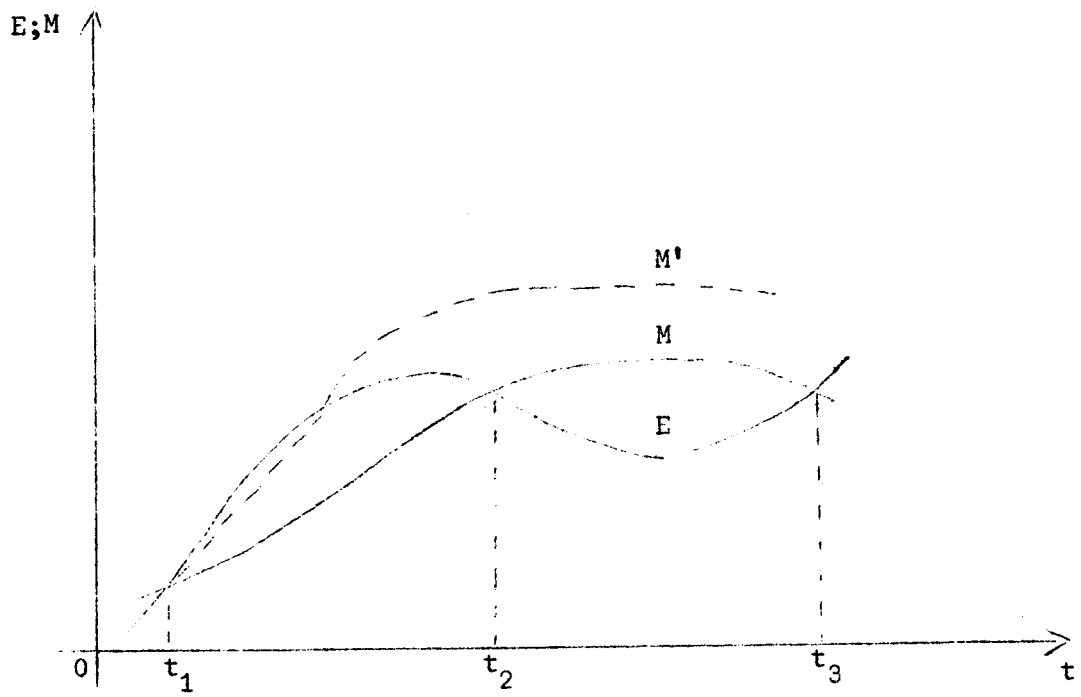
compuestas predominantemente por bienes simples insustituibles y por bienes de elaboración más compleja cuya sustitución no se ha emprendido o resulta insuficiente. La continuación del proceso sustitutivo mediante la extensión del tipo de estructura productiva ya conformado exigirá en este punto altas tasas de aumento de las importaciones de un sinnúmero de bienes, cuales ya no pueden compensarse incidiendo sobre otros componentes de las importaciones. De este modo, la rigidez de la gama de importaciones tiende a impedir que la industrialización y el crecimiento del producto prosigan a los ritmos anteriores, y a supeditarlos, grosso modo, a la evolución de las exportaciones.

Una vez más, este argumento se complementa con el de las dificultades crecientes de la sustitución. Para mantener un ritmo elevado de crecimiento del producto social se requiere seguir transformando la estructura productiva en sentido vertical, mediante la sustitución de bienes de elaboración muy compleja que imprimen rigidez a la gama de importaciones. Ello se hace cada vez más difícil, debido a la ineficiencia en el uso de los recursos productivos que se asocia a la asimilación de técnicas foráneas, y a las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado a la industrialización periférica.

1.3 Estrangulamiento externo y oscilaciones coyunturales

En el análisis anterior, el estrangulamiento externo aparece como un resultado del proceso de desarrollo de la periferia basado en la sustitución de importaciones, que depende del patrón de transformación estructural con que dicho proceso se lleva a cabo. Este punto se destina a complementar dicho análisis, en tanto busca explicar cómo esa misma tendencia de largo plazo se realiza mediante un mecanismo de corto plazo, vinculado a las oscilaciones coyunturales del nivel de actividad económica, y particularmente, de la relación de términos del intercambio.7/

El siguiente gráfico facilita la descripción del mecanismo aludido.



7/ Dicho de otro modo, se levantan en este punto los supuestos de constancia de los términos del intercambio y de ausencia de movimientos de capital.

/En el

En el eje vertical del mismo se miden las exportaciones (E) y las importaciones (M) de la periferia (sus valores en términos monetarios). El eje horizontal representa el transcurso del tiempo (t).

En el lapso entre t_1 y t_2, de coyuntura al alza, el ingreso crece con intensidad y mejoran los términos del intercambio. Como se aprecia en las curvas E y M, las exportaciones tienden a expandirse más que las importaciones, tanto por el intenso aumento de su volumen físico, como porque sus precios corrientes aumentan más que los de los productos industriales adquiridos en el exterior. Sin embargo, aún en períodos de auge esta tendencia al superavit comercial de la periferia puede ser contrarrestada o atenuada. Los intereses que emergen con el proceso sustitutivo conducen a mantener una protección del mercado interno excesiva e indiscriminada. En períodos de aumento del ingreso y de condiciones externas favorables, esos mismos intereses impulsan a que se adopten políticas contingentes - en los ámbitos monetario, crediticio y cambiario - que agudizan las presiones inflacionarias, y llevan a acelerar la ampliación de la capacidad industrial, y por ende a incrementar intensamente las importaciones.

En coyuntura a la baja, la tasa de crecimiento del ingreso se reduce, pudiendo incluso hacerse de cero o negativa, y los términos del intercambio empeoran para la periferia. El comportamiento tendencial de las exportaciones e importaciones es del tipo representado entre t_2 y t_3. Debido a la merma del volumen físico, pero sobre todo a raíz de que los precios de las exportaciones caen con más intensidad, tiende a generarse un agudo déficit comercial, que obliga a tomar medidas destinadas a restringir drásticamente las importaciones. Sucede empero que tales medidas - aliadas a las que se destinan a mantener el nivel de empleo y de ingreso social -, inducen a intensificar la sustitución y por esta vía, a realizar las importaciones requeridas para llevarla a cabo.

En breve, durante el desarrollo hacia adentro, los superavit a que se tiende en los períodos de auge pueden ser parcialmente contrarrestados; y en la coyuntura opuesta, los déficit pueden resultar difíciles de compensar, o aún, ser agravados por la política económica contingente. En el gráfico

/anterior, este

anterior, este comportamiento plausible de la balanza comercial se registra mediante la curva M', alternativa a M en la representación de las importaciones corrientes.

Paradójicamente, la tendencia al déficit comercial se hace más intensa y notoria cuanto más ha avanzado el proceso de industrialización. El concepto de vulnerabilidad externa expresa esta supeditación creciente del desarrollo periférico a la disponibilidad de divisas. Según se aduce, cuanto más bienes se han sustituido y más compleja se ha hecho la estructura productiva, mayor es la necesidad de mantener el nivel de importaciones y de recurrir al endeudamiento, al sobrevenir nuevas contracciones. Asimismo, en cada nuevo auge, la operación más intensa de las ramas ya existentes y la instalación de otras aceleran el ritmo de crecimiento de las importaciones, en circunstancias que los efectos favorables del alza de precios sobre la capacidad para importar se ven en parte contrarrestados por los efectos de sentido inverso provocados por el endeudamiento previo.

Durante las primeras fases de la industrialización periférica, en que se procede a la sustitución de bienes de consumo de elaboración simple, y en que la gama de importaciones aun incluye tal tipo de bienes, así como otros bienes prescindibles, resulta relativamente fácil compensar la contracción de la capacidad para importar restringiendo algunas importaciones, y mantener de ese modo los niveles de importación requeridos por la operación de las ramas ya instaladas, y aún por la instalación de otras nuevas. Tampoco se hace necesario recurrir a un gran nivel de endeudamiento externo, de tal modo que la magnitud que éste alcanza puede ser compensada en el auge ulterior con relativa facilidad.

En fases más avanzadas del proceso de industrialización, la compresión compensatoria de las importaciones, de realizarse, habrá de recaer en cambio sobre insumos y bienes de capital cuya escasez puede llegar a comprometer los niveles pre-existentes de actividad económica. Así pues, en el transcurso de dicho proceso, aumenta la vulnerabilidad externa, e induce a recurrir al endeudamiento cada vez con más fuerza. En las contracciones sucesivas, el déficit tiende a aumentar y a hacerse más prolongado, y exige recurrir a niveles de endeudamiento cada vez mayores y más difíciles de compensar.

/En el

En el análisis de la tendencia al desequilibrio externo anteriormente presentado, se supuso como primera aproximación que las exportaciones e importaciones aumentan contínuamente, durante el proceso sustitutivo. El concepto de vulnerabilidad externa habilita a complementar aquel análisis, revelando que tal tendencia de largo plazo se realiza a través de variaciones coyunturales, en que las magnitudes absolutas de exportaciones e importaciones aumentan y disminuyen en lapsos sucesivos.

El concepto de vulnerabilidad permite también esclarecer el anterior análisis del estrangulamiento externo. En fases muy avanzadas, en que la dificultad de emprender nuevas sustituciones y la rigidez de la gama han aumentado considerablemente, la imposibilidad de contraer las importaciones y/o de sustituirlas por producción interna, obliga a recurrir a un déficit de magnitud similar a la contracción de las exportaciones. El arrastre del endeudamiento anterior, sumado a su brusco aumento, pasan a limitar más aún la capacidad para importar, exigiendo la contratación de mayores créditos, en una espiral de endeudamiento difícil de compensar en auges ulteriores.

He aquí una nueva visión de la tendencia al estrangulamiento externo. Es ésta una tendencia de largo plazo, cuyas causas profundas son las condiciones de rezago estructural anteriormente examinadas. Pero se realiza a través de oscilaciones coyunturales, en cada una de las cuales la vulnerabilidad externa es mayor, dando origen a deficits de mayor magnitud e intensidad y a grados crecientes de endeudamiento, que terminan por entorpecer la continuidad del proceso sustitutivo y/o por reducir el ritmo de crecimiento de la producción periférica.

2. Los obstáculos internos al desarrollo

Como se ha podido apreciar en el punto anterior, el análisis del estrangulamiento externo sólo toma en cuenta explícitamente algunas de las características de la estructura económica periférica: aquellas que ayudan a esclarecer los agudos problemas de balance de pagos que caracterizan a la industrialización sustitutiva. Por ello se consideran en especial la estructura industrial, en su progresivo grado de diversificación, integración y complementariedad, y los cambios en la composición de las importaciones que acompañan a esa transformación.

El análisis de los obstáculos internos al desarrollo es de la misma naturaleza que el anterior. Sin embargo, la argumentación no se organiza en torno a los problemas de balance de pagos; se centra en el proceso de ahorro e inversión. Se hace necesario entonces considerar con mayor amplitud las condiciones estructurales internas que rigen dicho proceso.

Así como el análisis del estrangulamiento externo amplía y profundiza el del desequilibrio, el análisis de los obstáculos internos al desarrollo retoma y extiende las interpretaciones sobre las estructuras agraria e industrial de la periferia. Al hacerlo, incorpora además aportes sociológicos con el fin de explicar el mutuo condicionamiento de los cambios en la estructura económica y en la estructura social, y cómo dichos cambios tienden a dificultar las funciones de acumulación y gestión esenciales para la continuidad del proceso sustitutivo. En la descr este análisis se perfilan los siguientes temas principales: la estructura agraria, la estructura industrial, la estructura social y la distribución del ingreso, y el entorpecimiento de las funciones de acumulación y gestión.[8/]

8/ Dicha descripción simplifica la contenida en "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", R. Prebisch, op.cit., pp. 25-77.

2.1. Desarrollo hacia afuera y estructura agraria

En la interpretación de la industrialización periférica examinada en el capítulo III, las consideraciones relativas a la agricultura se proponen explicar dos hechos: la rigidez de la oferta agrícola y la sobreabundancia de fuerza de trabajo. Se plantea que tales problemas derivan de las peculiaridades de la estructura de la propiedad agraria, caracterizada por la coexistencia de latifundio y minifundio y por la proliferación de formas precarias de tenencia del suelo.

El latifundio se establece y se consolida por consideraciones de prestigio social, pero también por causa de la rentabilidad de la inversión inmobiliaria en economías que se caracterizan por una gran inestabilidad. La concentración de la propiedad de la tierra conspira contra su uso pleno debido a las ineficiencias de gestión y a las grandes cantidades de capital necesarias para explotar áreas muy extensas. Al quedar tierra ociosa, la oferta de bienes agrícolas y la demanda de empleo rural se ven limitadas. En el latifundio, la aplicación de criterios de rentabilidad (y en parte la existencia de patrones de conducta que no obedecen a la racionalidad económica) conduce a optar por técnicas que ahorran mano de obra, y dificulta la difusión de métodos de cultivo que aumentan los rendimientos por unidad de superficie. Por otra parte, el minifundio tiende a estancar la producción y a expulsar los incrementos de población activa a raíz del bajo nivel de productividad y de la incapacidad de acumulación de capital. Por último, las formas de tenencia precaria impiden la realización de inversiones cuyo valor se incorpora al suelo, y llevan, en cambio, a adoptar los tipos de técnicas destinados a aumentar la productividad del trabajo, y no de la tierra.

El análisis de los obstáculos internos al desarrollo cambia de perspectiva. Las causas de la pérdida de dinamismo del proceso sustitutivo no se buscan ya en los problemas de la oferta y del empleo generados en la agricultura, sino en la incidencia de la

estructura agraria sobre la asignación de recursos del sistema económico en su conjunto. En este sentido, se intenta esclarecer cómo la estructura agraria y la estructura social se van conformando de manera interrrelacionada y condicionando recíprocamente, y qué características y limitaciones imprimen a su propia evolución ulterior.

La estructura agraria actual se considera ligada, en sus orígenes, a formas de producir, a modos de apropiación de la tierra y a sistemas político-sociales y de valores de tipo pre-capitalista, que se remontan al período colonial. Se plantea, además, que a este trasfondo histórico, variable de país a país, se superpone la acción del desarrollo hacia afuera, durante el cual se consolidan algunas de las caracterís'cas de la estructura anterior y emergen otras nuevas.

La integración de las economías rezagadas al sistema económico mundial se dio mediante la introducción de nuevas técnicas y la concentración del esfuerzo de acumulación en sus sectores exportadores de productos primarios. Sólo en algunos casos la producción de exportación coincidió con la producción agropecuaria. Sin embargo, ese patrón de desarrollo incidió en mayor o menor grado sobre la estructura agraria preexistente: reorientó el empleo de la tierra hacia la producción mercantil y al mismo tiempo tendió a introducir nuevas técnicas, a menudo de carácter muy extensivo. Estas transformaciones contribuyeron a mantener bajo el nivel de los salarios reales y a elevar de manera considerable los márgenes de ganancia y la renta de la tierra. A su vez, esta incidencia de la distribución funcional del ingreso redundó en una mayor concentración de la propiedad agraria, y en general, de la riqueza.

La transformación de la estructura social se desarrolló paralelamente. Sin desmedro de la incidencia de factores históricos que le otorgan características muy peculiares en cada caso específico, con el crecimiento hacia afuera y la concentración de la riqueza

se fue configurando una estructura social esencialmente dicotómica. La integran, en lo fundamental, un grupo de propietarios que disfrutan de altos ingresos, y vastos sectores desposeídos, de bajas rentas y precarias condiciones de vida; en dicha estructura, los grupos medios son de poca importancia.

2.2. Desarrollo hacia adentro y estructura industrial

En la interpretación de la industrialización periférica examinada en el capítulo III se utilizan argumentaciones diferentes para la industria y para la agricultura. En cuanto a este último sector, se destacan las características de la estructura de la propiedad. En cambio, al referirse al sector manufacturero, el mayor peso de la argumentación recae sobre las condiciones de tipo técnico-económico de su desarrollo, y se realiza a base del concepto de inadecuación de la tecnología. La elevada densidad de capital y la indivisibilidad de la escala de las técnicas generadas en los centros hacen que dicho sector no alcance a absorber fuerza de trabajo en la medida requerida por el crecimiento vegetativo de la población y por la superabundancia de mano de obra proveniente de sectores de baja productividad. Dada la exigüidad de los mercados periféricos, las indivisibilidades de escala obligan a subutilizar el capital en algunas ramas de actividad, mientras que en la infraestructura y otros sectores, carecen de él; se crean así desajustes intersectoriales de la producción.

En el análisis de los obstáculos internos al desarrollo se busca alcanzar una visión más integrada de los aspectos económicos y sociales del proceso de desenvolvimiento de la periferia. Con este fin, las transformaciones estructurales que ocurren en la industria se estudian - como en el caso de la agricultura - en conexión con los cambios que se producen en la estructura social durante el transcurso de dicho proceso.

La industrialización de la periferia está condicionada por la extrema especialización de la estructura productiva generada

durante el desarrollo hacia afuera, y por los bajos niveles de productividad e ingreso medio. En sus inicios también se vio fuertemente influída por la propia estructura social preexistente y por la distribución del ingreso que se asocia a la misma. Tales factores limitan sobremanera las dimensiones del mercado interno. Por ello, la industrialización comienza con la producción de una variada gama de bienes de tecnología simple, cuyo consumo es relativamente extendido y compatible con los bajos niveles de ingreso y de salarios. Al mismo tiempo, la elevada protección del mercado interno y el carácter monopólico de la actividad industrial permiten obtener altos márgenes de ganancia.

Esta tendencia a la concentración del ingreso condiciona la ulterior expansión de la manufactura. En etapas más avanzadas, ésta se realiza de acuerdo a los patrones de demanda y de consumo de los estratos de ingreso alto y medios, que imitan a los de las economías desarrolladas. La gran diversificación y sofisticación de la demanda implica que se sigue operando para mercados restringidos. Sin embargo, los bajos salarios y las condiciones monopólicas y de sobreprotección aseguran durante un lapso más o menos prolongado la continuidad de la industrialización, a pesar de la creciente ineficiencia con que se va realizando.

El desarrollo hacia adentro tiende así, en última instancia, a favorecer la consolidación de las situaciones de privilegio propias de la estructura social constituída en la fase previa de desarrollo hacia afuera. Si bien los grupos medios van adquiriendo creciente importancia numérica, persiste la dicotomía básica anterior. Por un lado, aumenta la dimensión del estrato superior, y se amplía el ámbito de sus intereses económicos, y por otro, subsisten vastos grupos de muy bajo nivel de ingreso y precarias condiciones de vida. En otras palabras, los frutos del progreso técnico no se van extendiendo de manera gradual a los diversos grupos sociales, debido al carácter concentrador y excluyente con que la industrialización se va llevando a cabo.

2.3. Distribución del ingreso y estructura social

Reconsidérese a grandes rasgos el conjunto de la argumentación precedente. Durante el desarrollo hacia afuera, se configura una estructura económica especializada y heterogénea, y se va también consolidando una estructura social peculiar de la "condición periférica". Se parte de una situación previa de gran concentración de la riqueza y, en especial, de la propiedad agraria. A medida que la producción agrícola se reorienta hacia el mercado, la penetración de nuevas técnicas, a pesar de su caracter muy extensivo, tiende a generar contínuos excesos de mano de obra que permiten mantener bajos los niveles de salarios. De ese modo, los incrementos de productividad se reflejan en aumentos más que proporcionales de ganancias y rentas, gracias a los cuales los grupos de altos ingresos no sólo adoptan patrones de consumo suntuario, propios de sociedades de mayor desarrollo, sino que logran la ulterior concentración de la riqueza.

Durante el desarrollo hacia afuera se afianza, pues, una situación de extrema desigualdad en cuanto a la distribución de la riqueza y del ingreso y, en conexión con ello, una estructura social dicotómica, constituída esencialmente por propietarios y desposeídos; ésta incide, a su vez, sobre la conformación de una estructura de poder que dificulta la movilidad social y tiende a perpetuar aquella dicotomía básica.

Durante la fase de industrialización sustitutiva - sin desmedro de la existencia de problemas generados por la inadecuación de la tecnología a las condiciones de atraso propias de la periferia - la estructura social y la distribución del ingreso tienen una influencia decisiva, pues condicionan la composición de la demanda y la dimensión del mercado y, a partir de ellas, el tipo de bienes producidos y el carácter monopólico que adquiere su producción.

La industria se va ampliando a partir de la elaboración de los bienes más simples, pero utilizando técnicas de alta densidad de capital.

Mientra tanto, las nuevas transformaciones en la agricultura, también a base de técnicas de elevada densidad, tienden a generar contínuos excesos de mano de obra. Los salarios no crecen en proporción con los incrementos de la productividad del trabajo. Estos se reflejan en un aumento considerable de los beneficios y las rentas de la propiedad, que permite extender la concentración de la riqueza a las actividades industriales y mantener, simultáneamente, una elevada propensión al consumo.

La estructura social se transforma durante la fase de industrialización sustitutitva, pero no sustancialmente. Se amplían la dimensión y los intereses de los grupos propietarios: no disminuye, sin embargo, la concentración de la riqueza y del ingreso, ni su incidencia decisiva en la estructura de poder. En consonancia con el surgimiento de nuevas actividades y la diversificación de la estructura económica, aumentan los grupos medios, cuyos niveles de ingreso los hacen participar en alguna medida de los beneficios del progreso técnico. Subsisten, no obstante, vastos sectores de muy escasos ingresos, por los bajos niveles del salario real y por la proliferación de servicios de escasísima productividad. Estos últimos son la forma de ocupación de la fuerza de trabajo que la estructura económica y social del sistema no permite absorber de manera productiva.

2.4. Las funciones de acumulación y gestión

Las estructuras descritas impiden, a la larga, el cumplimiento eficaz de las funciones de acumulación y gestión en los sistemas periféricos, y determina la pérdida de dinamismo del proceso sustitutivo y de la trasnformación estructural que lo acompaña.

En el sector agropecuario, el régimen de propiedad y tenencia del suelo conspira contra la plena utilización de la tierra, del capital y de la mano de obra, principalmente porque da lugar a la adopción de técnicas inadecuadas. Además, las características de

la estructura agraria, en estrecha conexión con las de la estructura social, imponen un alto grado de subutilización de los recursos productivos, debido a simples deficiencias de capacitación y gestión empresarial.

Las estructuras agraria, social y de distribución del ingreso inciden sobre la composición de la demanda y el tamaño de los mercados. Esto a su vez agrava un problema característico del desarrollo periférico, el de la subutilización de la capacidad instalada industrial que deriva de la inadecuación de la escala. La elevada protección de las diversas actividades manufactureras, junto con su carácter monopólico y con las meras deficiencias de gestión llevan a un grado de subempleo de las maquinarias y equipos que excede incluso al impuesto por la exigüidad de los mercados.

La subutilización generalizada de los recursos implica niveles de ingreso y de ahorro inferiores a los potenciales. A ello se suma el obstáculo a la acumulación que imponen las pautas de consumo suntuario propias del sector de altos ingresos y aún de los estratos medios.

Fuera de incidir en el ritmo global de acumulación, el subempleo de recursos y la alta propensión al consumo derivados de la conformación de la estructura económica y social también implican que los ritmos sectoriales de acumulación y crecimiento son incompatibles con la plena absorción de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, con una distribución menos regresiva del ingreso.

Como ya se señaló, las condiciones estructurales imperantes en la agricultura sumadas a las características de la estructura social, producen una contínua expulsión de mano de obra desde dicho sector. Ese conjunto de condiciones y características unido a la escasez de ahorro y la subutilización de capital inherentes al desarrollo de la industria limita el crecimiento de un ritmo insuficiente para absorber la población activa desplazada del sector primario y de otros sectores de baja productividad. El desempleo estructural impide a su vez la

elevación del nivel de ingresos de grandes grupos sociales o, dicho en otros términos, tiende a perpetuar o aún a empeorar las disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza.

La distribución extremadamente regresiva origina situaciones de privilegio, en las cuales los ingresos no guardan relación con los aportes efectivos de las personas y grupos al proceso económico. Las transformaciones en la estructura económica y social, y la redistribución regresiva del ingreso que las acompaña, entorpecen constantemente la movilidad social; asimismo, las situaciones de privilegio implícitas en los patrones distributivos constituyen factores que obstaculizan el surgimiento de posibles elementos dinámicos de los estratos medios e inferiores.

Así, pues, y en síntesis, los cambios en la estructura económica y social que son características del proceso de desarrollo hacia adentro (y que definen ese tipo de modelo) impiden que las funciones de acumulación y gestión se cumplan de manera eficiente, y comprometen la continuidad del propio proceso, que a la larga tiende a perder dinamismo.

3. Las recomendaciones de política económica

Ya se indicó que en los últimos años del decenio de 1950 y en los primeros del siguiente, se hacen visibles una serie de hechos y tendencias que influyen sobre el pensamiento de la CEPAL. Esta influencia no se manifiesta sólo en los aportes teóricos examinados en los dos puntos anteriores de este capítulo, sino que también se producen cambios en el ámbito de la política económica. Surgen algunas recomendaciones y análisis nuevos (en materia de distribución del ingreso, por ejemplo), pero sobre todo se coloca mucho mayor énfasis en varias otros que ya se venían realizando.

En el conjunto de contribuciones que aquí se han denominado fundamentales, en materia de política de desarrollo se hace especial hincapié en la industrialización. En cuanto a la política agraria, se considera que la tributación tiene aptitud para corregir por si sola las condiciones negativas de propiedad y tenencia del suelo, y al mismo tiempo se reconoce que en algunos casos la reforma agraria puede constituir un medio ineludible para lograr esos objetivos. En el decenio de 1960 la reforma agraria pasa, en cambio, a ser recomendada como una necesidad que admite pocas excepciones, y que ha de verse, junto a la industrialización, como un pilar fundamental de la política de desarrollo.

El mayor énfasis en esta recomendación no es exclusivo de la CEPAL. En verdad, las discusiones en torno a la misma adquieren gran difusión a partir de la conferencia de Punta del Este y del surgimiento de la Alianza para el Progreso. El estudio del tema es desde un comienzo compartido con otras instituciones.9/ Pero en 1963 surge una posición propiamente cepalina, en tanto se halla planteada en estrecha conexión con las ideas generales de la institución sobre el desarrollo, y en particular, con el análisis de los obstáculos internos al desarrollo, objeto del punto anterior. Como es usual, esta posición, además de reconocer la necesidad de incidir sobre las condiciones de propiedad y tenencia de la tierra, incluye una serie de políticas de incentivos a la producción en ámbitos como los de la acción

---

9/ Véase al respecto CEPAL/FAO, "Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, N° 2, octubre de 1961.

/técnica del

técnica del Estado, la asistencia técnica y crediticia al productor y la política de precios para el sector agropecuario.10/

La necesidad de contar con una política de incentivos no se reconoce sólo en relación con dicho sector; también se considera imprescindible para el sistema económico y social en su conjunto. Tal necesidad se conecta con la escasa movilidad social - asociada por una parte a la concentración de la propiedad y del ingreso, pero además a la estructura social y de poder - que impide el surgimiento de elementos dinámicos cuya participación resulta clave en la propagación de las técnicas contemporáneas, y en la introducción de los cambios económicos y sociales que la acompañan.

En conexión con este tema, se acentúan las preocupaciones en torno a la distribución del ingreso. Los estudios realizados, en general de cuño cuantitativo y carentes de conexión con las interpretaciones cepalinas del desarrollo, parecen indicar la existencia de una tendencia a la concentración, que refuerza las recomendaciones de dar curso a políticas redistributivas más o menos intensas.11/ En esta materia se pone gran énfasis en la mayor eficacia de las medidas redistributivas que se llevan a cabo a través de las políticas del estado en el ámbito social, en campos como los de la salud, educación, vivienda, etc.

En aquellos años, los problemas del empleo se hacen de más en más visibles. El desarrollo latinoamericano tiende a ser visualizado no sólo como concentrador del ingreso, sino también como excluyente, es decir, como incapaz de absorber en su totalidad la oferta de fuerza de trabajo. Diversas instituciones realizan estudios sobre los problemas del empleo y de la marginalidad. En particular, los documentos de la CEPAL (y más tarde del ILPES) enfatizan la necesidad de dar curso a políticas activas de

---

10/ Véase Prebisch, R., Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op.cit., pp. 43/52.

11/ Los resultados de diversos estudios realizados en la década de 1960 se sintetizan y examinan en el documento "La distribución del ingreso en América Latina", CEPAL, E/CN.12/863, septiembre de 1970. En el artículo de P. Vuskovic, "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", (Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 5, septiembre de 1970, publicación del Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Universidad Católica de Chile), se logra una articulación conceptual de la tendencia a la concentración del ingreso con la interpretación del proceso de industrialización y desarrollo.

empleo, y de actuar de manera contínua y sistemática en los campos de la capacitación de mano de obra y de la adecuación de la tecnología a las características de las economías periféricas. Asimismo, propugnan una política salarial que tenga en cuenta las metas existentes en materia de distribución del ingreso y, más en general, los objetivos sociales del desarrollo.12/

En el ámbito de las relaciones económicas internacionales, el conjunto de las ideas de la CEPAL se presenta articulado en un documento que, si bien fue preparado para la primera reunión de UNCTAD, cubre con brevedad y precisión los puntos de vista característicos de aquella institución.13/

Sin duda, dichos puntos de vista influyen en las posiciones del conjunto de los países subdesarrollados, las cuales se concentran en cuatro campos fundamentales: las preferencias comerciales de los centros para las exportaciones industriales de la periferia; los acuerdos sobre materias primas y alimentos, en previsión de las fluctuaciones del valor de las exportaciones periféricas; el financiamiento compensatorio de las pérdidas causadas en la periferia por el deterioro de los términos del intercambio; y los elevados gastos de transporte marítimo y otros servicios.

Las recomendaciones de los dos primeros campos ya se realizaban desde comienzos de la década de 1950, pero a fines de la misma, y sobre todo en los años 60, hay un notorio cambio de énfasis, y una mayor especifidad, en cuanto a los instrumentos adecuados para implementarlas. En particular, a la luz de la interpretación del estrangulamiento externo a que se hizo referencia en el punto 1, la exportación de manufacturas (no sólo hacia el área latinoamericana u otras regiones subdesarrolladas, sino también hacia los grandes centros industriales) se ve como un medio ineludible para la continuidad del proceso de desarrollo.

12/ Véase Prebisch, R., Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1970, y especialmente los capítulos 1 y 3 de la segunda parte.

13/ Véase Una nueva política comercial para el desarrollo, informe de R. Prebisch a la UNCTAD I, publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1964. Sobre la influencia de las concepciones cepalinas en las dos primeras reuniones de UNCTAD pueden consultarse A.A. Dadone y L.E. Di Marco, "The Impact of Prebisch's Ideas on Modern Economic Analysis", en International Economics and Development, op.cit., pp. 22-27; y L. Turner, Multinational Companies and the Third World, Allen Lane/ Penguin Books Ltd., Londres, 1974, pp. 87-90.

/El financiamiento

El financiamiento compensatorio por las pérdidas debidas al deterioro es una propuesta nueva, que carece de antecedentes en los documentos de la década de 1950. Pero sin duda ella está conectada a la teoría de la CEPAL sobre dicho fenómeno, y especialmente a las conclusiones que se extraen de la "versión industrialización" de dicha teoría, examinada en el capítulo IV.

Las técnicas de planificación elaboradas a partir de comienzos de la década de 1950 fueron minuciosamente revisadas y enriquecidas desde fines de esa década, y en particular durante la siguiente. Estos avances se hallan asociados al hecho de que en esos años se realizaron en América Latina diversos intentos de planificación, en los cuales la CEPAL (y más tarde el ILPES) prestó servicios de asesoría para la elaboración de los planes.14/ Los progresos son significativos en las técnicas de planificación global;15/ sin embargo, a pesar de estos avances, las ideas cepalinas sobre la heterogeneidad estructural y los problemas del empleo no llegan a plasmarse en dichas técnicas de manera adecuada. A lo que todo indica, ello en parte se debe a que el enfoque cepalino exige un tratamiento analítico muy peculiar de los problemas de la tecnología y del empleo, y además, la consideración simultánea de las características de la producción y de la estructura agropecuaria.

También se hicieron avances significativos en métodos y técnicas de planificación sectorial. La apertura hacia los temas y las preocupaciones de tipo social que muestra el pensamiento de la CEPAL de los años 60, se pone de manifiesto también en este ámbito, dando lugar a la elaboración de técnicas de planificación para los llamados "sectores sociales".16/

14/ El artículo "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", de R. Cibotti, A. Nuñez del Prado y P. Sáinz (publicado en "Experiencias y problemas de la planificación en América Latina", textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, México, 1974, pp. 29/58) contiene un breve recuento de los organismos de planificación surgidos en el área durante las décadas de 1950 y 1960, y de las tareas emprendidas por los mismos.

15/ Como ejemplo puede consultarse el documento "Proyecciones macroeconómicas para América Latina en el decenio de 1970" (CEPAL, E/CN.12/865/Rev.1, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1972), y especialmente su primera parte, que describe el modelo utilizado. También se realizaron avances apreciables en el desarrollo de modelos de experimentación numérica, campo en el que se destaca la orientación o participación de Oscar Varsavsky. Véase al respecto "América Latina: modelos matemáticos", Ed. Universitaria, Santiago, 1971, O. Varsavsky y A.E. Calcagno (editores), y en particular los capítulos 1 a 4.

16/ Algunos de los avances en materia de planificación sectorial se hallan contenidos en las siguientes publicaciones: R. Cibotti y E. Sierra, "El sector público en la planificación del desarrollo", Ed. Siglo XXI, México, 1970; G. Martner, "Planificación y presupuesto por (conclusión)

/El fracaso

El fracaso en la implementación de los planes a que se hizo referencia con anterioridad - es decir, la notoria disparidad entre los objetivos de los mismos y la evolución de los hechos - aliado a la agudización de los problemas sociales, dió lugar a una actitud crítica respecto a la planificación y a sus técnicas. Dichas críticas se concentran en la falta de viabilidad social y política de los planes y enfatizan la necesidad de integrar dichos aspectos a la interpretación teórica general, así como a los diagnósticos que sirven de base a los planes específicos.17/

Paralelamente a esta actitud crítica, surgen preocupaciones por definir con mayor precisión el papel del Estado en el desarrollo. Se hace hincapié en la necesidad de racionalizar el aparato administrativo del gobierno, a sus varios niveles, así como el sistema fiscal, tanto en el aspecto tributario, como en lo que atañe a la adecuación y eficacia del gasto público. Pero además, se señala que el Estado debe jugar un papel más decidido como impulsor del plan y gestor de la política de desarrollo. Se destaca la necesidad de incidir sobre el ahorro, aumentando el ahorro público, y forzando, sobre todo en las etapas iniciales de un plan de desarrollo, la compresión del consumo de los grupos de altos ingresos (o de su expansión). El Estado jugaría asimismo un rol clave en la impulsión de las políticas de reformas, especialmente en la reforma agraria; le cabría también incentivar de manera directa, o aún llevar a cabo él mismo la producción, en ciertas áreas consideradas de importancia estratégica.18/

Consideradas en conjunto, las apreciaciones de este capítulo permiten llegar a las siguientes conclusiones principales, que se incluyen a modo de síntesis.

En el campo de la teoría económica, las contribuciones más tardías de la CEPAL logran un grado de coherencia significativamente mayor, en lo que respecta al análisis del desequilibrio y del estrangulamiento externo.

16/ (conclusión) programas", Ed. Siglo XXI, México, 1967; H. Soza, "Planificación del desarrollo industrial", Ed. Siglo XXI, México, 1966.

17/ Véase al respecto ILPES, Discusiones sobre Planificación, Ed. Siglo XXI, México, 1966..

18/ Véase al respecto Prebisch, R., Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op.cit., pp. 68/77.

/Se observa

Se observa asimismo un claro aumento de las preocupaciones por los aspectos sociales y políticos del desarrollo, y un esfuerzo por integrarlos a la interpretación de dicho proceso. En este ámbito, los éxitos alcanzados son menores, pues sólo se logra una presentación que si bien intenta incorporar los aspectos mencionados, es de carácter muy general y descriptivo.

Estos mismos avances y fracasos son visibles en el ámbito de la política económica. Las recomendaciones relacionadas con el sector externo ganan en amplitud y coherencia. Surgen algunas posiciones y análisis nuevos, sobre todo en el campo de los instrumentos y medidas destinados a implementar las distintas políticas. Al pasar, se observa que los puntos de vista cepalinos adquieren gran difusión, y son ampliamente aceptados entre las naciones del tercer mundo, en ocasión y a raíz de la primera y segunda reuniones de la UNCTAD.

Las técnicas de planificación también se desarrollan considerablemente, aunque sin llegar a integrar a cabalidad algunos de los aspectos económicos del pensamiento cepalino que son de gran importancia, y que giran en torno al concepto de heterogeneidad estructural.

A través de la crítica a la planificación y a la inviabilidad social y política de la misma, hasta cierto punto dicho pensamiento se hace autocrítico: reconoce que los aspectos sociales y políticos del desarrollo no se hallan adecuadamente integrados, ni a la interpretación de la realidad, ni a los procedimientos y técnicas utilizados para planear su transformación. Sin embargo, tales críticas no avanzan mucho más allá de una toma de conciencia de las limitaciones señaladas.19/

19/ En el ámbito de la interpretación teórica, el enfoque de la dependencia se fue estructurando con el objetivo explícito de lograr una superación crítica del pensamiento cepalino. En el ámbito de la planificación, merece destaque el trabajo de Carlos Matus, "Estrategia y Plan", Ed. Siglo XXI, México, 1970.

Tercera Parte

CRITICA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

Capítulo VIII

LAS CRITICAS DESDE LA PERSPECTIVA ORTODOXA

El presente capítulo se destina a examinar las principales críticas al pensamiento de la CEPAL que registra la literatura económica de los centros. Ellas contribuyen a aclarar las características de dicho pensamiento, pues al considerarlas se hacen visibles varias diferencias significativas del mismo (y de su concepción básica) con puntos de vista alternativos directamente derivados de la economía convencional.

La gran mayoría de las críticas publicadas en los centros alude a la tendencia al deterioro de la relación de intercambio. Los tres puntos iniciales intentan resumirlas: el primero hace referencia a los vínculos entre dicha tendencia y la pérdida de ingreso o de "bienestar económico"; el segundo comenta brevemente los problemas de medición, asociados al sustento empírico de la argumentación cepalina, el tercero considera las objeciones que suscitan las causas atribuidas al fenómeno del deterioro. El cuarto punto agrupa y revisa las críticas que impugnan la visión de conjunto y diversos aspectos parciales del pensamiento de la CEPAL por su carácter ideológico.

1. Deterioro y bienestar

Con frecuencia se aduce que dicho fenómeno no afecta necesariamente de modo desfavorable el bienestar económico, medido en términos de ingreso real por habitante. El argumento utilizado es sencillo: si la relación de precios cae, por ejemplo, en 5%, pero al mismo tiempo la productividad de los factores (para simplificar, la productividad media del trabajo) en la elaboración de bienes exportables aumenta en 10%, la economía en cuestión se hallará en mejores condiciones que antes, pues logrará más bienes importados con la misma cantidad de recursos. En casos como el anterior, aún cuando empeora la

/relación de

relación de precios del intercambio, mejora la relación factorial simple del intercambio, que constituye el índice adecuado para percibir variaciones en el nivel de bienestar.1/

Esta postura crítica en nada se contradice con los puntos de vista de la CEPAL sobre el significado del fenómeno del deterioro. Reconsidérese la expresión

$$Y_{pi} = L_p \cdot \frac{P_p}{P_i} \qquad (1)$$

que define el ingreso real por persona ocupada en la actividad primario-exportadora de la periferia.2/ La crítica arguye que la caída de la relación de intercambio $(\frac{P_p}{P_i})$ no trae consigo una baja del ingreso medio (Y_{pi}), si es compensada con creces por el alza de la productividad del trabajo (L_p). La argumentación cepalina no niega esta posibilidad, ni la excluye, sin desmedro de reconocer que ella envuelve una "pérdida" de ingreso potencial, es decir, un nivel de ingreso menor que el que se alcanzaría al no producirse deterioro.3/

Pero desde una perspectiva teórica, la clave de dicha argumentación no es esta idea de pérdida de ingreso potencial, sino el concepto de diferenciación de ingresos. Para describirlo de forma adecuada conviene recurrir a la expresión

$$y = \frac{L_p}{L_i} \cdot \frac{P_p}{P_i} \qquad (2)$$

1/ G. Haberler, "Los términos del intercambio y el desarrollo económico", en H. S. Ellis (ed.), El desarrollo económico y América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pp. 326/7. G. M. Meier, "The International Economics of Development", Harper & Row, Nueva York, 1968, p. 64.

2/ Sobre la definición de los distintos conceptos e índices a que se hace referencia en este capítulo, puede consultarse el punto 1 del capítulo II y el documento América Latina: Relación de precios del intercambio. Cuadernos de la CEPAL, Nº 1 Santiago de Chile, 1976.

3/ Desde el ángulo de la Contabilidad Social, las pérdidas o ganancias que se asocian a las variaciones de los precios relativos de las transacciones externas se estiman mediante el "efecto de la relación de intercambios". La suma algebráica de dicho efecto y del ingreso nacional define el concepto de "ingreso nacional real".

/que define

que define la relación porcentual entre el ingreso real por persona ocupada en la actividad primario-exportadora, y el que corresponde a la actividad industrial de las economías centrales. De acuerdo a los postulados de la CEPAL, la productividad aumenta más en ésta última que en la producción primaria de la periferia, lo que equivale a suponer que la relación entre productividades (L_p/L_i) empeora para la misma. Ceteris paribus, ello implica a su vez que la relación entre ingresos (y) tiende también a disminuir, o sea, que los ingresos medios tienden a diferenciarse. El significado atribuido al deterioro de la relación de precios (P_p/P_i) es entonces claro: dicho fenómeno confirma y agrava la tendencia a la diferenciación de ingresos. Se aprecia asimismo que tal tendencia es perfectamente compatible con el aumento del ingreso medio en la actividad primaria. Dicho de otro modo, suponiendo que los ritmos de aumento de la productividad son dispares, el deterioro de los términos del intercambio implica, necesariamente, que la relación factorial doble del intercambio también empeora, lo que no excluye la posibilidad de que la relación factorial simple (y el "bienestar") aumente en las dos economías que componen el sistema y realizan el comercio.

Como se puede apreciar, el error más visible de la crítica comentada consiste en suponer que la CEPAL atribuye al deterioro un significado distinto al que realmente le asigna. Asimismo, ella resulta inadecuada porque desconoce y deja de lado el contexto global del análisis cepalino: no percibe que la argumentación se articula en torno al significado del deterioro, pero en verdad se destina a examinar la tendencia a la diferenciación de ingresos (la cual, a su vez, es una de las manifestaciones del carácter desigual del desarrollo del sistema centro-periferia). Aún más, en el contexto de dicho análisis, no es necesario postular que se produce deterioro para sostener que tal tendencia existe: basta que los términos del intercambio no

/varíen, o

varíen, o que mejoren en proporción inferior a la que empeora la relación entre productividades 4/.

2. El deterioro y los problemas de medición

El apoyo empírico de la argumentación cepalina sobre el deterioro fué inicialmente el índice de los términos de intercambio de mercancías del Reino Unido entre las décadas de 1870 y 1940, calculado a base de precios CIF para las importaciones británicas, y FOB para las exportaciones. El uso de dicho índice ha sido considerado insatisfactorio por diversas razones.

En primer lugar, la sensible reducción de los costos del transporte registrada entre esos años permite admitir que los términos del intercambio hayan mejorado simultáneamente para Gran Bretaña y para las economías de ultramar 5/. En particular, se señala que, entre 1876 y 1905, "una gran proporción, y tal vez la totalidad de las bajas de los precios de los productos primarios en Gran Bretaña puede atribuirse a la gran reducción en los fletes internacionales. Puesto que el precio de los artículos manufacturados que exportaba la Gran Bretaña tuvo en ese período una baja del 15 por ciento, los términos del intercambio de los países de exportación primaria, si se consideran precios FOB tanto para los artículos exportados como para los importados, bien pueden haber variado en su favor" 6/. Una segunda crítica indica que

---

4/ En otras palabras, para sostener las ideas cepalinas sobre la diferenciación de ingresos y el carácter desigual del desarrollo entre centro y periferia, basta en rigor postular el deterioro de los términos del intercambio doble factoriales. La caída de la relación de intercambio de mercancías puede considerarse una hipótesis especial, que sirvió de base a los primeros planteamientos de dichas ideas y que es compatible con la hipótesis más general recien aludida.

5/ G. Haberler, op. cit., p. 333.

6/ P. T. Ellsworth, "The Terms of Trade between Primary Producing and Industrial Countries", en Interamerican Economic Affairs, Vol. X, verano de 1956, pp. 55-56.

/la misma

la misma serie de los términos de intercambio británicos muestra un alza de la relación de precios para los productos primarios, entre 1801 y 1870.7/ Finalmente, se sostiene que, aún admitiendo como válida la mejora de los términos del intercambio británicos, ellos no pueden considerarse representativos de los del conjunto de los países industriales, ni de los de dicho conjunto en el comercio con las economías de menor desarrollo.8/

Sin duda, las críticas anteriores muestran la inadecuación de las series de precios utilizadas por la CEPAL en sus inicios. La institución no ha elaborado hasta el presente información y estudios que comprueben de manera satisfactoria la existencia de una tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio de mercancías.9/ En parte ello se debe a las dificultades propias de dicha tarea: la argumentación cepalina está vinculada a movimientos de los precios a muy largo plazo; la misma no se refiere al comercio de bienes primarios y de manufacturas en general, sino al intercambio de bienes industriales producidos en las economías centrales por bienes primarios producidos en las economías periféricas, donde la información es escasa y de mala calidad; en rigor, la tésis clave sobre la diferenciación de ingresos no requiere considerar sólo relaciones de precios, sino también calcular índices de productividad, a fin de contar con series de los términos del intercambio doble factoriales.

7/ T. Morgan, "The Long-run Terms of Trade Between Agriculture and Manufacturing", en Economic Development and Cultural Change, Vol. VIII, Nº 1, octubre de 1959, p. 4.

8/ G. Harberler, op. cit., pp. 333/4; G.M. Meier, op. cit., pp. 59/60.

9/ Las series de la relación de precios del intercambio preparadas por la CEPAL para fines contables y estadísticos se refieren sólo a economías latinoamericanas y no cubren más allá de 1928. Véase CEPAL, América Latina: Relación de precios del intercambio, op. cit., 1976.

/En los

En los últimos años, se ha venido difundiendo la tésis opuesta a la de la CEPAL, es decir, se ha tendido a considerar comprobado que "... los términos del intercambio no se mueven en contra de los productores de bienes primarios, en general y durante períodos prolongados".10/

No obstante que la información disponible es escasa, y sin duda insuficiente para corroborar los puntos de vista cepalinos, 11/ de ella parecen derivar conclusiones que les son favorables. Destacan en este sentido las afirmaciones del minucioso trabajo de C.P. Kindleberge sobre los términos del intercambio de Europa, donde se observa que "en la experiencia europea, los términos del intercambio se movieron en contra de los países subdesarrollados", y que "la relación factorial doble del intercambio debe haberlo hecho aún más". 12/

En cuanto a la debilidad del sustento empírico de la tendencia al deterioro, se señala asimismo que los índices de los términos del intercambio de mercancías no toman en cuenta las variaciones de calidad, y sólo muy insuficientemente los productos nuevos. Como a largo plazo estos cambios tienen gran importancia en los bienes industriales, y escasa en los primarios, la evolución del empeoramiento de la relación de precios de ambos tipos de bienes resulta sesgada: los índices ignoran los mencionados cambios, y por ende no reflejan los efectos favorables de los mismos sobre el bienestar de las economías importadoras de productos industriales.13/

10/ J. P. Powelson, "The Strange Persistence of the Terms of Trade", Interamerican Economic Affairs, primavera de 1977, p. 17. Obsérvese al pasar que esta afirmación se basa en series de precios correspondientes a los 30 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

11/ Algunas fuentes de información sobre el comportamiento de los términos del intercambio de mercancías en períodos muy largos pueden verse en T. Morgan, "The Long-run Terms of Trade Between Agriculture and Manufacturing", op. cit., pp. 21/3.

12/ C. P. Kindleberger, The Terms of Trade, A European Case Study, The Technology Press of MIT and J. Wiley & Sons, Nueva York, 1956, pp. 233 y 240.

13/ G. Haberler, op. cit., p. 332.

/Ya se

Ya se indicó que la argumentación cepalina carece de comprobación empírica, y que la construcción de los índices requeridos para lograrla presenta serias dificultades. Sin embargo, es conveniente observar que este reconocimiento no contradice ni invalida las observaciones sobre el significado del fenómeno del deterioro, que son objeto del punto anterior.

La crítica a que se acaba de aludir puede ser planteada a base de la expresión /~1_/. Supóngase que la productividad media del trabajo en la actividad primaria (L_p) permanece constante, y que la relación de precios (P_p/P_i) empeora. Ello implica una pérdida de bienestar, en el sentido de que el ingreso real medio (Y_{pi}) disminuye. Pero al estimar esta reducción, no se considera que los artículos que integran el ingreso real en la nueva situación, son de calidad superior a los previamente producidos, y que ese cambio de calidad actúa favorablemente sobre el bienestar, a través de la mayor satisfacción que obtienen los consumidores, y/o de los mejores resultados que logran los usuarios de los productos.

Desde una perspectiva conceptual (y aún cuando existan problemas prácticos en la construcción de los índices apropiados) la crítica anterior resulta inadecuada, por desconocer y dejar de lado los argumentos de la CEPAL, éstos no se refieren a la eventual pérdida de bienestar de la periferia, sino a la diferenciación de su nivel de ingreso medio respecto a los centros.

Tal diferenciación se expresa mediante una <u>relación</u> entre los ingresos reales por persona ocupada de ambas economías, la cual no es afectada por los cambios de calidad, pues éstos se producen en bienes que forman parte, a la vez, de los ingresos reales de los dos polos componentes del sistema. La expresión /~2_/ puede ser referida a dos períodos arbitrarios:

$$/y^1 =$$

$$y^1 = \frac{L_p^1 \cdot P_p^1}{L_i^1 \cdot P_i^1} \qquad y^2 = \frac{L_p^2 \cdot P_p^2}{L_i^2 \cdot P_i^2}$$

La CEPAL postula que esta relación disminuye -- es decir, que los ingresos se diferencian --, en virtud del mayor aumento de la productividad industrial y del deterioro de los términos del intercambio. En el período 1, tanto el ingreso medio primario ($L_p^1 \cdot P_p^1/P_i^1$) como el industrial (L_i^1) están medidos en unidades físicas de bienes industriales, del tipo elaborado en dicho período. En el siguiente, los ingresos de los dos polos ($L_p^2 \cdot P_p^2/P_i^2$ y L_i^2, respectivamente) están expresados en unidades físicas de las manufacturas del año 2, que se suponen de calidad superior a las del año 1. Como puede apreciarse, el cambio de la calidad en nada afecta la evaluación de la relación entre ingresos (la cual, por lo demás, carece de unidades, justamente por tratarse de una relación).

La conclusión precedente se ve reforzada al expresar los ingresos medios de los dos períodos y las relaciones entre los mismos en términos de bienes primarios:

$$y^1 = \frac{L_p^1}{L_i^1 \cdot \frac{P_i^1}{P_p^1}} \qquad y^2 = \frac{L_p^2}{L_i^2 \cdot \frac{P_i^2}{P_p^2}}$$

Estas formas alternativas de presentar las relaciones entre ingresos reales medios son perfectamente equivalentes a las anteriores, en circunstancias que dichos ingresos (L_p y $L_i \cdot P_i/P_p$, respectivamente) están medidos en unidades físicas de bienes primarios, en los cuales, por hipótesis, no se producen cambios de calidad.

3. Causas del deterioro

Frecuentemente se hace referencia a las intensas fluctuaciones de los términos del intercambio de mercancías, admitiendo la importancia de sus repercusiones en las economías de menor desarrollo. Pero se señala que tales fluctuaciones no son, sin más, extrapolables hacia el futuro, y sobre todo, se niega que en ellas pueda percibirse cualquier tendencia de largo plazo al deterioro.14/

Además de la refutación empírica, existen objeciones aisladas a algunos de los argumentos utilizados por la CEPAL en la explicación teórica de dicha tendencia. La primera a considerar, más que una crítica es la breve expresión de un punto de vista alternativo: se aduce que si bien los elementos monopólicos en el mercado de trabajo de los centros ejercen influencia sobre el alza del nivel general de precios, difícilmente se entiende cómo puedan tenerla en el supuesto movimiento de los precios relativos en contra de los bienes primarios.15/

La debilidad de estos comentarios es clara: rechazan uno de los factores explicativos de la tendencia al deterioro, en circunstancias que desconocen por completo qué papel juega dicho factor en la explicación de la misma, o sea, cómo se inserta en el contexto teórico al cual pertenece. En otras palabras aún, la pretendida crítica no examina con un mínimo de detenimiento la argumentación que conforma la "versión ciclos" de la teoría del deterioro, cuya función es precisamente explicar porqué las distintas condiciones del mercado de trabajo de los centros y de la periferia (y no sólo los elementos monopólicos existentes en los primeros) pueden producir la diferenciación del nivel de salarios entre ambos tipos de economía y por qué ésta, a su vez, puede hallarse relacionada con la tendencia al deterioro.16/

14/ G. Haberler, op. cit., pp. 341/8.

15/ G. M. Meier, op. cit., pp. 63/4; G. Haberler, op. cit., pp. 335/6.

16/ Véase al respecto el Capítulo II, pp. 35/42.

/La segunda

La segunda objeción a tener en cuenta se refiere al argumento de acuerdo al cual la demanda céntrica de importaciones de productos primarios elaborados por la periferia crece con relativa lentitud, comparativamente con la demanda periférica de importaciones de bienes producidos por la industria de los centros. En este sentido, se arguye que la operación de la ley de Engel - relativa únicamente a la demanda de alimentos, y al comportamiento de poblaciones homogéneas - no puede ser extrapolada a la demanda mundial de productos primarios, en virtud de dos razones principales: ésta incluye materias primas de origen mineral e insumos agrícolas no alimenticios, la demanda de alimentos puede crecer con intensidad en la propia periferia.17/

Esta segunda crítica supone erróneamente que el argumento cepalino de la disparidad de elasticidades atribuye sólo a la ley de Engel la baja elasticidad-ingreso de la demanda céntrica de importaciones primarias provenientes de la periferia. Los documentos de la CEPAL sostienen que el fenómeno guarda estrecha relación con los efectos del cambio tecnológico sobre la utilización de insumos y sobre el propio consumo.18/ El progreso técnico trae consigo un mejor aprovechamiento de las materias primas naturales (una sensible reducción de los desperdicios), y en ciertos casos, la sustitución de las mismas por sintéticos, con la consecuente reducción de su valor en el producto final. No sólo se aduce la lenta expansión de la demanda de alimentos simples, en cotejo con el crecimiento del ingreso; se señala, además, que el progreso técnico tiende a desplazar la demanda hacia artículos alimenticios más elaborados, en cuyo valor el contenido de bienes primarios también tiende a reducirse.

Asimismo, es de observar que el concepto de disparidad de elasticidades está referido a dos "poblaciones homogéneas" (para usar la

---

17/ Idem a Nota Nº 15.

18/ Véase al respecto el capítulo V, p. 55, y la cita xl del apéndice bibliográfico.

/nomenclatura de

nomenclatura de la crítica), esto es, a los dos polos que constituyen el sistema centro-periferia, dicho concepto sintetiza las características de la demanda de importaciones que cada uno realiza al otro, con el fin de examinar las dificultades que tales características virtualmente generan en el intercambio comercial, y sin desmedro de que en cada polo hayan otros elementos a considerar - entre ellos el vigor de la demanda de alimentos al interior del polo periférico.

Como se ha podido apreciar, la primera crítica refuta parte de los argumentos explicativos de la tendencia al deterioro que tienen que ver con las distintas condiciones del mercado de trabajo y/o con la diferenciación de salarios entre periferia y centro; la segunda, refuta algunos de los argumentos relativos a la disparidad en el dinamismo de la demanda de importaciones de la periferia respecto a la del centro.19/ Interesa destacar que en ambos casos, al considerar cada argumento de manera aislada, las críticas colocan en primer plano el fenómeno mismo del deterioro, y se circunscriben a la sola tarea de impugnar su existencia. Desde otro ángulo, ello implica ignorar las amplias teorías construidas para explicarlo, en las cuales el deterioro constituye apenas una de las tendencias resultantes de la operación del sistema centro-periferia; aún más, la parcialidad de las críticas oculta que el análisis de dicho sistema (y no la tendencia al deterioro) constituye en verdad el objetivo y la característica principal de tales teorías.20/

19/ En cuanto a si la explicación del deterioro que brinda la CEPAL se basa en el comportamiento de los salarios o en las condiciones de la demanda, véase infra, Capítulo II, pp. 23/5.

20/ Se esta haciendo referencia a las teorías descritas en los capítulos II y IV. En trabajos de diversos autores se realiza un análisis similar de la significación del deterioro, y se le atribuyen causas semejantes. El artículo de H.W. Singer, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", publicado de forma casi simultánea con los primeros documentos de la CEPAL, es uno de los más conocidos. La peculiaridad del enfoque cepalino consiste justamente en inscribir, desde un comienzo, la explicación del fenómeno del deterioro dentro de una concepción más amplia sobre la forma de operar del sistema centro-periferia.

4. Los sesgos ideológicos de la CEPAL

Un segundo grupo de críticas dice respecto a las ideas generales de la CEPAL, contenidas en la concepción del sistema centro-periferia, y al carácter ideológico que transmiten a los diversos análisis de dicha institución.

Se aduce que tales ideas identifican agricultura y pobreza, en virtud de una pretendida ley natural de acuerdo a la cual el progreso técnico se produce predominantemente en la industria, y sus frutos se concentran en ella, a través de un movimiento favorable de los precios relativos. Se indica asimismo que esta simplificación de la realidad es desmentida por la existencia de países agrícolas ricos, como Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca, y por la de países donde la industrialización no ha sido sinónimo de prosperidad generalizada, como España e Italia.21/ En contraste, se admite que en las economías mal llamadas periféricas el problema no es "... la agricultura como tal, o la industria como tal, sino el subdesarrollo debido a la pobreza y el atraso, a la agricultura pobre y a la manufactura pobre".22/

Estas críticas se basan en un enfoque del subdesarrollo que lo encara como un estado o situación de rezago, cuyos puntos de referencia y contraste son los patrones de modernidad propios de las sociedades industrializadas. Cuando implícita o explícitamente se adopta ese tipo de enfoque, se tiende a admitir que una concepción alternativa como la de la CEPAL oculta una postura ideológica, para la cual "... las dificultades de la periferia deben ser inculpadas al centro", en esencia dicha concepción se visualiza como "... una

---

21/ J. Viner, Comercio internacional y desarrollo económico, Ed. Tecnos, Madrid, 1961, pp. 73/74.

22/ L. E. Di Marco, "The Evolution of Prebisch's Economic Thought", en L. E. Di Marco (ed.), International Economics and Development, Academic Press, Nueva York, 1972, p. 10.

versión moderna y sofisticada de la vieja creencia de que el comercio puede llegar a ser un vehículo de explotación, más que un medio de bienestar".23/

Reconsiderando brevemente la concepción del sistema centro-periferia, no es difícil percibir la inadecuación de estas críticas y apreciaciones. Dicha concepción no descarta, antes bien supone la existencia de condiciones de atraso en la periferia, pero privilegia aquellas que considera estrictamente económicas y de carácter general: los bajos niveles de productividad relativa (heterogeneidad), y la falta de complementariedad intersectorial de la producción (especialización). Asimismo, postula que estas condiciones de atraso relativo tienden a perpetuarse, pues están en la base de la diferenciación del ingreso real medio entre ambos polos del sistema, la que a su vez incide sobre las posibilidades de ahorro, acumulación y readaptación de la estructura productiva atrasada.

También se entiende que esta réplica del funcionamiento del sistema económico mundial se plantea a un nivel de abstracción muy elevado, que no excluye la posibilidad de considerar otros aspectos del "atraso" periférico. La propia concepción toma en cuenta algunos de ellos, sobre todo ciertas características de la industrialización espontánea, como el desequilibrio externo, los desajustes intersectoriales de la producción, la sobreabundancia de fuerza de trabajo etc. Estas y otras peculiaridades se analizan en los diversos aportes teóricos en que se va plasmando la concepción inicial.24/

Además, es perfectamente claro que ninguna de estas características de las economías periféricas se considera "provocada" por

---

23/ A. O. Hirschman, "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. O. Hirschman (ed.), Controversia sobre Latinoamérica, Ed. del Instituto, Buenos Aires, 1963, pp. 41 y 30.

24/ Estos han sido descritos en detalle en los capítulos II/V y VII. En el capítulo IX se muestra esquemáticamente qué partes de la concepción inicial van siendo cubiertas por los diversos cuerpos de análisis.

/los grandes

los grandes centros industriales. En particular, no se sostiene que el deterioro de los términos del intercambio sea la causa del rezago periférico.

Aunque en la explicación de dicho fenómeno entra en juego la diferenciación de salarios entre centro y periferia, las teorías elaboradas para explicarlo no suponen que exista ninguna relación de explotación entre ambos. En ellas el deterioro es concebido como un fenómeno inherente al funcionamiento del sistema en su conjunto, y derivado de las peculiaridades de estructura que le son propias.25/

Así pues, no parece legítimo impugnar la concepción del sistema centro-periferia y las teorías que de ella derivan por su carácter ideológico, salvo por razones similares a las que habilitan a considerar ideológicamente sesgada la teoría económica de origen neoclásico y keynesiano.

Las recomendaciones favorables a la industrialización, y el papel clave atribuido a la misma en la política de desarrollo, también han sido encarados como reflejos de una postura ideológica, como la simple expresión de un deseo de autarquía.26/ En épocas recientes - cuando la necesidad de la industrialización para el desarrollo de

---

25/ En las obras de A. G. Frank se sitúa en primer plano la idea de la bipolaridad del capitalismo - concebido como generador del desarrollo de las "metrópolis" y a la vez del subdesarrollo de los "satélites" -, y se vincula esa bipolaridad a "la expropiación ... de una parte sustancial del superávit económico ... y su apropiación por otro sector del sistema capitalista mundial" (A. G. Frank, "El desarrollo y el subdesarrollo", Desarrollo, Año I, Nº 2, Colombia, marzo de 1966, pp. 11-12. Además, véase del mismo autor "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", Monthly Review Press, Nueva York, 1965). Esta connotación de explotación propia del par de conceptos metrópoli-satélite fue posteriormente incorporada en algunos de los trabajos de autores latinoamericanos que comparten el llamado "enfoque de la dependencia". Las obras de autores europeos sobre el intercambio desigual otorgan una connotación similar al deterioro de los términos del intercambio.

26/ A. O. Hirschman, op. cit.

/las economías

las economías resagadas ya había sido ampliamente reconocida - se aduce que la CEPAL habría propugnado una industrialización a ultranza, en desmedro del desenvolvimiento armónico de la economía. El énfasis excesivo en la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, realizada para el mercado interno, iría de la mano, con el descuido de la necesaria expansión de las exportaciones tradicionales, y de la diversificación de las exportaciones, en particular las de origen industrial. Asimismo,, habría existido una manifiesta despreocupación por el desarrollo de la agricultura.27/

En claro contraste con estas críticas, al revisar las contribuciones al ámbito de la política económica, pudo verse que la industrialización no se plantea como la forma exclusiva del crecimiento de la periferia. Al nivel más alto de abstracción se postula que ella ha de ser su modo principal de crecer. Pero como base más precisa de la política de desarrollo, se elaboran complejos criterios de asignación de recursos, de acuerdo a los cuales las inversiones deberán distribuirse entre producción de exportaciones y producción con destino interno, y en ésta entre industria, agricultura y otras actividades, de manera de asegurar la maximización del ingreso social. Tales criterios pueden pues conducir a resultados muy diversos en cuanto al grado de industrialización, dependiendo de las condiciones concretas de cada país periférico.28/

27/ A. Krieger Vasena y J. Pazos, Latin America, a Broader World Role, Ed. Ernest Benn Limited, Londres, 1973.

28/ Véase al respecto el Capítulo V, especialmente los puntos 1 y 2.

Capítulo IX

SINTESIS Y CRITICA

1. La unidad del pensamiento de la CEPAL

i) Este trabajo define el pensamiento de la CEPAL como el conjunto de las contribuciones a la teoría y a la política económica contenidas en los documentos oficiales de dicha institución.

El cuadro de la página ii ofrece una visión sintética de las contribuciones estudiadas. Las dos primeras partes las describen en detalle, examinándolas desde una óptica predominantemente analítica, destinada a evaluar su coherencia interna, y no su correspondencia con los hechos.

La minuciosa revisión de las contribuciones cepalinas revela que - ciertamente - las mismas no constituyen una mera juxtaposición de ideas genéricas sobre la evolución y el funcionamiento de las economías subdesarrolladas; al contrario, poseen un considerable desenvolvimiento analítico, y cumplen a grandes rasgos con los requisitos de forma de la teoría económica.

En otras palabras, si bien el rigor de los diversos aportes varía según los documentos que los presentan, el grado de coherencia que cada uno de ellos alcanza con el tiempo resulta sin duda satisfactorio. Aun más, se ha podido constatar que los análisis y recomendaciones de política económica son grosso modo consistentes entre sí, y con los aportes de teoría que les sirven de base conceptual.

Las consideraciones precedentes no implican negar que subsistan inconsistencias (muchas de las cuales fueron levantadas en capítulos previos), ya sean imprecisiones en el planteamiento de los supuestos, o imperfecciones en la lógica de la argumentación. Tampoco pretenden sugerir que los distintos aportes se encuentren interconectados y compatibilizados al punto de constituir aspectos parciales de una solo teoría perfectamente consistente. Sin embargo, pese al gran número de contribuciones y a la amplitud de los campos que cubren, la unidad que ellas presentan es considerable, como se tratará de mostrar a continuación.

/ii) La unidad

ii) La unidad del pensamiento de la CEPAL no es perceptible a primera vista, debido a que sus componentes se encuentran diseminados en múltiples documentos, publicados a lo largo de muchos años. La dificultad de captarla depende además del modo pragmático por medio del cual dicho pensamiento se fue estructurando.

Diversos aportes tienen origen en el examen de problemas concretos, sean de toda el área o de algunas de las economías que la conforman. En torno a tales problemas se van articulando una serie de argumentos teóricos, reunidos ad-hoc para explicar las causas de los mismos, y especialmente para justificar las medidas de política económica que se estiman adecuadas para resolverlos 1/.

Existen casos en que las políticas se proponen en abstracto - es decir, sin relación directa y visible con cualquier economía específica. Pero aún en esos casos, los argumentos teóricos se desarrollan en conexión con las recomendaciones de política económica, imbricados en la discusión y en el análisis de las mismas 2/.

Así pues, los trabajos de la CEPAL tienden a ir reseñando ad-hoc los argumentos teóricos más pertinentes para fundamentar determinadas acciones en el campo de la política económica, en detrimento del rigor y de la precisión con que ambos se presentan.

iii) Las notorias deficiencias de ese método pragmático no impidieron que el pensamiento en estudio alcanzase un grado de unidad mucho mayor que el habitualmente reconocido. La clave de esta unidad se encuentra en el temprano planteo de la concepción originaria, y en el hecho que sus distintos aspectos e hipótesis hayan sido poco a poco incorporados y desarrollados en restantes contribuciones de teoría y política económica.

1/ Un ejemplo característico es el análisis del desequilibrio externo: incluso la versión más acabada del mismo se logra en un estudio sobre el proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. Dicho estudio ha sido considerado en el Capítulo VII, 1.

2/ Así, la "versión industrialización" de la teoría del deterioro de los términos del intercambio (objeto del Capítulo IV) está contenida en un análisis de carácter general, relativo a la protección del mercado interno.

/La primera

La primera parte del presente trabajo examina en detalle esta conexión entre el contenido y la forma del pensamiento cepalino. Ella muestra qué aspectos de la concepción inicial se encuentran contemplados en cada una de las formalizaciones surgidas durante la década de 1950. Las mismas se han considerado fundamentales justamente porque van desarrollando aquel contenido básico, hasta abarcarlo por completo.

El alto grado de unidad del pensamiento en estudio se comprueba por la estrecha correspondencia entre su contenido y su forma 3/. Como se anticipó en la Introducción General, la concepción originaria está constituida por una serie de ideas e hipótesis básicas sobre el desarrollo periférico que, aunque planteadas a nivel pre-analítico, están articuladas unas a otras y son compatibles entre si. Debido a ello, a medida que los distintos aspectos de dicha concepción van siendo formalizados y desarrollados con más amplitud y rigor, en los múltiples aportes cepalinos a la teoría y política económica, estos últimos no resultan contradictorios ni excluyentes, sino armónicos y complementarios. Así entendida, la unidad del pensamiento de la CEPAL significa que las contribuciones fundamentales están ligadas por su contenido común, y conforman de ese modo el esbozo de una teoría de la economía periférica, o en otros términos, el esbozo de una teoría del subdesarrollo.

El desenvolvimiento de diversos componentes de ese aporte global continúa en el decenio de 1960. La segunda parte describe los avances de dicho período, durante el cual se introducen mejoras sustanciales en algunas de las contribuciones de teoría y política económica previamente existentes (Capítulo VII, 1 y 3). En los primeros años se realizan esfuerzos por

---

3/ En breve síntesis, la correspondencia observada es la siguiente: la "versión contable" de la teoría del deterioro de los términos del intercambio (Capítulo II, 1) dice respecto a los tres primeros puntos de la concepción originaria; la "versión ciclos" (Capítulo II, 2), a los cuatro primeros; la interpretación de la industrialización periférica (Capítulo III), cubre los puntos sexto y séptimo; la "versión industrialización" de la teoría del deterioro (Capítulo IV), que es entre todas la contribución de mayor generalidad, incorpora al análisis los siete primeros puntos; los aportes de política económica (Capítulo V) guardan relación con el octavo punto del contenido básico. La explicación detallada de esta correspondencia puede hallarse en las páginas que se indican a continuación, citadas en el mismo orden: 34/5; 44/5; 105/6; 170/5; 214/7

/renovar la

renovar la interpretación del desarrollo a largo plazo, mediante un análisis que procura integrar a la misma elementos de tipo social y político (Capítulo VII, 2). Si bien tales esfuerzos traen consigo cierto enriquecimiento de las ideas que constituyen la concepción fundacional, no se logra con ellos esclarecer la interconexión de esos elementos con los de cuño económico, ni se llega más allá de una descripción sugerente del proceso socio-económico en su conjunto. Tampoco se producen progresos significativos en la articulación lógica entre las contribuciones fundamentales elaboradas en la década anterior.

Se acaba de indicar que la unidad del pensamiento de la CEPAL depende de que un mismo contenido se fue desenvolviendo en distintas formalizaciones, a lo largo del tiempo. Ese nexo entre el contenido y la forma se retoma a continuación desde otra óptica. El punto siguiente trata de mostrar que la concepción inicial posee un carácter estructuralista, y los tres sucesivos, que lo transmite a los aportes teóricos en los cuales se desarrolla. A base de esas consideraciones, se sostendrá posteriormente que la naturaleza estructuralista del pensamiento en estudio condiciona sus alcances y limitaciones de manera decisiva.

2. La concepción inicial

i) Dicha concepción postula que la economía mundial está compuesta por dos polos, el centro y la periferia, cuyas estructuras productivas difieren de modo sustancial. La estructura productiva de la periferia se dice heterogénea, para indicar que en ella coexisten actividades donde la productividad del trabajo es elevada, como en el sector exportador, con otras de productividad reducida, como la agricultura de subsistencia. Se indica además que dicha estructura es especializada, en un doble sentido: las exportaciones se concentran en uno o en pocos bienes primarios; la diversificación horizontal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción poseen escaso desarrollo, de tal modo que una gama muy amplia de bienes - sobre todo de manufacturas - debe obtenerse mediante la importación.

/Estas dos

Estas dos características fundamentales, la heterogeneidad y la especialización, se definen por contraste con las de la estructura productiva de los centros, que se considera comparativamente homogénea y diversificada. Las diferencias de estructura sirven de base a las distintas funciones que cada polo cumple en el esquema tradicional de la división del trabajo, que a su vez se reflejan en un tipo de comercio internacional caracterizado por el intercambio de alimentos y materias primas por bienes industriales.

La concepción básica reconoce la existencia de una diferenciación originaria: en cierto punto del tiempo, el centro ya había logrado implantar técnicas modernas y elevar la productividad del trabajo en mucho mayor medida que la periferia. Pero dichas economías sólo adquieren realmente sus características diferenciales a través del desarrollo hacia afuera. La heterogeneidad y la especialización se conforman y consolidan en esa etapa, puesto que durante la misma la periferia crece primordialmente a base de la expansión de actividades exportadoras de bienes primarios.

Al elevarse los niveles de ingreso en la economía mundial y en la propia periferia, el patrón de desenvolvimiento de esta última se altera de forma espontánea. En la nueva fase, denominada de desarrollo hacia adentro, la principal fuente de dinamismo proviene de la instalación y ampliación de un sector industrial, cuya producción se destina al mercado interno.

La diferenciación estructural de centros y periferia no implica que ésta permanezca aislada y en estado de atraso. Al contrario, se supone que en ambos modelos y fases los dos polos se interconectan y se condicionan recíprocamente, y que en cada uno de ellos van ocurriendo cambios estructurales. Por ejemplo, durante el desarrollo hacia afuera, la expansión acelerada del sector exportador puede inducir el surgimiento de diversas ramas industriales, y provocar la reabsorción de grandes contingentes de fuerza de trabajo en condiciones de alta productividad, sin que la especialización llegue a reducirse drásticamente, o la heterogeneidad a desaparecer por completo. Tales características tampoco son erradicadas mediante el desarrollo hacia adentro. Posteriormente se verá que a pesar de los importantes cambios

/que este

que este nuevo modelo trae consigo, la especialización y la heterogeneidad tienden a perpetuarse, o con más propiedad, a reproducirse y a reaparecer bajo nuevas formas.

Así pues, los conceptos de centro y periferia no se definen a base de una diferenciación estática de sus estructuras productivas, sino que envuelven las ideas ya señaladas de interconexión y cambio estructural. Dicho de otro modo: centros y perferia conforman un sistema único, que es dinámico por su propia naturaleza.

Los principales rasgos de la evolución económica a largo plazo del sistema centro-periferia - esto es, de su dinámica - pueden resumirse de la siguiente manera:

- La estructura productiva de la periferia permanece rezagada. La pertinacia de este rezago le impide generar progreso técnico e incorporarlo a la producción en medida similar al centro. Esta disparidad sirve de fundamento al postulado de acuerdo al cual la productividad del trabajo se incrementa menos en el sector primario-exportador de la periferia que en la industria céntrica, y su aumento medio tiende también a ser menor en el primer tipo de economía.

- El rezago estructural juega un papel clave en la interpretación de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio. En última instancia, ésta se considera provocada por la generación continua de un excedente de mano de obra en los sectores de baja productividad, que presiona persistentemente sobre los salarios de la periferia, y a través de ellos, sobre los precios de sus exportaciones primarias.

- Ambos fenómenos (esto es, la diferenciación de la productividad del trabajo y el deterioro de la relación de intercambio) explican por qué los niveles de ingreso real medio tienden a diferenciarse, entre los dos polos del sistema. A su vez, esta diferenciación contribuye a explicar por qué las condiciones de rezago de la estructura productiva periférica no van siendo superadas, sino que se perpetúan.

- En el sistema centro-periferia existe pues una tendencia al desarrollo desigual de los dos polos que lo constituyen. Desigualdad creciente

/entre los

entre los niveles de ingreso real medio, por una parte; y por la otra, desigualdad en cuanto al grado de penetración y difusión del progreso técnico (homogeneidad), y en cuanto al grado de complementariedad intersectorial e integración vertical de sus estructuras productivas (diversificación).

ii) La naturaleza estructuralista de la concepción inicial puede apreciarse con claridad en la síntesis anterior. En efecto, esa concepción privilegia las peculiaridades de la estructura productiva de la periferia, entre las que destaca el nivel de productividad del trabajo de los distintos sectores productivos, y el grado de complementariedad existente entre ellos; tales peculiaridades se establecen en ambos casos por contraposición con las que posee la estructura productiva de los centros, lo que implica que simultáneamente se está definiendo un sistema, el sistema centro-periferia; la desigualdad se considera inherente a su dinámica: las estructuras productivas de los polos se hacen más amplias y complejas pero las diferencias entre dichas estructuras (y entre los respectivos niveles de ingreso real medio) tienden a perdurar 4/.

iii) El examen detallado de las contribuciones cepalinas permite afirmar que la amplia y compleja argumentación de las mismas se ordena y articula, en lo esencial, en torno a la explicación de tres tendencias que

---

4/ La breve reconsideración de la concepción del sistema centro-periferia muestra que su enfoque es compatible con definir estructura como "las proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio" (F. Perroux); y sistema como un "complejo coherente de estructuras" (J. Lhomme), siempre que se entienda que dicho concepto posee una connotación dinámica, esto es, que las estructuras se van transformando, y con ellas cambia el propio sistema (A. Marchal). Sobre estas definiciones véase A. Marchal, Estructuras y sistemas económicos, Ed. Ariel, Barcelona, 1961, pp. 50/60. Sin embargo, se ha de tener presente que la mencionada concepción alude fundamentalmente al ámbito de los fenómenos económicos, y que ella se anticipa en varios años al surgimiento de las preocupaciones metodológicas que se harán frecuentes en la llamada corriente estructuralista latinoamericana, tendientes a integrar otros aspectos del acontecer social a la interpretación del subdesarrollo. Acerca de las connotaciones y la amplitud que adquiere con el tiempo el concepto de estructura entre los autores de dicha corriente, es útil consultar el prólogo de A. Pinto a Introduçao á Economia, de A. Castro y C. Lessa, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1966.

/se consideran

Este no se debe sólo a factores demográficos; depende fundamentalmente de la dimensión del sector heterogéneo 13/, que expulsa los incrementos de su propia población activa, y además,del uso de técnicas de elevada densidad, que producen desempleo tecnológico en dicho sector.

Así pues, se confirma que en los análisis de la CEPAL la tendencia al desempleo es atribuida a desproporciones en la transformación de la estructura productiva: básicamente, entre el crecimiento del sector moderno - habida cuenta de las actividades que lo componen y de las técnicas utilizadas -, y el crecimiento demográfico y el ritmo de expulsión de mano de obra desde el vasto sector arcaico. Se ve asimismo que tales desproporciones no son más que una manifestación de la heterogeneidad peculiar de las economías periféricas y de la dificultad de superarla.

vi) Existe una argumentación complementaria de la anterior, relativa a la incidencia de la estructura de propiedad y tenencia de la tierra en los problemas del empleo. Dicha estructura se caracteriza por la coexistencia de latifundio y minifundio, y por la proliferación de formas precarias de tenencia del suelo agrícola.

Dado el rezago tecnológico, la escasez de tierra y los bajísimos niveles de productividad, el minifundio es incapaz de capitalizarse y de retener los incrementos de su población activa en las pequeñas parcelas en que produce.

En el latifundio y en las explotaciones realizadas bajo arriendo u otras formas de tenencia precaria se tiende a optar por técnicas del tipo de la mecanización, que utilizan poca mano de obra por unidad de producto y de superficie, y cuya densidad de capital es elevada. Aunque del punto de vista privado se obtiene con las mismas mayor rentabilidad, tales técnicas generan menos empleo que otras alternativas disponibles, y más desempleo tecnológico, cuando se las usa en actividades que compiten con producción pre-existente.

El latifundio desfavorece la acumulación de capital, tanto por la sub-ocupación de grandes extensiones de tierra que quedan ociosas o mal utilizadas, como por la alta propensión a consumir, que se vincula a la gran concentración de la propiedad y a la condición social del terrateniente.

13/ Véase al respecto la nota de pié de página Nº 11

4. Especialización productiva y desequilibrio externo

i) Similarmente a la anterior presentación de los problemas del empleo, los argumentos cepalinos sobre el desequilibrio externo pueden ser replanteados de manera breve y simple, a fin de que el carácter estructuralista de los mismos aparezca en primer plano.

ii) Por hipótesis, en un sistema económico bipolar, compuesto por el centro y la periferia, los precios de los bienes elaborados en ambos polos permanecen constantes y tampoco varían los de los bienes que son objeto de su comercio recíproco. Se admite además que no se producen movimientos de capital, entre dichas economías.

La periferia es especializada, en el doble sentido señalado con anterioridad: sólo exporta hacia el centro productos primarios; el grado de diversificación horizontal, complementariedad intersectorial e integración vertical de su estructura productiva es incipiente. En conexión con esta segunda característica, la demanda de importaciones de manufacturas producidas por el centro presenta gran dinamismo; su elasticidad-ingreso es superior a la unidad, de tal modo que en la periferia las importaciones tienden a crecer con más intensidad que el ingreso.

En el centro sucede lo contrario. Como sólo adquiere en el exterior alimentos y materias primas, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones resulta menor que uno, y por lo tanto las importaciones crecen a un ritmo más bajo que el ingreso respectivo.

iii) La disparidad de elasticidades y la tasa de crecimiento del ingreso céntrico imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso periférico: ésta deberá ser inferior a la del centro, y tanto menor cuanto mayor sea dicha disparidad 14/. Si ese límite es excedido, se generarán sucesivos deficit

14/ Sean Gp y Gc las tasas de crecimiento del ingreso de la periferia y del centro, y Ep y Ec las respectivas elasticidades ingreso de la demanda de importaciones. La expresión Gp.Ep = Gc.Ec indica qué condición debe cumplirse para que el equilibrio externo de ambas economías se mantenga a lo largo del tiempo, bajo el supuesto de que no se producen variaciones en los precios ni movimientos de capital. A base de ella se percibe fácilmente que si la elasticidad es menor en el centro que en la periferia (si Ec < Ep), la preservación del equilibrio externo exige que el ingreso crezca menos en ésta que en el primero, y tanto menos cuanto mayor sea la disparidad de elasticidades.

/comerciales en

comerciales en la periferia, a menos que se logre evitarlos mediante cierto tipo de industrialización, caracterizado por la sustitución de importaciones y por el cambio en la composición de las importaciones.

Los argumentos básicos de la CEPAL sobre estos dos rasgos de la industrialización periférica son sencillos. Para crecer en una tasa superior a la impuesta por los factores antes mencionados y obviar el desequilibrio, se requiere, por un lado, emprender la elaboración interna de algunos bienes industriales, y por otro, impedir las importaciones de los mismos, así como la de otros bienes prescindibles, de modo que pueda satisfacerse la demanda de importaciones inducida por la producción sustitutiva, y en general por el crecimiento del ingreso. La sustitución de importaciones ha de ser acompañada por un cambio en la composición de las importaciones, pues se hace necesario reducir las de algunas categorías de bienes (por ejemplo, los bienes de consumo de fácil elaboración, durante las primeras etapas de la expansión industrial) y aumentar las de otros rubros distintos (como los insumos intermedios y maquinarias) 15/.

Estos argumentos contienen un patrón teórico de referencia o paradigma que establece las condiciones que la industrialización debe cumplir, o con más propiedad, la transformación de la estructura productiva que la industrialización ha de traer consigo, a fin de contrarrestar la tendencia al desequilibrio externo impuesta por la disparidad de elasticidades. Admítase como simplificación adicional que las exportaciones primarias de la periferia aumentan a una tasa definida y constante.16/. Para preservar el equilibrio de la balanza comercial será necesario que las distintas actividades cuya producción se destina al mercado interno se expandan a complementariedad entre los productos de esas mismas actividades, unida al

---

15/ La sustitución de ciertas importaciones y la simple compresión de otras reducen el valor de Ep, en la fórmula de la cita anterior. Dicha reducción implica, además, que cambia la composición de las importaciones realizadas.

16/ Por ejemplo, a la tasa determinada por el incremento del ingreso del centro y por su elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, cuyos valores definen el ritmo de expansión de las importaciones del centro, que son las exportaciones de la periferia.

/cambio en

cambio en la composición de las importaciones 17/ (la oportuna reducción de algunas de ellas, para hacer frente a las necesidades de importación de los sectores que se expanden), limite el crecimiento de las importaciones globales al ritmo a que crecen las exportaciones. Implícitamente, se requiere además que la oferta de bienes - en parte originada en las actividades internas y en parte compuesta por importaciones - se adecúe a los cambios en la estructura de la demanda que acompañan a la industrialización y al desarrollo de la economía periférica.

El párrafo precedente muestra que las condiciones dinámicas requeridas para preservar el equilibrio externo consisten en un conjunto de tasas de expansión de la producción (y por ende de acumulación de capital) en las distintas actividades de la economía periférica, las cuales a su vez suponen ciertos ritmos de aumento o de reducción de los diversos componentes de las importaciones. En dichas tasas sectoriales y/o parciales están implícitas las tasas globales de acumulación de capital, de crecimiento del producto y de incremento de las importaciones, que no son más que promedios de las primeras. Desde otro ángulo, el mismo modelo de equilibrio puede representarse mediante las proporciones en que se han de distribuir los recursos productivos y la producción total entre los distintos sectores y ramas de actividad, y los recursos de divisas entre los diversos tipos de importaciones, durante un número arbitrario de períodos de ingreso.

17/ En el crecimiento del centro referido en la anterior nota de pié de página puede estar implícito cierto patrón de transformación de su estructura productiva. En ese caso, el cambio en la composición de las importaciones de la periferia reflejaría una de las características de tal transformación, al indicar cómo se altera la composición de las exportaciones de aquella economía. En líneas generales, se concibe que durante las primeras etapas de la industrialización periférica se requerirá un intenso crecimiento de las exportaciones de bienes intermedios y de capital producidos por el centro, y un crecimiento lento - o incluso a tasa cero o negativa - de las de bienes de consumo.

/Como en

Como en el punto anterior, en éste se aprecia con claridad el carácter estructural del modelo considerado. En efecto, dicho modelo no es otra cosa que un patrón ideal de transformación de la estructura productiva, que establece las proporciones que han de irse cumpliendo entre los varios sectores y ramas de actividad, a fin de evitar el desequilibrio externo 18/. También en este caso el modelo constituye el desenvolvimiento de uno de los aspectos claves de la concepción inicial: la especialización de la economía periférica; pues la tendencia al desequilibrio se logra superar mediante una mayor complementariedad intersectorial de la producción de dicha economía, es decir, reduciendo el grado de su especialización 19/.

iv) La tendencia al desequilibrio externo se explica por contraste con un patrón de referencia del tipo del que acaba de ser resumido. En la periferia la industrialización se inicia en condiciones de especialización primario-exportadora, y de rezago en los niveles de productividad de las actividades denominadas heterogéneas, lo que impide emprender la sustitución de importaciones, de forma más o menos simultánea, en los distintos eslabones de la cadena productiva (por ejemplo, en bienes de consumo, intermedios y de capital). Al contrario, las condiciones aludidas inducen a realizar la sustitución a partir de los bienes cuya elaboración es más simple, como los

---

18/ Como se deriva de las dos notas de pié de página precedentes, en estricta lógica se requiriría tener en cuenta el patrón de transformación de la estructura productiva del centro. De la evolución de dicha economía sólo se han considerado las tasas de crecimiento del producto y de las importaciones, e implícitamente, el cambio en la composición de sus exportaciones, que equivale al de las importaciones periféricas.

19/ En contraste con el modelo que se acaba de delinear, es posible suponer la inexistencia de cualquier patrón de transformación de la estructura productiva compatible con el equilibrio externo, que sólo contemple la expansión de las exportaciones de bienes primarios. Se puede en cambio concebir un modelo alternativo que, de forma similar al anterior, implique aumentar el grado de diversificación y complementariedad de la estructura productiva interna, pero que además se apoye en la diversificación de las exportaciones, incluyendo entre ellas bienes del sector manufacturero, de demanda más dinámica que los productos primarios tradicionalmente exportados. En el punto siguiente se hace referencia a ese tipo de modelo.

/bienes de

bienes de consumo final de la industria liviana. Ello a su vez da lugar a que la propia sustitución genere ingentes requerimientos de importaciones, que tienden pronto a exceder los límites impuestos por el lento crecimiento de las exportaciones y por el agotamiento de las posibilidades de comprimir importaciones prescindibles.

En otras palabras - y desde el ángulo del mencionado patrón de referencia - se aduce que las transformaciones en la estructura productiva, y los cambios en la composición de las importaciones que la acompañan, no se dan en la práctica de acuerdo a las condiciones ideales de proporcionalidad requeridas para preservar el equilibrio externo. El desequilibrio se explica pues, en última instancia, por desproporciones en la composición sectorial de la producción, o si se quiere, en los ritmos de crecimiento de los diversos sectores productivos de la periferia 20/. Se aprecia asimismo que estas desproporciones expresan la dificultad de superar la especialización peculiar de la periferia.

v) Como en el punto precedente, también en éste el modelo planteado tiene implicaciones en cuanto a la propiedad de los activos de la economía periférica. Tales implicaciones dicen respecto al capital extranjero, y a los límites de su participación en el desarrollo de dicha economía.

De acuerdo a los supuestos del modelo mencionado, las exportaciones se expanden a un ritmo inferior al del ingreso global, lo que a su vez implica la paulatina disminución de los coeficientes de exportaciones y de importaciones. Se trata pues de un patrón de desenvolvimiento en que la periferia crece de forma autocentrada, en cierre gradual.

En ese tipo de modelo, la cuantía anual de los préstamos e inversiones extranjeras no puede aumentar de manera contínua e indefinida 21/. Ello se

---

20/ Entre si y/o con el ritmo de crecimiento del centro y/o de los distintos sectores componentes de dicha economía. Véanse al respecto las notas de pié de página Nºs. 17 y 18.

21/ Esta imposibilidad también se verifica en otros tipos de modelos, en los cuales las exportaciones (y/o su poder de compra) se expanden con relativa lentitud, aunque no necesaria ni permanentemente a menor tasa que el producto social.

/debe a

debe a que con el tiempo las amortizaciones y servicos sobrepasan los nuevos ingresos de capital, y a la larga la corriente financiera se hace crecientemente negativa 22/, de tal modo que el saldo neto de la misma pasa a constituir un porcentaje cada vez mayor de las exportaciones.

Los documentos de la CEPAL postulan que durante cierto lapso las entradas brutas de capital podrán o deberán ir aumentando, con dos propósitos fundamentales: incrementar el ahorro sin mayor sacrificio de exiguo nivel de consumo, en las primeras etapas de la industrialización periférica; paliar la escasez de divisas inducida por la propia sustitución de importaciones, hasta tanto esta produzca el efecto de reducir la demanda externa de los bienes sustituidos.

Pero esta doble función atribuida al financiamiento externo se concibe como necesariamente transitoria 23/: en el largo plazo, los nuevos aportes tendrán que cesar o disminuir; de otro modo, sus servicios comprometerán de más en más las disponibilidades de divisas generadas por las exportaciones, e impedirán satisfacer los ingentes requerimientos de importación que acompañan al desarrollo de la periferia.

Respecto a dicho proceso, de las consideraciones precedentes derivan además los siguientes corolarios: en el largo plazo, el coeficiente de ahorro externo y la cuota-parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de los activos de la periferia deberán reducirse; inversamente, los porcentajes de ahorro propio y de la propiedad nacional deberán aumentar.

Así pues, por razones económicas (ligadas a las dificultades que enfrenta su sector externo, y a la especialización de la estructura productiva subyacente en ellas), el desarrollo de la economía periférica habrá de tener por fuerza un carácter nacional.

22/ Salvo que se adopten hipótesis extremas, que carecen de todo interés práctico, respecto a la tasa de aumento de los ingresos anuales de capital. Véase al respecto, El mercado común latinoamericano, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/53[illegible],

23/ Sobre estas funciones del financiamiento externo y sobre su necesaria transitoriedad, puede consultarse el punto 3.3 del Cap. V.

/5. Especialización

5. Especialización, heterogeneidad y deterioro

i) Este punto dice respecto a la tercera tendencia que las constribuciones de la CEPAL buscan explicar, el deterioro de la relación de intercambio. También en él se trata de poner de manifiesto que la explicación está basada en un patrón de referencia implícito, que impone las condiciones requeridas para que el deterioro no se produzca. Dicho paradigma es el de mayor complejidad y amplitud de los tres considerados, pues en líneas generales engloba a los dos anteriores. En efecto, como podrá apreciarse, entre las mencionadas condiciones se incluyen el equilibrio de la balanza comercial y el pleno empleo de la fuerza de trabajo a niveles de productividad normal, que son justamente los objetos de análisis de los modelos precedentes.

ii) Para simplificar la presentación, conviene apoyarse en un conjunto de supuestos similar al de la versión más sencilla de la teoría del deterioro de los términos del intercambio descrita en el Capítulo IV, es decir, la que excluye la consideración del progreso técnico 24/.

En un sistema económico bipolar, compuesto por el centro y la periferia, prevalecen condiciones de libre comercio y movilidad del capital, así como de libre competencia, al interior de cada polo.

En la periferia existen dos sectores productivos, el primario-exportador y el industrial. La mano de obra, de calidad homogénea, ha sido totalmente absorbida por dichos sectores, al cabo de un año base arbitrario.

En la industria, el ingreso real por persona ocupada (medido en bienes industriales) equivale, por definición, a la productividad física media del trabajo, y se subdivide en salario real y beneficio unitario; éste último representa la remuneración del capital. El ingreso medio del sector primario-exportador se equipara al de la industria, pues las fuerzas del mercado igualan la remuneración de los recursos - trabajo y capital - ambas actividades. En el gráfico de la p. 302-A, los niveles iniciales de ingreso

---

24/ Dicha versión se halla contenida en los puntos 1 y 3 del Capítulo IV.

/medio, salarios

medio, salarios y beneficio unitario de la economía periférica están representados por PC = OA, PD = OB y DC = BA, respectivamente 25/.

La productividad del trabajo, el salario y el beneficio de la industria periférica equivalen a los del centro, de modo que los bienes que elabora son competitivos con similares importados, sin cualquier protección. La balanza comercial y de pagos se hallan en equilibrio, en la situación inicial.

En cuanto a la evolución de la economía periférica, se postula que durante un número n de períodos de ingreso, también arbitrario, la productividad del trabajo permanece constante 26/ y la mano de obra plenamente ocupada. El aumento total de la población activa, correspondiente a los n períodos, está representado por el segmento OP, en el cual el empleo del sector primario-exportador se mide desde O hacia P, y el de la industrial, desde P hacia O. Las fuerzas del mercado impulsan a dicha economía hasta una situación final, al cabo del período n, en que el sector primario-exportador absorbe la cantidad OR de mano de obra adicional, y la industria la cantidad PR. Esta última se distribuye entre la producción para el mercado interno y la producción de manufacturas para la exportación en las cantidades PS y SR, respectivamente.

El aumento del empleo industrial (de P hasta R) supone la instalación sucesiva de nuevas actividades manufactureras. En algunas de ellas toda la producción se destina al mercado interno, que es suficiente para utilizar la capacidad instalada a plenitud. En otras, la exportación complementa la demanda doméstica y corrige la virtual inadecuación de la escala mínima disponible 27/. Período tras período, la competencia asegura el equilibrio

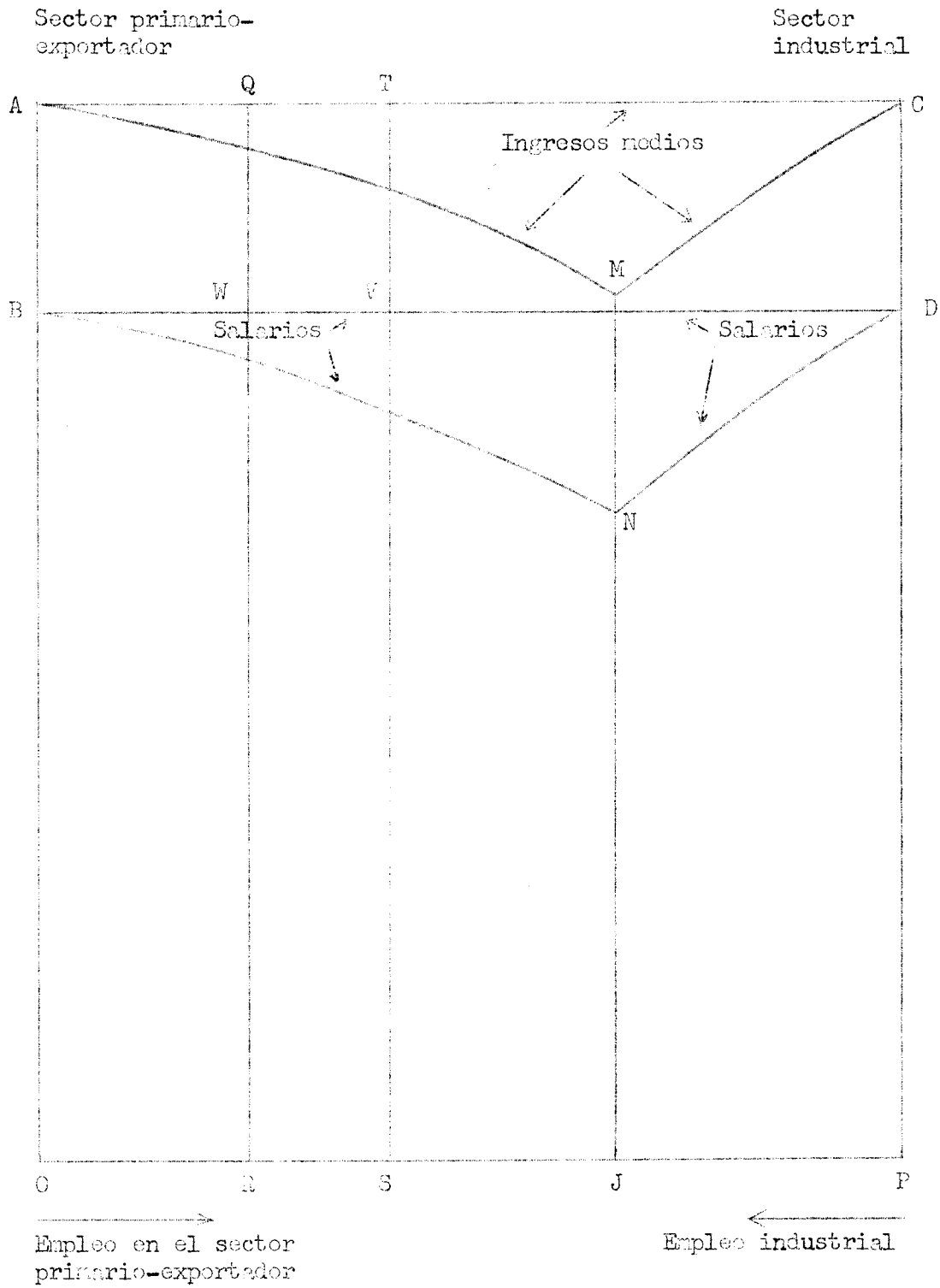
---

25/ Dicho gráfico es una adaptación y una simplificación del que se utiliza en el Capítulo IV (p. 113). Para obtener mayores detalles sobre el mismo y sobre los conceptos que en él se representan, véase infra, pp. 112/127.

26/ Este supuesto deriva directamente del de la inexistencia de progreso técnico, y por lo tanto se extiende también a las actividades productivas de la economía central.

27/ El pleno uso de la capacidad instalada permite que la productividad neta del trabajo - esto es, el producto por hombre ocupado, deducido el costo de depreciación del capital - también permanezca constante, en la industria periférica.

/de los


Sector primario-exportador
Sector industrial
A
Q
T
C
Ingresos medios
M
W
V
B
D
Salarios
Salarios
N
O
R
S
J
P
Empleo en el sector primario-exportador
Empleo industrial

/de los

de los mercados de los distintos bienes industriales, el cual por hipótesis se logra sin variación de los precios relativos de dichos bienes (tanto los de las manufacturas producidas internamente como los de las importadas). El ingreso medio (PC = ST = RQ), los salarios (PD = SV = RW) y el beneficio unitario (DC = VT = WQ) del sector industrial, mantienen sus niveles iniciales.

La oferta de la actividad primario-exportadora de la periferia aumenta al mismo ritmo que la demanda, que a su vez se expande a la tasa determinada por el crecimiento del ingreso del centro, y por la elasticidad-ingreso de su demanda de importaciones primarias. El mercado de ese tipo de producto se mantiene pues en equilibrio, sin que varíe el precio relativo vigente en la situación inicial. También en este sector, el ingreso medio (OA = RQ) y los salarios (OB = RW) (y por ende el beneficio unitario) conservan las magnitudes del período base.

Como quedó dicho, la industria periférica no se expande sólo por medio de la sustitución de importaciones, sino también a través de la exportación de manufacturas. Aliada al aumento de las exportaciones primarias, la expansión industrial permite mantener el equilibrio de la balanza comercial y de pagos, al tipo de cambio prevaleciente en el año base.

Tratándose de un sistema bipolar, en los supuestos precedentes está implícito que la evolución de la economía periférica es compatible con la de la economía central, y/o que se producen en ellas transformaciones complementarias. Así por ejemplo, los cambios en la composición de las importaciones (y de las exportaciones) de la primera, han de corresponder a los cambios que ocurran en la composición de las exportaciones (y de las importaciones) de la segunda.

iii) Los supuestos que se acaban de describir contienen ya un patrón de referencia. De acuerdo a ellos se cumplen un conjunto de condiciones que evitan cualquier variación de la relación de precios entre exportaciones primarias e importaciones industriales, capaz de originar la diferenciación de los ingresos medios de ambas economías.

/Enfocando dicho

Enfocando dicho paradigma desde el ángulo de la periferia y destacando los aspectos dinámicos del mismo, sus principales características pueden sintetizarse de este modo:

Los sectores productivos - el primario-exportador, la industria de exportación y la industria orientada al mercado interno - acumulan y crecen a tasas compatibles entre sí.

En primer lugar, dicha compatibilidad se pone de manifiesto en el pleno empleo de la fuerza de trabajo, a niveles de productividad constante. En las actividades industriales la productividad es equivalente a la que se alcanza en los centros, de tal modo que los respectivos niveles de ingreso también se equiparan.

En segundo lugar, las tasas son compatibles por cuanto aseguran el equilibrio externo: el crecimiento de las exportaciones primarias e industriales, y la expansión de las actividades sustitutivas, implican que las exportaciones e importaciones globales aumentan al mismo paso. En el sector primario-exportador, la productividad y los precios relativos no varían, y el ingreso medio respectivo permanece constante, e igual al que prevalece en la industria de la periferia y en el centro.

En tercer lugar, dadas las condiciones de empleo, productividad y precios a que se expanden las varias actividades periféricas, las remuneraciones de los recursos también se igualan entre dichas actividades, así como con las del centro. Esta igualdad de los salarios reales y de los beneficios indica - desde otro ángulo - que no se produce diferenciación de ingresos, entre los dos polos del sistema económico.

Como los modelos anteriores, también éste puede plantearse mediante las proporciones en que la producción y los recursos productivos deben ser distribuidos en cada uno de los períodos de ingreso. En ello se aprecia con claridad el carácter estructuralista de tal modelo, puesto que el mismo no es más que un patrón de transformación de la estructura productiva periférica sumamente simple 28/. Dicho patrón establece las condiciones requeridas

---

28/ Como ya se indicó, aunque el modelo se refiera básicamente al polo periférico, sus supuestos implican que la transformación estructural y la evolución económica del polo central del sistema se producen de manera complementaria y compatible con las del primero.

/para evitar

para evitar a la vez el desequilibrio externo y el desempleo, y para lograr, además, niveles de la productividad del trabajo (en la industria) y de los precios relativos (en el sector primario-exportador) que aseguren la igualación de los ingresos medios entre periferia y centro.

También se puede apreciar que dicho modelo incorpora los conceptos de especialización y heterogeneidad. La diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones alcanzada con el desenvolvimiento industrial, que permiten mantener el equilibrio externo, indican que la especialización estructural ha sido superada. El pleno empleo en condiciones de productividad normal refleja que la heterogeneidad estructural ya no subsiste. Con ello se logra evitar el deterioro de los precios de las exportaciones primarias, y por esa vía, impedir la diferenciación de ingresos. En el sistema centro-periferia, no existen pues tendencias al desarrollo desigual, ni en lo que respecta a las características de las estructuras productivas, ni en cuanto a los niveles de ingreso real medio de los dos polos que lo constituyen.

iv) Tácitamente, el deterioro se explica por contraste con un modelo del tipo del que se acaba de delinear, postulando que la acumulación y el crecimiento no se realizan en la periferia de acuerdo a las condiciones de proporcionalidad requeridas para evitarlo. Esto puede ser visualizado con claridad replanteando brevemente la explicación de dicho fenómeno a base del gráfico anterior, y contraponiéndola paso a paso al modelo aludido.

Se admite en primer lugar que las exportaciones de la periferia no se diversifican. Como las mismas mantienen su carácter primario, el funcionamiento del sistema económico en su conjunto se ve influenciado por el diferente dinamismo que presenta la demanda de importaciones en sus dos polos. Según se concibe, la disparidad de elasticidades da origen a sucesivos deficit comerciales en el polo periférico, que a su vez obligan a adoptar sucesivas devaluaciones del tipo de cambio. Estas traen consigo una serie de alzas en los precios internos de las exportaciones primarias y de las importaciones, que impulsan la expansión de la producción primario-exportadora y de la producción industrial sustitutiva. Dicho mecanismo de impulsión lleva a la economía periférica desde la situación inicial hasta

/una situación

una situación definida por el punto J, en la cual se asigna a la industria la cantidad PJ del incremento de la fuerza de trabajo, y al sector exportador la cantidad de OJ 29/.

Interesa particularmente examinar las características con que se va produciendo la expansión de ambas actividades. La industria no se expande en condiciones de productividad constante, como en el modelo anteriormente descrito. Por hipótesis, ello depende de que las nuevas ramas que se han instalado sólo destinan su producción al mercado interno, cuyas dimensiones obligan a operar con márgenes de capacidad ociosa cada vez mayores. El aumento de los costos de depreciación por unidad de mano de obra se refleja en la merma de la productividad neta del trabajo y del ingreso medio industrial. En el gráfico adjunto, ellos caen paulatinamente de acuerdo a CM, desde PC en la situación inicial, hasta JM en la final. Como el beneficio unitario se supone constante, para que la producción manufacturera mantenga su competitividad, es necesario que los salarios se reduzcan de forma paralela: éstos disminuyen a lo largo de DN, desde PD hasta JN, entre las mencionadas situaciones.

Las exportaciones tampoco se comportan como en el paradigma delineado con anterioridad, puesto que las de manufacturas no llegan a realizarse, y las de origen primario aumentan a un ritmo mayor que el de la demanda respectiva. En consecuencia, los precios de las exportaciones primarias se reducen de manera continua; y aunque la productividad del sector que las genera permanece constante, el ingreso medio disminuye a lo largo de AM, y los salarios de acuerdo a BN, a parejas con los del sector industrial, hasta alcanzar las magnitudes JM y JN, respectivamente, en la situación final.

En síntesis: en la industria, la reducción del ingreso medio se asocia a la merma de la productividad, y en el sector primario-exportador, al deterioro de los precios relativos. Dada la constancia de la remuneración del capital, la caída del ingreso se produce exclusivamente en los salarios, cuya baja se hace posible en virtud de la disponibilidad de mano de obra existente en la economía periférica.

29/ Tal mecanismo se describe con más detalle bajo el título "La operación del sistema económico", en el punto 2 del Capítulo IV, pp. 128/133.

/Las consideraciones

Las consideraciones precedentes permiten destacar los elementos que juegan en la explicación del deterioro. Por un lado, obra la disparidad de elasticidades y el desequilibrio externo que la misma tiende a generar.

Pero si estos factores se enfocan desde el ángulo de la estructura productiva, se aprecia que ellos en verdad reflejan la especialización de dicha estructura, entendida en los dos sentidos señalados reiteradamente: el carácter primario del sector exportador, que enfrenta a la periferia a una lenta expansión de la demanda externa; y la escasa diversificación del aparato productivo destinado a satisfacer el mercado interno y/o el modo por el cual se lo va ampliando (mediante una sustitución de importaciones que se realiza de lo simple a lo complejo), que generan una ingente demanda de bienes importados.

Por otro lado, influyen la baja del nivel de productividad industrial y la disponibilidad de mano de obra, que permite que tal merma sea compensada con menores salarios. En otras palabras, juegan factores que representan de manera simplificada las condiciones de heterogeneidad peculiares de la estructura productiva periférica: la existencia de actividades de tecnología rezagada (expresada mediante la reducción de la productividad industrial), y el exceso real o virtual de población activa (expresado a través de la flexibilidad de oferta de trabajo subyacente en la contracción de los salarios).

Como se puede apreciar, la explicación del fenómeno del deterioro y de la diferenciación de ingresos constituye, en última instancia, un desenvolvimiento analítico de los conceptos de especialización y de heterogeneidad. Las desproporciones en la estructura productiva que sirven de base a dicha explicación implican que ambas subsisten; o mejor, implican que aunque en la economía periférica se van produciendo transformaciones, perdura la desigualdad respecto al grado de diversificación y de homogeneidad de la estructura productiva del centro. En breve, la mencionada interpretaciones incorpora y desenvuelve las ideas de la concepción originaria de la CEPAL sobre el carácter desigual del desarrollo del sistema centro-periferia, en su doble aspecto: la desigualdad de estructuras y de ingresos.

/v) Como se

v) Como se ha visto, el modelo planteado en este punto consiste en un patrón ideal de transformación de la estructura productiva, que combina las tasas de crecimiento de los distintos sectores y ramas de la producción, de modo a lograr el pleno empleo en condiciones de productividad normal, a mantener el equilibrio externo y a impedir cualquier variación de los precios relativos de las exportaciones periféricas capaz de traer consigo una pérdida o transferencia de ingreso hacia el exterior. Tal modelo posee implicaciones en cuanto a la estructura del comercio exterior que conviene poner de manifiesto por separado.

Considéreselo en primer término desde la perspectiva de la preservación del equilibrio externo. Para lograr que el mismo se mantenga serán necesarios ciertos ritmos adecuados y compatibles de expansión de las exportaciones primarias, de las exportaciones de manufacturas y de la producción industrial sustitutiva de importaciones, destinada al mercado interno. De suyo, este modelo parcial implica ciertos cambios en la estructura del comercio: las exportaciones se diversifican e incluyen determinados porcentajes de bienes manufacturados; aunque siguen siendo por completo industriales, las importaciones cambian de composición: pasan a importarse proporcionalmente menos bienes de consumo, y más bienes intermedios y de capital. Como es obvio, tales cambios suponen que se producen transformaciones complementarias en la estructura del comercio del centro, y que por detrás de las mismas, se dan los cambios correspondientes en su estructura productiva.

Además de los ya señalados, existen cambios adicionales que también han de producirse en la estructura del comercio, y que son necesarios para evitar el deterioro en la relación de precios, y por ende para contrarrestar la tendencia a la diferenciación de ingresos.

En lo que respecta a las exportaciones primarias, se requiere que crezcan en adecuación con el aumento de la demanda, de modo que la relación de su precio con el de las importaciones no varíe, y que el nivel de ingreso real medio (medido en términos de bienes industriales) del sector que las produce se mantenga constante.

/En cuanto

En cuanto a las exportaciones de manufacturas, éstas han de provenir de una industria eficiente, capaz de producir en condiciones de productividad y salarios constantes; éste es un requerimiento para que el nivel de ingreso medio tampoco varíe, tanto en las ramas que destinan su producción al mercado interno, como en aquellas que exportan. Implícitamente, los aumentos de las exportaciones industriales son compatibles con la constancia de la relación de su precio con el de las importaciones 30/.

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que para evitar variaciones de los precios relativos de las exportaciones que traigan consigo la diferenciación de ingresos, se requieren en última instancia transformaciones en la estructura productiva que corrijan la especialización y la heterogeneidad de la periferia. También se aprecia la necesidad de introducir ciertas transformaciones en la estructura del comercio, implícitas en las primeras. En síntesis, ellas consisten en expandir las exportaciones primarias a un ritmo adecuado, en diversificar las exportaciones, incluyendo entre las mismas bienes industriales producidos con eficiencia, y en cambiar concomitantemente la composición de las importaciones. Es claro que a estas transformaciones corresponderán cambios complementarios en la estructura del comercio del centro.

Como de los dos anteriores, de este tercer modelo también se deriva una recomendación de política económica característica de la óptica cepalina: impulsar la industrialización de la periferia, a fin de dar empleo y elevar la productividad del trabajo, y de ir superando a la vez el escollo externo. Pero además de esta propuesta industrialista, dicho modelo contiene un reconocimiento de la necesidad de alterar el esquema tradicional de la división internacional del trabajo, y de cambiar asimismo la estructura del comercio mundial. Tales transformaciones se conciben con el objetivo de redinamizar el comercio, en beneficio del sistema en su conjunto, y de eliminar las desventajas que el patrón de intercambio prevaleciente presenta para el polo periférico.

30/ Como los precios relativos y la productividad del trabajo de los dos sub-sectores que realizan las exportaciones se suponen constantes, tácitamente se está admitiendo que los términos del intercambio factoriales simples no se alteran. Como la productividad de la industria céntrica también se considera dada, la relación de intercambio doble-factorial tampoco variará. Estas son formas alternativas de expresar que no se produce pérdida ni diferenciación de ingresos.

/6. La naturaleza

6. La naturaleza estructuralista del pensamiento de la CEPAL

i) Los puntos previos tratan de poner de manifiesto el carácter estructuralista de la concepción del sistema centro-periferia, y de mostrar que ese tipo de enfoque se transmite de la misma a los diversos componentes del pensamiento estudiado. A continuación se destacan aquellos aspectos de la argumentación anterior que permiten apreciar con brevedad y en conjunto en qué consiste la naturaleza estructuralista de ese pensamiento.

ii) En lo fundamental, las definiciones e hipótesis básicas de la concepción originaria atañen a las peculiaridades de la estructura productiva periférica y de su transformación. Dicha estructura se considera heterogénea y especializada, en contraste con la del centro, homogénea y diversificada. Ellas no permanecen inmutables. Así por ejemplo, el desarrollo hacia adentro de la periferia consiste en una gradual ampliación y diversificación de la actividad manufacturera, que eventualmente hace posible absorber mano de obra de sectores rezagados y elevar la productividad media del trabajo. Sin embargo, a pesar de la industrialización, la heterogeneidad y la especialización se reproducen a nuevos niveles, y subsiste el atraso estructural respecto al centro. La disparidad dinámica entre el grado de avance de las estructuras productivas de los dos polos del sistema sostiene la diferenciación de sus ingresos medios; ésta, a su vez, contribuye a dificultar que tal disparidad disminuya o desaparezca.

Véase ahora por qué razones y de qué forma este nítido carácter estructuralista de la concepción originaria reaparece en las varias contribuciones teóricas de la CEPAL.

iii) El primer modelo considerado constituye un desenvolvimiento analítico del concepto de heterogeneidad estructural, y se refiere a los problemas del empleo. En efecto, el mismo establece las leyes de proporcionalidad que debieran cumplirse en la transformación de la estructura productiva periférica, a fin de lograr el pleno empleo de la fuerza de trabajo en condiciones de productividad normal. El desempleo se explica por contraposición con tal paradigma, a base de desproporciones que tienen lugar en y entre el crecimiento de los distintos sectores productivos. En última

/instancia, dicho

instancia, dicho fenómeno se atribuye al tipo inadecuado y al ritmo de expansión insuficiente de las actividades modernas, vis á vis los requerimientos de absorción y/o de reabsorción de la oferta de trabajo proveniente del vasto sector rezagado.

iv) El segundo modelo desarrolla el concepto de especialización y trata de la tendencia al desequilibrio externo. También establece leyes de proporcionalidad, las necesarias para contrarrestar dicha tendencia: indica cómo transformar la estructura productiva interna, a fin de que la complementariedad entre sus distintas ramas, aliada al cambio en la composición de las importaciones (que corresponde a un cambio en la composición de las exportaciones del centro), limite el aumento de las mismas al ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias. El desequilibrio se explica por desproporciones que surgen al irse transformando la estructura productiva, las cuales en verdad expresan la dificultad de superar la especialización. Debido a las condiciones de atraso estructural, la industrialización de la periferia comienza con las ramas de tecnología más sencilla y más próximas al mercado de bienes finales de consumo, y sólo gradualmente puede ir abarcando actividades de mayor complejidad tecnológica. Este patrón de transformación, de lo simple a lo complejo, difiere del idealmente requerido, y genera ingentes requerimientos de importaciones, que exceden a cada paso la disponibilidad de divisas originada en la lenta expansión de las exportaciones primarias.

v) El tercer modelo, que dice respecto al deterioro de la relación de intercambio y a su significado en términos de ingreso, incorpora simultáneamente los conceptos de heterogeneidad y de especialización. Dicho modelo plantea las leyes de proporcionalidad que deben cumplirse para lograr el pleno empleo de la fuerza de trabajo a niveles de productividad normal, superando la heterogeneidad; para evitar el desequilibrio externo, superando la especialización; y sobre la base de estos resultados, para impedir además que se produzcan bajas en los precios relativos de las exportaciones periféricas, conducentes a la diferenciación de ingresos. El fenómeno del deterioro se explica por contraste con dicho patrón de referencia. El crecimiento de las actividades destinadas al mercado interno es tal que las

/diferencias de

diferencias de productividad y de salarios respecto al centro perduran o se amplían (es decir, la heterogeneidad subsiste). La especialización también se mantiene, en su doble aspecto: la falta de complementariedad intersectorial de las actividades que producen para el mercado doméstico, y el carácter primario del sector exportador. La especialización genera desequilibrio externo, el cual a su vez impulsa una expansión excesiva de las exportaciones primarias, en el sentido de que los precios relativos de las mismas se reducen. Esta caída compensa la menor diferenciación de la productividad que se verifica en el sector primario-exportador, e iguala la remuneración de los recursos en los dos sectores componentes de la economía periférica. La diferenciación de los niveles de productividad del trabajo (en la industria) y el deterioro de la relación de intercambio (en el sector primario-exportador) implican que se produce diferenciación de ingresos respecto al centro (en ambos sectores). Así pues, en la explicación del deterioro se incorporan las ideas de la concepción básica sobre el carácter desigual del desarrollo del sistema centro-periferia: la desigualdad en el grado de avance de las estructuras productivas de sus dos polos, y en los respectivos niveles de ingreso real medio.

vi) Las consideraciones precedentes permiten llegar a una generalización que muestra de qué depende y en qué consiste el carácter estructuralista del pensamiento de la CEPAL. En todos los casos, los modelos considerados son desenvolvimientos analíticos de aspectos de la concepción originaria que dicen relación con la estructura productiva (y/o con las diferencias de la misma respecto a la del centro). En efecto: el primer modelo desarrolla el concepto de heterogeneidad y el segundo el de especialización; ambos son incorporados en el tercer modelo, que al conectarlos y utilizarlos en conjunto, tiene en cuenta, además, las ideas de la mencionada concepción sobre la desigualdad inherente a la dinámica del sistema. En todos los casos, los modelos establecen las leyes de proporcionalidad a que debe obedecer la transformación de la estructura productiva periférica, a fin de evitar las tendencias que constituyen los respectivos objetos de análisis: el desempleo, el desequilibrio externo y el deterioro de la relación de

/intercambio (y

intercambio (y la diferenciación de ingresos implícita en dicho fenómeno). Finalmente, en todos los casos las tendencias mencionadas se explican por desproporciones que tienen lugar entre los montos y/o las tasas de crecimiento de la producción y/o de la utilización de los recursos productivos, en los diversos sectores internos y/o externos (periféricos y/o céntricos).

7. Alcances y limitaciones

i) Los alcances del pensamiento de la CEPAL no dependen sólo de la amplitud y unidad destacados en el primer punto de este capítulo. Dependen también de su naturaleza estructuralista, pues ese tipo de enfoque permite poner de manifiesto una serie de problemas y fenómenos específicos del subdesarrollo, y alcanzar de ese modo una interpretación sui-generis del mismo, diversa y más compleja que las directamente derivadas de la economía convencional. El carácter estructuralista constituye así el rasgo de originalidad y el mérito principal de los aportes cepalinos. Sin embargo, se verá más adelante que en él radica, a la vez, una limitación fundamental que ellos presentan.

ii) Conviene reiterar que tales aportes pueden resumirse mediante la interpretación de tres tendencias que se consideran inherentes a la industrialización de las economías periféricas: el desempleo, el desequilibrio externo y el deterioro. En cada caso, la interpretación se apoya en algunas de las hipótesis de la concepción inicial y en ciertos supuestos adicionales, que en conjunto enmarcan el razonamiento. Sobre esas bases, se elaboran tácita o explícitamente patrones ideales de referencia que indican las condiciones de proporcionalidad que deben cumplirse entre los sectores productivos periféricos para evitar que aquellas tendencias se produzcan, durante la expansión industrial. Las mismas se explican por contraste con tales paradigmas, indagando qué desproporciones las provocan.

Ahora bien, si en vez de centrar la atención en las tendencias que son objeto directo del análisis, se la dirige hacia el modo de explicarlas - a base de las desproporciones que acompañan la transformación de la

/estructura productiva

estructura productiva - los alcances de los aportes teóricos de la CEPAL aparecen en primer plano. En efecto, como se vio en puntos anteriores (aparte de la relevancia de las tendencias mencionadas, o aún, de su propia existencia 31/), en torno a ellas se plantean ordenadamente las características de la estructura productiva periférica, se brinda una imagen de su transformación y de las dificultades que la acompañan, y se describe el condicionamiento impuesto a dicha transformación por las relaciones comerciales con el centro 32/.

iii) La amplitud de esta temática, y sobre todo el modo de analizarla, hacen que el enfoque cepalino del subdesarrollo difiera significativamente de los que se plantean por contraste con modelos de crecimiento de inspiración neoclásica y post-keynesiana, o con variantes muy simples de los mismos.

Como se sabe, estos modelos establecen la tasa de acumulación de capital y/o de crecimiento del ingreso requerida para preservar el pleno empleo de la fuerza de trabajo, y/o para mantener la plena utilización de la capacidad instalada, virtuales expresiones del equilibrio dinámico del sistema económico. Es frecuente que se dejen de lado los objetivos específicos y los supuestos de comportamiento propios de este tipo de modelo, y que se infiera de ellos una concepción "estilizada" del crecimiento, extremadamente sencilla, la cual destaca algunas de las condiciones necesarias para expandir el ingreso, en particular el aumento de la cantidad de factores productivos y/o de su productividad.

31/ Como se señaló en el capítulo precedente, en estricta lógica, las hipótesis cepalinas sobre el carácter desigual del desarrollo no requieren postular el deterioro de la relación de intercambio de mercancías, sino el de la relación doble-factorial de intercambio.

32/ Desde otro ángulo, las contribuciones de la CEPAL se refieren a ciertos aspectos del desarrollo de las fuerzas productivas en las economías llamadas subdesarrolladas, donde el capitalismo y las técnicas que éste trae consigo penetraron con retardo, o de forma dispareja o unilateral. Entre dichos aspectos se destacan: la dotación de medios de producción por persona ocupada, que condiciona la productividad del trabajo, la muy baja productividad en los sectores rezagados; la diferenciación de los niveles de productividad respecto a las economías capitalistas del centro, aún en las actividades modernas; los desajustes e incongruencias que surgen en y entre los distintos sectores de la producción material, condicionados por el tipo de comercio exterior; y la misma reiteración del rezago respecto al centro, dependiente en parte de tales desajustes.

/El subdesarrollo

El subdesarrollo se juzga por contraposición de ese simple patrón de referencia, indagando qué factor o factores impiden alcanzar y mantener una tasa elevada de crecimiento del ingreso social. Así por ejemplo, se aduce con frecuencia que existe un doble círculo vicioso: el atraso y la pobreza merman por una parte las posibilidades de ahorro y acumulación; y por otra, limitan el tamaño del mercado y las oportunidades de inversión, requisitos todos para lograr la superación de la pobreza y el atraso.

Los aportes cepalinos no niegan la existencia de condiciones de atraso de distinto tipo en las sociedades de menor desarrollo, como así tampoco las dificultades que las mismas eventualmente imponen al cambio, en dichas sociedades. Sin embargo, tales aportes no encaran el subdesarrollo como un mero estado de atraso, sino como un proceso de transformación a largo plazo de la estructura productiva de la periferia (codicionado por el marco de las relaciones comerciales con el centro).

En efecto, las contribuciones que integran la interpretación de la industrialización periférica (sintetizadas en los puntos 3 y 4 de este capítulo) muestran que la misma, además de presentar ciertas tendencias y contradicciones (el desempleo, el desequilibrio externo, los desajustes intersectoriales de la producción, etc.), se caracteriza por determinados patrones de transformación estructural: la conformación del sector manufacturero a partir de las ramas de tecnología más simple y más próximas al mercado de bienes finales de consumo; la falta de complementariedad intersectorial de la producción que acompaña a este tipo de expansión industrial; la baja tasa de aumento de las exportaciones primarias; el lento crecimiento de los sectores modernos, frente a las necesidades de absorción de mano de obra impuestas por la vastedad de los sectores arcaicos; el agravamiento de este desajuste debido a la inadecuación de la tecnología originada en los centros, o a raíz de la relativa rigidez de la estructura agraria periférica, etc. Asimismo, las varias versiones de la teoría del deterioro de los términos del intercambio (resumidas en el punto 5), además de examinar el significado y las causas de dicho fenómeno, muestran que, con la expansión industrial, la

/heterogeneidad y

heterogeneidad y la especialización de la estructura productiva periférica se atenúan; pero que, a pesar de ello, perdura el rezago estructural repecto al centro, y las diferencias entre los niveles de ingreso medio de ambas economías.

Así pues, el análisis cepalino del subdesarrollo es a la vez más abstracto y más amplio que los que se plantean a base de una contrastación directa o casi directa con la teoría convencional. Más abstracto, porque considera aisladamente la transformación de la estructura productiva periférica, dejando de lado la influencia que los factores de tipo social o cultural eventualmente ejercen sobre dicha transformación. Y es también más amplio, no sólo porque toma en cuenta una gran variedad de aspectos de la estructura productiva interna de la periferia y de su transformación, sino porque, además, considera la inserción de dicha economía en el sistema económico mundial, y el condicionamiento que le imponen sus relaciones comerciales 33/.

iv) Como se señaló en el punto 1, además de subsistir inconsistencias menores, las diversas contribuciones de la CEPAL no han llegado a ser claramente conectadas y compatibilizadas. Entre ellas hay unidad: se apoyan en un conjunto común de hipótesis básicas, de modo que sus análisis y conclusiones no son contradictorios y excluyentes, sino armónicos y complementarios. Pero tales contribuciones no alcanzan a conformar un todo coherente, ni puede sostenerse que constituyan aspectos parciales de una misma teoría global.

33/ Las contribuciones de la CEPAL no son sólo alternativas a las interpretaciones corrientes del subdesarrollo, sino también a la teoría tradicional de la división internacional del trabajo. Esta - que presupone grados similares de desarrollo en las economías que comerican - adopta un conjunto de supuestos adicionales para demostrar las ventajas de la especialización y del intercambio sobre el aislamiento. Las varias versiones de la teoría del deterioro de los términos del intercambio parten de la admisión alternativa según la cual en el centro y la periferia existen características estructurales y niveles de productividad e ingreso medio sustancialmente diferentes; y establecen además una serie de supuestos adicionales con el fin de demostrar que, en la dinámica de dicho sistema, los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse en las economías centrales, y la desigualdad estructural tiende a perpetuarse. En líneas generales, puede decirse que la inadecuación de las críticas a las teorías de la CEPAL examinadas en el capítulo previo, dependen de desconocer que éstas modifican sustancialmente los supuestos de las teorías convencionales, y adquieren con ello características y alcances muy diversos.

/Sin embargo,

Sin embargo, la limitación del pensamiento estudiado no depende de estas carencias de forma, sino del propio enfoque que utiliza, es decir, de su naturaleza estructuralista. En breve, la limitación que se desea destacar deriva de que los aportes teóricos de la CEPAL (que dicen respecto esencialmente al modo cómo se va transformando la estructura de la producción de bienes y servicios durante la industrialización periférica) no consideran ni analizan las relaciones sociales que están en la base del proceso de industrialización, y de las transformaciones de estructura que éste trae consigo 34/.

v) Con el fin de esclarecer la limitación a que se acaba de hacer referencia, conviene tomar como punto de partida de la argumentación la falta de compatibilidad plena entre los distintos componentes del pensamiento estudiado. Puede pensarse que para lograr una mayor articulación lógica entre los tres modelos que sintetizan dicho pensamiento - y a través de ellos, entre las múltiples contribuciones que lo constituyen - es menester elaborar un patrón ideal de crecimientos sectoriales (y por ende de crecimiento global), diseñado de modo que las tendencias peculiares de la industrialización periférica (el desempleo, el desequilibrio externo, el deterioro, etc.) no se produzcan; y además, que sea apto para juzgar, por contraste con él, las desproporciones que surgen al irse transformando la estructura productiva, y los vínculos de estas desproporciones con las mencionadas tendencias. Asimismo, se comprende que debido a su gran amplitud, y por ende a su mayor complejidad, para plantear tal paradigma de forma coherente será preciso establecer condiciones globales y sectoriales de acumulación de capital que aseguren un crecimiento proporcionado de las varias actividades productivas, y que eviten así el surgimiento de aquellos desequilibrios y tendencias. En el tipo de modelo en cuestión, resultará suficiente tener en cuenta ciertas

---

34/ Desde otra óptica, puede decirse que las contribuciones teóricas de la CEPAL examinan diversos aspectos del desarrollo de las fuerzas productivas de las economías llamadas subdesarrolladas, pero no cubren las relaciones sociales de producción. Más exactamente, como se verá en el próximo punto, sólo se hacen referencias laterales - no integradas a las mencionadas contribuciones - a muy pocas de las relaciones económicas que forman parte de las relaciones de producción. Respecto a este concepto y al de fuerzas productivas, véase Economía Política, O. Lange, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, Capítulos 1 y 2.

/condiciones de

condiciones de acumulación "necesarias" o "requeridas" para que las distintas reglas de proporcionalidad del crecimiento sectorial se cumplan de manera simultánea. Dichas condiciones son, pues, de la misma naturaleza y en nada difieren de las que están tácitamente presentes en los modelos más simples considerados con anterioridad.

El planteamiento explícito de condiciones de acumulación "necesarias" o "requeridas" permite virtualmente establecer con mayor grado de coherencia las reglas de proporcionalidad que han de regir entre los distintos sectores de la producción material; en principio, también permite examinar con más precisión los desajustes que caracterizan la transformación de la estructura productiva periférica, y su nexo con los desequilibrios peculiares de dicha economía (el desempleo, el deficit externo, etc.). Sin embargo, aún alcanzando los límites de sus posibilidades de coherencia interna, el enfoque estructuralista es inadecuado para analizar la evolución a largo plazo del sistema económico en su conjunto, que envuelve más que la sola transformación de la estructura productiva.

Dicho análisis requiere centrar la atención en el proceso de acumulación de capital. A diferencia del concepto de acumulación necesaria implícito en las teorías de la CEPAL, el tipo de análisis aludido considera e integra las relaciones económicas que se establecen entre las distintas entidades componentes del sistema. Se trata con él de referir cómo la acumulación se va llevando a cabo, a raíz de las motivaciones y del comportamiento de agentes económicos, grupos de interés y/o grupos sociales, cuyas acciones (por ejemplo: decisiones de ahorro e inversión, adopción de nuevas técnicas, reivindicaciones salariales, etc.) la dinamizan o frenan, o le imprimen determinada orientación. Asimismo, es factible hacer referencia al modo por el cual tales acciones inducen cierto patrón de transformación de la estructura productiva, y a la vez sufren la influencia de esa transformación.

La misma limitación puede plantearse desde otra óptica. Las teorías cepalinas describen y examinan ciertos aspectos del desarrollo de las fuerzas productivas, pero no cubren ni se refieren a las relaciones de producción, así como tampoco a la forma en que ambas interactúan. Para abordar esa interacción existen dificultades considerables, y los análisis del

subdesarrollo que

subdesarrollo que lo intentan son sin duda inconclusos. Sin embargo, en líneas generales puede afirmarse que para incorporar e integrar las relaciones de producción a dicho análisis, superando el carácter unilateral del enfoque estructuralista, no sólo se requiere articular la argumentación en torno a la acumulación de capital, sino que es necesario encararla, además, como un proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico. La adoptación de tal óptica implica reconocer la existencia de una relación económica básica de explotación entre capital y trabajo, que imprime un carácter antagónico a las relaciones de las clases sociales, el cual a su vez condiciona e informa la evolución y el funcionamiento del sistema económico-social en su conjunto.

vi) Existe una limitación adicional del pensamiento en estudio que también es atribuible al carácter estructuralista de su enfoque. La teoría del deterioro de los términos del intercambio, sintetizada en el tercero de los modelos considerados con anterioridad, incorpora el núcleo fundamental de las hipótesis que constituyen la concepción originaria. De acuerdo a esas hipótesis, el sistema centro-periferia evoluciona de manera desigual: las diferencias entre los niveles de productividad e ingreso medio, y entre las estructuras productivas de sus dos polos, se influyen recíprocamente, y tienden a reproducirse a través del tiempo.

El enfoque estructuralista impide a las teorías cepalinas profundizar este aspecto crucial de sus propias hipótesis iniciales. En efecto, la desigualdad del desarrollo posee un claro vínculo con las distintas posibilidades de ahorro y acumulación que, por un lado, derivan de la diferenciación de productividades e ingresos, y que, por otro lado, impulsan la transformación de las estructuras productivas de forma dispareja. El análisis de la desigualdad no puede realizarse sólo a base de las pautas de la acumulación "necesaria" o "requerida" para evitar el surgimiento de ciertas desproporciones entre los sectores de la producción material, pues ella no se encuentra relacionada únicamente con tales desproporciones; depende también de las condiciones generales en que se produce la acumulación a escala mundial, y de la medida en que dichas condiciones favorecen, entorpecen o bloquean el crecimiento de la producción de uno u otro polo.

/Encarando esta

Encarando esta limitación desde otra óptica, puede decirse que para analizar la bipolaridad del sistema centro-periferia no basta postular la desigualdad del desarrollo de las fuerzas productivas (expresada en las teorías cepalinas a través de las diferencias que existen entre ambos polos, en cuanto al nivel de la productividad del trabajo y al grado de diversificación y homogeneidad de sus estructuras productivas). Es necesario tener en cuenta que las mismas se desarrollan en el marco de un proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico, y que dicho proceso - así como las relaciones de explotación en que está basado - no se produce sólo al interior de cada polo, sino también entre los dos polos representativos de las economías avanzadas y rezagadas del sistema capitalista mundial.

8. El carácter ideológico

i) Como ya se ha señalado, las contribuciones cepalinas a la teoría económica dicen respecto, en lo esencial, a la estructura productiva de la periferia y a su transformación. Por concentrar su interés en la esfera de la producción, dichas contribuciones poseen cierto grado de neutralidad, en el sentido de que son aplicables a diversas situaciones de subdesarrollo y, eventualmente, al diseño de varios aspectos de la política económica y de desenvolvimiento, incluso bajo diferentes regímenes socio-políticos 35/.

Este reconocimiento no implica negar el carácter ideológico del pensamiento en estudio, globalmente considerado. Al contrario, se tratará de mostrar que subyace en dicho pensamiento un modo de ver las relaciones sociales que permite visualizarlo como una racionalización de los puntos de vista e intereses de determinados grupos sociales, planteada desde una perspectiva económica y a un alto nivel de abstracción 36/.

35/ Puede sostenerse que las leyes de proporcionalidad entre sectores y ramas de la producción material, establecidas por los aportes cepalinos en relación con las economías subdesarrolladas, pertenecen al tipo más general denominado "leyes de balance de la producción". Según se acepta con frecuencia, éstas extienden su acción a más de una formación económico-social. De ahí la amplitud con que eventualmente pueden aplicarse algunos de los análisis de la CEPAL. Sobre este tema, véase O. Lange, op. cit., Cap. III.

36/ Precedentemente se indicó que las contribuciones denominadas fundamentales se hallaban elaboradas hacia fines de la década de 1950, y que en el decenio posterior se introdujeron mejoras significativas en algunas de ellas. Las consideraciones que siguen tienen en cuenta estas mejoras, o con más propiedad, encaran al pensamiento cepalino como estructura conceptual ya constituida, dejando de lado el período en el cual se conformó o perfeccionó. Más adelante se hará referencia a los distintos matices que adquiere dicho pensamiento en las dos etapas mencionadas, cuando se lo enfoca como ideología.

/ii) Las síntesis

ii) Las síntesis presentadas en puntos anteriores revelan que los aportes de la CEPAL a la teoría económica - aunque centrados en la esfera de la producción material - sirven de base de contrastación para examinar ciertas relaciones propiamente económicas, y para diseñar políticas destinadas a transformarlas u orientarlas. A continuación se reconsideran con brevedad los análisis que dicen respecto a la propiedad terrateniente, al capital extranjero, y al comercio de la periferia con los grandes centros industriales 37/.

Por contraste con el primero de los modelos considerados, se examinan las condiciones que corrientemente caracterizan la estructura de la propiedad y el régimen de tenencia del suelo agrícola, en las economías periféricas (punto 3, vi), del presente capítulo). Se concibe que tales condiciones son inadecuadas, pues tienden a limitar la oferta agrícola y a dificultar la consecución del pleno empleo de la fuerza de trabajo en condiciones de productividad normal. El razonamiento sostiene la proposición de medidas de política económica de distinto tipo, que pueden incluir o no la reforma agraria, pero todas ellas destinadas a alterar de manera fundamental las relaciones de propiedad y de poseción prevalecientes en el sector agropecuario. En otras palabras, los argumentos cepalinos señalan los inconvenientes de la concentración latifundista de la tierra, y la necesidad de modificar las condiciones generales de propiedad y tenencia del suelo relacionadas con el latifundio.

37/ Estos son tres de los aspectos de las relaciones sociales de producción que los aportes cepalinos abordan de forma suscinta y embrionaria. Más adelante se tendrán en cuenta otros aportes que también hacen referencia a dichas relaciones, y que atañen por una parte a los salarios y a la distribución del ingreso, y por otra, a la planificación y al Estado.

/El segundo

El segundo modelo también sirve de base para considerar ciertas relaciones económicas, las cuales dicen respecto al capital extranjero (tanto a los préstamos como a la inversión directa), y a los límites en que su presencia es ventajosa para el desarrollo periférico (punto 4, v)). La participación del mismo se considera necesaria, por su contribución al esfuerzo de ahorro y como paliativo a la escasez de divisas. Sin embargo, para evitar que los servicios pesen de forma creciente sobre la limitada disponibilidad de divisas que genera el aumento relativamente lento de las exportaciones, la cuota-parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de activos de la periferia, así como la participación de los recursos externos en el ahorro global, a la larga deberán ser decrecientes. En el ámbito de la política económica, el razonamiento cepalino lleva a la conclusión de que el capital extranjero ha de estar sujeto no sólo a una regulación genérica, sino a una acción deliberada que someta su participación a previsiones y límites más o menos precisos. En otras palabras, se contempla la necesidad de la colaboración y el acuerdo con el capital extranjero, pero al mismo tiempo se propugna impulsar un proceso de industrialización y de desarrollo de carácter eminentemente nacional.

El tercer modelo considerado también da lugar al examen de relaciones económicas, que en tal caso no dicen respecto a la propiedad, sino al comercio (punto 5, v)). Dicho modelo plantea condiciones de proporcionalidad entre los sectores productivos de la periferia (y tácitamente entre éstos y los del centro) que impiden la generación de desempleo y de desequilibrio externo, y que aseguran que no se produzca deterioro de los precios relativos de sus exportaciones, ni diferenciación de su nivel de ingreso medio. Pero tales condiciones requieren además lograr la transformación de las relaciones comerciales de los dos polos del sistema, alterando el patrón tradicional de intercambio de materias primas por manufacturas. Del razonamiento cepalino derivan propuestas de política destinadas a contrarestar las fluctuaciones de los precios primarios y/o sus efectos, y

/a compensar

a compensar las pérdidas que se asocian al deterioro de dichos precios. Pero más allá de estas medidas paliativas, con el fin de superar en el largo plazo las desventajas que la especialización primario-exportadora trae consigo, se propone modificar la regulación tarifaria y no tarifaria del comercio internacional, de modo a inducir una transformación en su estructura, y en la división internacional del trabajo que la sostiene. La integración regional y la exportación de manufacturas se cuentan entre los medios necesarios para asegurar a la periferia un papel nuevo y más dinámico, tanto en el comercio mundial como en el crecimiento del sistema en su conjunto. Dígase al pasar, se considera que los cambios propuestos no perjudican a los centros industriales, sino que contribuyen, por lo contrario, a aumentar también el dinamismo de dichas economías y de su comercio exterior.

iii) De las contribuciones de la CEPAL a la teoría económica sintetizadas en los modelos descritos con anterioridad, deriva una posición de política de desarrollo enfáticamente industrialista. En efecto, la industrialización deliberada constituye el medio ineludible para dar empleo a la fuerza de trabajo y elevar la productividad (primer modelo), para evitar el desequilibrio externo (segundo modelo) y para impedir que se produzca deterioro y pérdida de los frutos del progreso técnico (tercer modelo). En otras palabras, la industrialización deliberada es la clave para lograr un patrón de transformación de la estructura productiva capaz de evitar las desproporciones que dan origen a las tres tendencias mencionadas, desproporciones y tendencias que emergen inevitablemente, cuando dicha transformación queda librada al juego irrestricto de las fuerzas del mercado.

Ahora bien, esa posición genérica en pro de la industrialización es calificada y matizada por los análisis de ciertos aspectos de las relaciones económicas peculiares de la periferia, resumidos en los párrafos precedentes. La propuesta de industrialización que así

/surge, contempla

surge, contempla la modificación de la propiedad latifundista de la tierra, y de las restantes condiciones de propiedad y tenencia relacionadas con ella; propone, además, un desarrollo de tipo nacional, e indica la necesidad de regular y someter a control la participación del capital extranjero; y por último, favorece la alteración de la estructura del comercio internacional, buscando una inserción más ventajosa de la periferia en la división internacional del trabajo. Como se aprecia, implícitamente la referida propuesta supone la existencia de ciertos grupos sociales y, en líneas generales, da prioridad a los intereses de algunos de ellos. Aún cuando no plantea que sean excluyentes, destaca y privilegia los intereses industriales nacionales, respecto a los de otros grupos capitalistas. Entre éstos se pueden señalar los intereses vinculados a la gran propiedad agraria, al comercio de exportación e importación que resulta del esquema tradicional de la división internacional del trabajo, y al capital extranjero (tanto el comercial, como el dedicado a la producción primaria o a la industria interna).

Los restantes análisis y recomendaciones de política económica que forman parte del pensamiento de la CEPAL también califican y matizan la posición industrialista directamente derivada de sus aportes a la teoría económica. A fin de visualizar qué supuestos implícitos sobre los grupos sociales y sus relaciones se reflejan en esas políticas, es conveniente considerar por un lado las que se refieren a los salarios y a la distribución del ingreso, y por otro, las que tienen que ver con el papel del Estado y con la planificación del desarrollo.

La interpretación de la industrialización periférica muestra que la expansión manufacturera es una condición indispensable para alcanzar el pleno empleo a niveles de productividad normal, y para que los aumentos ulteriores de la productividad del trabajo puedan reflejarse en un incremento gradual de los salarios reales, de forma similar a lo que sucedió en los centros. Este es un objetivo fundamental

/del desarrollo,

del desarrollo, y a la vez una condición del mismo. Como se desprende de la teoría del deterioro, la industrialización es un medio para que los aumentos de la productividad no se transfieran al exterior, a través de la caída de la relación de intercambio, y en detrimento de los salarios. Inversamente, el incremento gradual de los salarios constituye un requisito para lograr que la periferia conserve para sí los frutos del progreso técnico. La elevación de los salarios resulta indispensable para que pueda cumplirse un objetivo fundamental del desarrollo: el aumento "del bienestar mensurable de las masas". Pero esta preocupación por la equidad distributiva, presente ya en los documentos iniciales de la CEPAL, se manifiesta también en la recomendación de conducir deliberadamente el proceso de desarrollo, de modo a acelerarlo sin comprimir el exiguo consumo de los más necesitados, y a cumplir además con objetivos predefinidos de redistribución del ingreso.

En estrecho vínculo con los aportes de teoría, existe asimismo una amplia argumentación de política económica sobre la planificación y el papel del Estado. La primera no se concibe como un sustituto del mercado, sino como un medio para dar eficacia a su operación. En especial, se la ve como un requisito para encauzar ordenadamente las transformaciones estructurales que la industrialización y el desarrollo traen consigo, y por lo tanto, para evitar los desajustes e incongruencias que acompañan a dicha transformación, cuando ésta se realiza de manera espontánea.

De las teorías de la CEPAL no deriva una posición estatizante. Sus documentos no proponen aumentar indefinidamente la participación del Estado en la propiedad, o en la inversión o el gasto totales, ni extender de manera ilimitada sus funciones y atribuciones. La posición cepalina es de cuño intervencionista: se concibe al Estado como el gestor fundamental de la política de desarrollo, que deberá orientar a largo y mediano plazo mediante la planificación, y conducir en

/el corto

corto plazo, a través de un manejo cuidadoso de la política contingente. Sin embargo, cuando se parte de situaciones como las originadas en el desarrollo hacia afuera, en las cuales el papel del Estado en la vida económica es muy restringido, adecuar sus funciones de acuerdo con la perspectiva cepalina requerirá normalmente ampliarlas de modo considerable. Para ello será necesario introducir modificaciones en el marco jurídico vigente, alterar de forma significativa el sistema fiscal, readaptar o crear nuevas instituciones y empresas públicas, e incluso llevar a cabo la producción directamente, en algunas actividades vitales para la expansión industrial, como las del sector energético.

Estos dos grandes ámbitos de la política económica revelan que la propuesta de industrialización deliberada de la CEPAL, si bien contempla los intereses de los grupos industriales, actores principales de dicho proceso, posee además una clara tonalidad distributivista: ella tiene en cuenta los intereses de las capas medias y de los sectores obreros, y en general, los de los grupos de bajos ingresos. Asimismo, el papel atribuido al Estado como gestor e impulsor de dicha propuesta, revela que, en principio, los puntos de vista cepalinos son coincidentes con los de estamentos directa o indirectamente vinculados al aparato estatal. Grosso modo, reflejan la percepción de que es posible y ventajoso que el Estado gane mayor autonomía respecto a los distintos grupos sociales, a través de la ampliación de sus facultades y funciones, y de la readucación de sus organismos y de su capacidad administrativa.

iv) El pensamiento de la CEPAL es una estructura conceptual amplia y compleja, formada por una serie de contribuciones a la teoría y a la política económica. Los componentes de teoría no examinan las relaciones sociales, a excepción de los análisis laterales mencionados con anterioridad, que consideran someramente algunas de dichas relaciones, desde una óptica económica. Pero en los aportes de política - donde es inevitable aludir a la actuación

/y al

y al comportamiento de agentes o de grupos, y donde por fuerza los análisis y recomendaciones se realizan desde un ángulo prospectivo - afloran y se hacen visibles ciertos supuestos subyacentes. Estos supuestos implícitos atañen justamente a las relaciones entre grupos y clases sociales, y a la transformación que ha de irse produciendo en ellas, durante el proceso de industrialización y de desarrollo. Tales supuestos pueden ser enfocados desde dos puntos de vista: el primero pone de relieve el papel del Estado y su acción potencial sobre las relaciones sociales; el segundo destaca los grupos y clases sociales que intervienen en dichas relaciones, encarándolos como actores de las mismas y/o de su transformación.

Los documentos de la CEPAL se refieren al Estado a un nivel de concreción considerable, planteando las formas de intervención que se estiman más necesarias, en un regimen de iniciativa privada 38/. Las múltiples tareas que se le incumben son aspectos parciales de un papel clave que ya fue señalado con anterioridad: el rol de impulsor y gestor de la industrialización y el desarrollo, cuya buena marcha no se concibe sino mediante una conducción conciente y deliberada.

Admitir que el Estado puede y debe llevar a cabo tal conducción, equivale a suponer que posee un alto grado de autonomía respecto a los distintos grupos sociales, e inversamente, que su participación en el proceso aludido habrá de ser autónoma, a fin de imprimirle un curso exitoso. Las características de esta posición de la CEPAL no están detalladas ni se hacen explícitas en sus documentos. Sin embargo, a juzgar por las políticas económicas sintetizadas en el parágrafo anterior - o con más propiedad, teniendo en cuenta las implicaciones que se perciben en ellas, cuando se las mira desde un prisma sociopolítico - los principales rasgos de la posición cepalina

---

38/ Al respecto pueden consultarse el punto 6 del capítulo V, pp. 212/4, y la nota Nº lxxvi del anexo bibliográfico.

/parecen ser

parecen ser los siguientes: a) la autonomía de que dispone permite al Estado proteger y promover los intereses de la burguesía industrial nacional, e incluso darles prioridad, temporalmente, sobre los de otros grupos de la clase capitalista; b) la acción persistente del Estado contribuye a transformar las relaciones entre los distintos grupos de dicha clase - industriales, financieros, agrarios, e incluso extranjeros - y coadyuva a atenuar sus conflictos y a hacer compatibles sus intereses, en el largo plazo; c) a la par que impulsa concientemente la absorción económica y la integración social de las capas medias, los sectores obreros y campesinos, y en general los grupos de bajos ingresos, el Estado logra arbitrar con eficacia los conflictos entre los mismos y la clase propietaria; d) la consolidación y el aumento de la autonomía del Estado implican que su intervención se extiende a nuevos campos, y que con ello sus intereses (y/o los del aparato gubernamental que los representa, y/o los de los estamentos ligados al mismo) se amplían de forma considerable; no obstante, tales intereses también van siendo adecuados y conciliados con los de los diversos grupos y clases sociales; e) finalmente, cabe al Estado representar y cautelar los intereses de la nación frente a los intereses foráneos, buscando nuevos patrones de relacionamiento y participación del capital extranjero.

Como ya se indicó, existe además una posición implícita sobre las relaciones sociales, que las enfoca desde la perspectiva de los grupos que en ella participan y de su acción. Tácitamente, se concibe que las clases y grupos sociales mencionados con anterioridad juegan roles significativos - aunque de importancia variable - en el proceso de industrialización y desarrollo de la periferia. Asimismo, se admite que con el tiempo sus relaciones van alterándose (tanto las propiamente económicas, como las sociales y políticas), y que tales cambios favorecen la continuidad y/o la aceleración de dicho proceso. Esta segunda posición corre paralela al modo de ver al Estado, y es también de carácter muy general; sus principales

/rasgos pueden

rasgos pueden resumirse en los siguientes términos: a) se atribuye a la burguesía industrial nacional, si no un papel protagónico, al menos un rol de claro liderazgo sobre los demás grupos sociales, en la transformación de las relaciones existentes entre ellos; ese rol especial habilita al grupo aludido a redefinir su participación en las relaciones sociales de forma acorde con sus propios intereses; b) las relaciones entre los distintos grupos de la clase capitalista cambian pues, en parte, al influjo y en beneficio de la burguesía industrial nacional; pero a mayor plazo - a medida que se difunden las actitudes socio-psciológicas de la misma, tendientes a dar mayor eficacia a la producción, y mayor racionalidad a la gestión empresarial - los intereses de los grupos capitalistas se hacen grosso modo convergentes, y sus conflictos se atenúan (así, es factible pensar que los empresarios de nuevo cuño vayan venciendo la resistencia a la introducción de nuevas técnicas en la agricultura, y que logren poco a poco modificar las relaciones de dicho sector con el resto del sistema, sin menoscabo de su nivel de rentabilidad); c) también bajo la influencia del liderazgo mencionado, cambian las relaciones entre los grupos que componen la clase capitalista y los grupos no propietarios; se concibe que estos últimos van siendo absorbidos por un sistema económico en que los niveles de productividad y de vida aumentan de manera continua; sobre esta base, es posible encontrar solución a los conflictos sociales, en el marco de patrones de conducta y de formas de relacionamiento social que se renuevan y modernizan (por ejemplo, puede pensarse que la expansión industrial y la paralela sindicalización de la fuerza de trabajo contribuyen a alterar significativamente las relaciones obrero-patronales en su conjunto, y a permitir que los aumentos de productividad se reflejen con fluidez en aumentos de salarios); d) también desde esta óptica, los supuestos sobre las relaciones sociales se complementan con los que dicen respecto directamente al papel del Estado; éste promueve y tutela los cambios a que se acaba de hacer

/referencia, y

referencia, y arbitra los conflictos sociales emergentes; además, amplía al ámbito de sus propios intereses de forma compatible con los de las diversas clases y grupos, y cautela y representa los intereses de la nación, en sus relaciones externas.

v) Se consideran a continuación las razones por las cuales este trabajo atribuye un carácter ideológico al pensamiento de la CEPAL.

Sus aportes básicos a la teoría económica (resumidos en los puntos 2 a 5) parecen tener un alto grado de neutralidad, puesto que atañen primordialmente a la estructura productiva de la periferia y a su transformación. Dichos aportes fundamentan una posición favorable a la expansión industrial, que también parece estar libre de cualquier sesgo ideológico: la industrialización deliberada se justifica como el medio ineludible para evitar que surjan desproporciones entre los distintos sectores productivos, y que se generen los desequilibrios derivados de tales desproporciones. Existen además varios aportes adicionales a la teoría económica y un amplio grupo de análisis y recomendaciones de política económica (sintetizados con anterioridad alrededor de cinco tópicos: la propiedad agraria, el capital extranjero, el comercio con los centros, los salarios y la distribución del ingreso, y el papel del Estado y de la planificación). Estas contribuciones sólo se refieren somera y superficialmente a las relaciones sociales, y parecen orientadas a esclarecer y calificar aquella posición industrialista.

Así pues, a primera vista, el pensamiento estudiado se destina a explicar las características de la industrialización espontánea, a justificar la necesidad de la industrialización deliberada, y a delinear las políticas requeridas para imprimir a esta última un curso exitoso. Pero más allá de esta apariencia de neutralidad, subyacen en dicho pensamiento los supuestos implícitos reseñados en el parágrafo precedente, los cuales dicen respecto a las relaciones sociales y al sentido en que han de irse transformando. Ese conjunto

/de supuestos

de supuestos permite visualizar el carácter ideológico de las contribuciones cepalinas.

Justamente por tratarse de supuestos implícitos, ellos no consignan de forma nítida los límites espaciales o temporales a que se extiende su validez, ni se establecen a base de un examen minucioso de las relaciones sociales, tal como éstas se presentan en los hechos; de ahí que no se perciba una correspondencia clara entre las características reales de esas relaciones, y las que les atribuyen los supuestos mencionados.

Como pudo verse, dichos supuestos son en buena medida prospectivos, es decir, incluyen una antevisión de los cambios que se han de producir en las relaciones sociales. Pero la viabilidad de los mismos tampoco se considera con detenimiento, sino que es tácitamente postulada. Esto induce a pensar que tales cambios difícilmente pueden diferenciarse de ciertas transformaciones sociales que se desea e intenta promover, tras la apariencia de neutralidad de los aportes cepalinos a la economía teórica.

Más que la virtual falta de objetividad de los supuestos implícitos, interesa destacar que los cambios que ellos postulan, en verdad constituyen un proyecto sociopolítico, a través del cual se hacen visibles los vínculos del pensamiento en causa con los puntos de vista e intereses de determinados grupos y clases sociales, revelando su carácter ideológico.

Sobresale en primer término el rol atribuido a la burguesía industrial nacional. A ella le cabe liderar el afianzamiento de relaciones de tipo capitalista, necesarias para dar continuidad al proceso de industrialización y a los avances que trae consigo. Ese liderazgo habilita al grupo que lo ejerce a redefinir su participación en las relaciones sociales de modo que contemple su propio beneficio. Así pues, el proyecto sociopolítico implícito en el pensamiento de la CEPAL no sólo resulta compatible, sino también convergente con los intereses del grupo mencionado.

/Es de

Es de observar, sin embargo, que aun cuando defiende y privilegia tales intereses, dicho proyecto - y con él el pensamiento que lo contiene - posee además un cuño policlasista. En efecto, ambos reconocen la posibilidad y la necesidad de resguardar los intereses de las capas medias, los sectores obreros, y en general los vastos grupos desposeídos, a base de la absorción económica y la integración social que supuestamente iran logrando con la industrialización deliberada.

La presentación de los supuestos implícitos (punto 8, iv)) también sugiere que el pensamiento estudiado enfoca las relaciones sociales a partir de una óptica específica, que parece estar vinculada con la de estamentos dependientes del aparato del Estado: se sostiene la conveniencia de que éste amplíe su intervención y el ámbito de sus intereses; al mismo tiempo, se lo considera capaz de conciliarlos con los de los distintos grupos y clases sociales, así como de dirimir los conflictos emergentes entre ellos; y por último, se le atribuye la aptitud de adecuar y compatibilizar los intereses particulares con los de la nación en su conjunto 39/.

vi) Con anterioridad se afirmó que la limitación principal del pensamiento cepalino consiste en dejar de lado el examen de las relaciones sociales, o mejor, en sólo considerarlas lateral y superficialmente (punto 7, v/vi)). Ahora se hace posible argüir, con más exactitud, que dicho pensamiento no cubre las relaciones sociales de manera adecuada debido a que implícitamente establece supuestos de cuño ideológico sobre las mismas.

A fin de visualizar cómo esa limitación depende del carácter ideológico de dicho pensamiento, conviene replantear sus supuestos implícitos en un plano más abstracto. Ciñéndose a lo esencial, puede

---

39/ El contenido de clase de las posiciones de la CEPAL se reconsidera posteriormente desde una perspectiva más factual, al comparar las que sostuvo dicha institución en el decenio de 1950, con las posiciones correspondientes a las ideologías populistas.

/decirse que

decirse que ellos conciben al Estado como una entidad externa al sistema socioeconómico, que es capaz de aprehenderlo de forma conciente y de actuar sobre él, imprimiéndole una racionalidad que por sí sólo no posee, y conduciéndolo a resultados que de otro modo no logra alcanzar. En cuanto a las relaciones entre grupos y clases sociales, existe una segunda admisión genérica que complementa este modo de ver el Estado. Según se piensa, bajo su tutela es factible que las relaciones sociales capitalistas se consoliden y se expandan con fluidez, en las áreas que se ha dado en llamar periféricas o subdesarrolladas.

Esta nueva presentación de sus supuestos implícitos pone de manifiesto que el pensamiento de la CEPAL postula ideológicamente la reproducción de relaciones capitalistas de producción en las formaciones sociales de la periferia. Aunque de forma tácita, define pues a priori qué tipos de relaciones han de prevalecer entre las distintas clases y grupos, y por lo tanto prescinde de examinar las características específicas que asumen tales relaciones al interior de las formaciones periféricas, y entre éstas y las formaciones avanzadas del sistema capitalista mundial. Por otra parte, desconoce la existencia de una relación básica de explotación entre capital y trabajo, tanto en la periferia como a nivel internacional, y el condicionamiento que la misma virtualmente impone al desarrollo periférico.

Las críticas precedentes no contradicen las conclusiones sobre los alcances de los aportes cepalinos: sigue siendo válido afirmar que éstos alteran significativamente los supuestos de la teoría económica convencional, brindando una interpretación del subdesarrollo más rica y elaborada que las que se construyen por simple contraste con la misma. En efecto, como pudo apreciarse, tales aportes tienen en cuenta, interrelacionan y analizan una serie de tendencias y problemas que parecen ser específicos de ese tipo de economía. Sin embargo, los fenómenos considerados atañen a la esfera de la producción

/material, son

material, son parte de los que se producen a raíz y en conexión con el desarrollo de las fuerzas productivas, y por lo tanto resultan, si no inmediatamente visibles, al menos fácilmente perceptibles. Las contribuciones de la CEPAL carecen en cambio de aptitud para revelar las causas de dichos fenómenos, en tanto no examinan las relaciones sociales reales que los condicionan o generan. En otras palabras, las mencionadas contribuciones detectan los síntomas del subdesarrollo, y llevan a cabo un análisis incisivo de los mismos. Pero debido a su carácter ideológico, no logran captar esos síntomas como expresión del proceso socioeconómico global en el cual se inscriben, ni vincularlos con el contenido de clase de la explotación económica existente en la periferia, y entre ésta y los grandes centros capitalistas.

Se puede entonces concluir que, si bien el pensamiento cepalino introduce alteraciones importantes en la economía convencional, y ofrece así una interpretación del subdesarrollo original y sugerente, no logra superar los marcos de dicha economía, a la cual en definitiva pertenece.

vii) Las consideraciones precedentes ponen en primer plano ciertos supuestos implícitos sobre las relaciones sociales, y procuran mostrar que junto con ellos aflora el carácter ideológico del pensamiento en estudio. Ese intento de detectar dicho carácter al interior del propio pensamiento, mediante el solo análisis del mismo, es sin duda unilateral e insuficiente. Demostrar la existencia de tal posición ideológica requiere una compleja elaboración del tema, que entre otras cosas examine las condiciones económicas y sociopolíticas objetivas en que se van produciendo los aportes cepalinos y, en ese contexto, los vínculos que eventualmente poseen con las ideologías de determinados grupos y clases sociales.

Esa demostración excede los objetivos y las posibilidades del presente trabajo, pues en él se adopta una óptica fundamentalmente

/analítica, y

analítica, y sólo se hacen muy breves referencias a las circunstancias históricas en que se origina y desarrolla el pensamiento de la CEPAL. Sin embargo, a fin de complementar tentativamente los comentarios anteriores, resulta útil tener en cuenta los cambios ocurridos en dicho pensamiento entre las décadas de 1950 y 1960, y considerar el significado ideológico de los mismos.

Como se señaló en la introducción a la primera parte, los antecedentes de la concepción del sistema centro-periferia están vinculados a los problemas y a la conducción de la economía argentina, durante el período de la gran depresión y de la segunda guerra mundial. También se vió que dicha concepción sólo plasma y se constituye como tal hacia fines de 1949, cuando la experiencia argentina es comparada con las de otras economías latinoamericanas, y se detectan tendencias que parecen ser comunes a varias de ellas (o aún, al conjunto de las economías subdesarrolladas, como en el caso de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio) 40/. Así pues, los antecedentes del pensamiento cepalino, la concepción fundacional, y los desarrollos de sus primeros años son contemporáneos de las ideologías de corte populista surgidas en algunos países de la región, en el decenio de 1950 y en los dos anteriores 41/.

40/ Obsérvese al pasar que el Estudio Económica de América Latina de 1949, que contiene la concepción originaria, presenta y analiza las experiencias de cuatro economías: las de Argentina, Brasil, Chile y México.

41/ El término "populismo" ha sido empleado en varias acepciones, y el propio asunto es aún hoy objeto de controversia. Para obtener una visión sintética de los distintos enfoques con que se lo aborda, véase "Teoría, acción social y desarrollo en América Latina", de A. Solari y otros, Ed. Siglo XXI, México, 1976, pp. 553/9. Conviene destacar la óptica de Francisco C. Weffort, de acuerdo a la cual los populismos son sistemas políticos en que sobresalen las siguientes características: "estructura institucional de tipo autoritario y semi-corporativo; orientación política de tendencia nacionalista, antiliberal y antioligárquica; orientación económica de tendencia nacionalista, estatista e industrialista; composición (Cont.)

/En la

En la post-guerra, dichas ideologías sostiene enfáticamente la necesidad de proseguir la expansión industrial que se había venido produciendo durante el período crítico de la depresión y de la guerra. Resurgen también con fuerza ideas opuestas de cuño liberal, que propugnan volver a patrones de desarrollo basados en las ventajas comparativas y la especialización, y a regulaciones económicas próximas a las del libre cambio. Pero la convergencia del pensamiento cepalino, o más exactamente, del proyecto socio-político implícito en el mismo con las ideologías populistas, va mucho más allá de esta oposición a la vieja ortodoxia, y de este apoyo decidido a la continuidad del proceso de industrialización 42/.

41/ (Cont.) social policlasista, pero con apoyo mayoritario en las clases populares" (F. Weffort, Clases populares y desarrollo social, en A. Quijano y F. Weffort, Populismo, marginalización y dependencia, Ed. Universitaria Centroamericana, Costa Rica, 1973, p. 23). Tales características se infieren de los casos de Argentina y Brasil, donde ellas se perfilan de manera más nítida y completa. En otros países, como Chile, México y Uruguay, las mismas se presentan desdibujadas y atenuadas, de modo que el término populismo sólo puede aplicarse por extensión y aproximativamente. Median e la expresión "ideologías populistas", este trabajo hace referencia a aquellas ideologías que corresponden a los sistemas de poder populistas y similares, y a las alianzas y movimientos políticos que los sostuvieron. Cabe señalar que en él sólo se consideran los rasgos comunes de dichas ideologías, a fin de compararlas en conjunto con el proyecto socio-político implícito en el pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta. La obra de Fernando H. Cardoso, Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes, Ed. Siglo XXI, México, 1971, si bien se orienta hacia el estudio de las ideologías de sectores empresariales, contribuye a aclarar y a sistematizar el tema de las ideologías populistas, a la luz de las experiencias de Argentina y Brasil.

42/ La siguiente y brevísima réplica de Prebisch a críticas de Viner resulta ilustrativa del tipo de controversia de los años cincuenta: "Esta clase de pensamiento suele tomarse como tremenda herejía. Después de aparecer uno de nuestros primeros informes, acertó a pasar por aquí uno de los más ilustrados profesores en materia de comercio internacional. Formado en la más pura tradición clásica, sometido por largos decenios a los ejercicios de la lógica ricardiana, no bastaron breves semanas en (Cont.)

/El proyecto

El proyecto aludido postula la posibilidad y la necesidad de un cambio en las relaciones sociales, liderado por la burguesía industrial nacional. En brevísima síntesis, ese cambio consiste en una "modernización" de las actitudes socio-psicológicas y de las relaciones sociales mismas, sobre todo entre los grupos que componen la clase capitalista; y comporta, además, la gradual absorción económica e integración social de los restantes grupos. Las ideologías populistas sostienen puntos de vista similares, pero presentan un claro matiz diferencial: el reconocimiento explícito de situaciones de confrontación y conflicto, y por ende, de la necesidad de transformar las relaciones sociales mediante un sistema de dominación basado en la alianza de determinados grupos, y en la exclusión de otros. Aunque cada una de las versiones posee características propias, en líneas generales dichas ideologías conciben una alianza política integrada por la burguesía industrial nacional y otros grupos "modernizantes" de clase capitalista (los grupos financieros nacionales, por ejemplo), por la pequeña burguesía o parte de la misma, por las capas medias (y entre éstas, los estamentos ligados al aparato estatal), los sectores obreros organizados, y las llamadas clases o masas populares, las que comprenden a "todos los sectores sociales - urbanos o rurales, asalariados, semi-asalariados, o no asalariados - cuyos niveles de consumo están próximos a los mínimos socialmente necesarios

---

42/ (Cont.) Brasil para seducirle con el espectáculo de una industrialización que apenas comienza, si se toman como punto de mira las posibilidades cósmicas de este país. Ha condenado la industrialización latinoamericana, arrastrándonos en su execración a los economistas de la CEPAL que la preconizábamos. Ha impugnado también toda forma de control deliberado del crecimiento económico y de orientación del comercio exterior. Pero por lo menos nos ha dejado una fórmula única y positiva de desarrollo económico: dedicarse a la agricultura y controlar la natalidad".

/para la

para la subsistencia" 43/. Como grupos cuyos intereses se consideran opuestos a los de esta alianza, es frecuente mencionar a los terratenientes medianos y pequeños de significación local, a la oligarquía asentada en la propiedad latifundista del suelo, y a otros grupos capitalistas comerciales o financieros, tanto extranjeros como nacionales, vinculados al antiguo patrón de desarrollo primario-exportador. En su forma más simple y esquemática, la oposición de intereses económicos y la confrontación política de estos grupos con los que integran la alianza populista son presentados por las ideologías de ese cuño como un conflicto oligarquía-pueblo 44/.

El proyecto cepalino atribuye al Estado el papel de promover los intereses de los grupos industriales nacionales, de conciliarlos con los de otros grupos de la clase capitalista, y de arbitrar y dirimir los conflictos emergentes entre éstos y los restantes grupos y clases sociales. Tales puntos de vista presentan también similitudes y diferencias con los que sostienen las ideologías populistas. Siempre considerando sus rasgos más generales, dichas ideologías conciben que el Estado ha de influir sobre las relaciones sociales, pero fundamentalmente a través de la alianza populista, contribuyendo a fortalecerla y a consolidar el sistema de poder que se basa en ella. Así, cabrá al Estado promover la ampliación y la organización

---

43/ F. Weffort, Clases populares y desarrollo social, en A. Quijano y F. Weffort, Populismo, marginalización y dependencia, op. cit., p. 17.

44/ De acuerdo a lo dicho con anterioridad, se está haciendo referencia de forma muy breve y general a los grupos que, en la óptica de las ideologías populistas, supuestamente integraban las alianzas de poder. Para tener una visión de los grupos que de hecho participaron en el juego político de los años cincuenta, en los casos de Argentina, Brasil, Chile y México, véase F. H. Cardoso y E. Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1971, Capítulo 6.

/de la

de la burguesía industrial nacional. Su tarea principal consistirá, sin embargo, en impulsar ciertas formas de organización y de participación social y política de los grupos no propietarios. Los puntos de vista populistas se expresan y a la vez son reflejo de hechos como la concesión de leyes sociales y laborales favorables a las capas medias y a los sectores obreros, el apoyo del Estado a la organización sindical de la fuerza de trabajo, la extensión de algunos de los beneficios de la legislación social a las clases populares (principalmente a las urbanas), y la movilización política - incluida la organización para fines electorales - de estos grupos mayoritarios.

Las ideologías mencionadas conciben que la participación de las mayorías en la alianza de poder otorga legitimidad al Estado (o al gobierno que lo representa, o aún, en algunos casos, a la figura del líder que asegura la "presencia de masas", y que hasta cierto punto lo personifica). Pero por otra parte, tales ideologías consideran que el Estado encarna a la nación, y que en nombre de sus intereses superiores puede y debe cumplir el rol de árbitro entre los distintos grupos de la alianza populista. Por las mismas razones, cabrá también al Estado mediar en los conflictos de dicha alianza con los grupos representativos del antiguo orden. Aún más: podrá incluso dar prioridad a los interese y objetivos de la primera, cuando ellos favorezcan la transformación de las relaciones sociales, dentro de límites de confrontación y cambio que no vulneren los intereses de la nación; los cuales se visualizan idealizadamente, como diferenciables de los de las clases sociales, y compatibles con un supuesto "interés general".

Existe un segundo ángulo desde el cual importa comparar el papel atribuido al Estado. El proyecto cepalino sostiene la necesidad de profundizar su intervención y ampliar sus intereses, pero sugiere que en principio éstos son conciliables con los de los distintos grupos sociales; enfatiza además, la importancia del Estado en la salvaguardia de los intereses externos de la nación.

/En las

En las ideologías populistas, estos dos aspectos del rol del Estado - que en parte dicen relación con las disyuntivas propiedad pública o privada, y nacional o extranjera - se hallan vinculados de forma muy estrecha. Como ya se insinuó, dichas ideologías identifican Estado y nación. En conexión con ello, tienden paralelamente a asimilar nacionalismo y estatismo, y en nombre del primero, a dar prioridad a los intereses estatales: no sólo propugnan profundizar el intervencionismo (y ampliar con ese fin el aparato administrativo del gobierno), sino optar por la propiedad pública, o por una participación significativa de la misma, en sectores productivos y de servicios considerados como estratégicos para el desarrollo económico, o para el cabal ejercicio de la soberanía. Entre tales sectores se cuentan los de la energía, los transportes y comunicaciones, la explotación de recursos naturales no renovables, las llamadas "industrias de base", productoras de insumos de uso difundido, y en todo o en parte, las actividades financieras y del comercio exterior.

Por otro lado, las ideologías populistas restan importancia a la eventual contradicción entre sus propios puntos de vista estatizantes y los intereses de la clase capitalista nacional. En este sentido, aducen la debilidad de dicha clase frente al capital extranjero, y su necesidad de buscar el amparo del Estado. Pero sobre todo sostienen que los intereses mencionados son armonizables con los de orden público, en el marco de un patrón de desarrollo de tipo nacional; y que han de ser armonizados, pues sólo en conjunto pueden contraponerse con eficacia a los intereses foráneos. Desde otro ángulo, la mancomunidad de los intereses nacionales - públicos y privados - se explica y justifica por la existencia de un fuerte conflicto de los mismos con los del capital privado extranjero, y con los de los países industriales ligados históricamente por lazos más extrechos, mediante el desarrollo primario-exportador. Como es obvio, estos aspectos del nacionalismo de las ideologías en cuestión

/sirven también

sirven también de base a su marcado estatismo. Ellos se vinculan a otras de sus proposiciones, entre las que cabe destacar la decidida intervención en las relaciones comerciales y financieras con el exterior (e incluso, como ya se señaló, la estatización de actividades ligadas a ellas); la reserva del mercado interno para la industria nacional; la nacionalización de actividades consideradas de importancia estratégica que se hallen bajo control del capital extranjero; y la delimitación de áreas, formas de participación y condiciones en que éste puede ser admitido.

El paralelo que se acaba de trazar muestra que el proyecto socio-político subyacente en el pensamiento de la CEPAL y las ideologías populistas sostienen puntos de vista que son grosso modo compatibles y convergentes entre sí. Pero estas últimas plantean los suyos de forma considerablemente más explícita y extrema: reconocen con claridad la existencia de situaciones de confrontación y conflicto, tanto entre los grupos de la alianza populista y los que se le oponen, cuanto entre los intereses nacionales y extranjeros; y atribuyen al Estado - más allá del papel genérico de árbitro - un rol activo en tales situaciones, consistente en representar y/o favorecer a una de las partes en pugna. Con frecuencia se dice que los sistemas y movimientos populistas, y las ideologías correspondientes, poseen un carácter nacional y popular. El paralelo anterior permite asimismo afirmar, a modo de síntesis, que esos dos rasgos son también peculiares del proyecto cepalino, aunque en él ambos se presentan de modo menos enfático y con contornos menos nítidos; y que la marcada tonalidad estatizante de aquellas ideologías, toma en este proyecto la forma atenuada de una posición general intervencionista.

Pero en verdad, interesa tener en cuenta y destacar la conexión que existe entre las ideologías populistas y el pensamiento de la CEPAL propiamente dicho. Las contribuciones de teoría y política económica que lo componen están planteadas a un mayor nivel de abstracción, pues ellas se refieren en lo fundamental al ámbito de

/la economía,

la economía, y aluden al conjunto de los países latinoamericanos y/o periféricos, mientras que las distintas versiones de tales ideologías dicen respecto a las relaciones sociales y políticas, y cada una trata por separado el caso de un país específico. Obsérvese, sin embargo, que el pensamiento en estudio hace abstracción de estas relaciones mediante el conjunto de supuestos que conforman el proyecto tantas veces mencionado. Como se acaba de indicar, en líneas generales, las ideologías populistas son compatibles y convergentes con dichos supuestos, y por lo tanto también han de serlo con el pensamiento cepalino, que tácitamente los incorpora. En otras palabras, las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que los aportes de la CEPAL a la economía teórica pueden conectarse a las referidas ideologías, si no con perfecta coherencia, al menos como un razonamiento económico relativamente adecuado a las mismas. Además, es sabido que esa conexión se produjo también en los hechos; fue habitual que los sistemas y movimientos populistas asimilaran como propias varias de las ideas elaboradas en tales aportes, y que las utilizaran ad hoc como punto de apoyo de su argumentación, en distintos temas o problemas.

Así pues - pese a las reconocidas limitaciones de los comentarios precedentes - la siguiente conclusión no carece de bases: el pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta constituye la forma más abstracta, y a la vez la forma analíticamente más desarrollada y coherente de las ideologías de cuño populista. O si se prefiere, puede decirse que tanto éstas como aquel se hallan relacionados con una serie de experiencias contemporáneas de industrialización y desarrollo, y que por eso tienen diversas características similares y posiciones comunes, signadas por una clara tendencia progresista. En la versión cepalina, este rasgo se vincula a su optimismo respecto a la continuidad y a los resultados de la industrialización: el afianzamiento de los grupos más dinámicos de la clase capitalista, la modernización de la agricultura, la absorción e integración

/creciente de

creciente de amplios sectores sociales, incluso los de muy bajas rentas, las expectativas favorables en cuanto a la distribución del ingreso, la consolidación de la nación como tal, mediante el cambio de sus relaciones con el exterior, etc. Asimismo, el carácter progresista y optimista del pensamiento de la CEPAL se asocia al hecho que su propuesta de industrialización, y las transformaciones sociales subyacentes, se ven en aquellos años como viables; pues aunque no sin dificultades, y con distintos matices y grados de éxito según los casos, varias alianzas de poder de tipo populista parecen tener la oportunidad y la decisión de impulsarlas.

viii) A continuación se consideran los cambios más importantes ocurridos en el pensamiento cepalino durante la década de 1960, y el eventual significado ideológico de los mismos.

En los últimos años del decenio anterior, y sobre todo en los primeros de esa década, se va haciendo de más en más visible la crisis del patrón de industrialización y de desarrollo a que se dió el nombre de "proceso de sustitución de importaciones". Dicha crisis se pone de manifiesto en hechos como la lenta transformación y modernización de la agricultura, el desempleo y la marginalización crecientes, la concentración del ingreso y la riqueza, la pertinaz tendencia al déficit comercial y el consecuente incremento de la deuda externa, la presencia del capital extranjero en la producción industrial destinada al mercado interno, dominando las ramas de demanda más dinámica y de tecnología más avanzada, y la manifiesta agudización de las tensiones sociales y políticas, que en varios casos desembocan en regímenes de facto.

Los documentos de la CEPAL privilegian estos hechos, y las alteraciones de su pensamiento se realizan en buena medida con el fin de explicarlos y de proponer políticas para hacerles frente. Si bien son simples extensiones de aportes preexistentes, tales cambios acentúan algunas de las posiciones anteriormente examinadas,

/y desdibujan

y desdibujan otras; de ese modo imprimen a dicho pensamiento nuevos matices que conviene tener en cuenta, cuando se lo enfoca como ideología.

A comienzos del período aludido, la teoría del desequilibrio externo es considerablemente perfeccionada. En esos años mejora también la información respecto al déficit externo, y se detecta la emergencia de una espiral de endeudamiento que compromete un porcentaje creciente de las exportaciones en el pago de amortizaciones y servicios financieros. Esta renovación del análisis teórico y empírico sustenta la de algunos de los análisis de política económica que atañen a las relaciones internacionales. En este ámbito, se reexaminan las siguientes recomendaciones, y se pone mayor énfasis en las mismas: el aumento de las exportaciones de manufacturas, tanto entre las economías latinoamericanas y/o periféricas, como desde éstas hacia los grandes centros; la concesión de preferencias comerciales por parte de los centros con el fin de hacer viable ese aumento; y el refuerzo de los mecanismos internacionales de financiamiento destinados a paliar los efectos de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. Surge además una nueva proposición, peculiar de los años sesenta; la transferencia unilateral de ingresos de los países industrializados hacia la periferia, como medio de compensar las pérdidas originadas en el deterioro de los términos del intercambio.

También en esos años se procura perfeccionar los aportes teóricos relacionados con aspectos internos de las economías periféricas, en particular los que atañen al desempleo y a los desequilibrios generados en la agricultura. El nuevo análisis procura brindar una explicación más global de esos y otros fenómenos, integrando incluso a la misma factores de tipo social y político. Aunque en más de un sentido dicho análisis resulta insatisfactorio, su consideración pone de manifiesto qué tipos de preocupaciones pasan al primer plano, y cómo varía el énfasis puesto en los distintos componentes de la política de desenvolvimiento.

/Según se

Según se concibe, la propiedad latifundista del suelo agrícola, consolidada durante el desarrollo hacia afuera, y el carácter monopólico e ineficiente del sector industrial, conformado durante el desarrollo hacia adentro, están en la base de una distribución de la propiedad y del ingreso signada por la concentración, y de una estructura social esencialmente dicotómica. En ésta, los privilegios de los sectores propietarios contrastan con las precarias condiciones de vida de los vastos grupos de desposeídos, y en particular con las de quienes no son absorbidos por el sistema económico, o sólo lo son parcialmente o en servicios de bajísima productividad. Además de reiterar que existen tendencias a la concentración del ingreso y al desempleo, el nuevo análisis indica que las estructuras económica y social entorpecen las funciones de acumulación y gestión, con lo cual el proceso de expansión industrial pierde dinamismo, y las referidas estructuras adquieren relativa inercia. Dicho de otro modo, en contraste con la visión optimista de los años cincuenta, sobre la continuidad de la industrialización y sobre su papel renovador, se sugiere que para superar las trabas de naturaleza estructural que entorpecen el funcionamiento e impiden la transformación del sistema socioeconómico en su conjunto, es necesario promover y llevar a cabo cambios estructurales de forma deliberada, desde fuera del sistema mismo.

Esta conclusión general se expresa en tres aspectos claves de la política de desarrollo. El primero es la reforma agraria. Ya no se la presenta como una opción posible, cuya conveniencia habrá de ser examinada en cada caso, sino como la modalidad principal del cambio de estructuras, cuya realización admite pocas excepciones. Junto a la industrialización, ella pasa pues a constituir un pilar básico de dicha política. Al admitir que las condiciones de estructura imponen al desarrollo periférico un carácter concentrador y excluyente, el pensamiento cepalino de los años sesenta coloca mayor enfasis en la necesidad de contar con políticas activas de empleo

/y de

y de distribución del ingreso. Se considera asimismo necesario ampliar los objetivos y los alcances de la política laboral y social, sobre todo mejorando y extendiendo los servicios sociales del sector público, como los de educación, salud y vivienda. También aumenta significativamente el énfasis puesto en la necesidad de incrementar la tasa de ahorro y el ritmo de la acumulación, como requisito ineludible de una política de desarrollo capaz de dar cuenta de los ingentes problemas de empleo, distribución y pobreza, y, simultáneamente, de responder a los altos requerimientos de gastos corrientes y de inversión que se presentan cuando se emprenden transformaciones estructurales profundas.

Como es obvio, estas nuevas posiciones de política - o mejor, las formas más incisivas en que se las plantea - van de la mano con una acentuación del intervencionismo. Esta no deriva solamente del papel atribuido al Estado como impulsor y gestor de la reforma agraria y de las políticas de incentivo que la acompañan. El mayor intervencionismo se relaciona también con el designio de lograr una racionalización del sistema fiscal y del aparato administrativo de gobierno, que por una parte permita aumentar los porcentajes de la inversión y el ahorro público, y mejorar el manejo de las políticas de acumulación y de empleo; y que por otra, haga factible expandir el gasto público, y agilizar de esa forma las políticas redistributivas, sobre todo a través de la extensión de los beneficios de los llamados sectores sociales.

La acentuación del intervencionismo corre paralela a la de las recomendaciones en pro de la planificación. Se hacen esfuerzos sistemáticos por mejorar sus técnicas, y en consonancia con el aumento de las preocupaciones de orden socio-político, éstas se extienden a la planificación de los llamados sectores sociales. Pero hacia el final de la década, ante el notorio desajuste entre la evolución de los acontecimientos y los objetivos de los planes elaborados en distintos países del área, surge en la propia CEPAL una actitud

/crítica: según

crítica: según se aduce, dichos planes dejaron de lado el análisis de las condiciones sociales y políticas requeridas para otorgarles viabilidad; se indica asimismo que las técnicas desarrolladas por la propia institución carecen de aptitud para evaluar dichas condiciones, y/o para tenerlas en cuenta en las fases de implementación. En buena medida, esta actitud crítica refleja la insatisfacción con la interpretación teórica de los fenómenos de cuño social y político intentada a comienzos del decenio, o más exactamente, con el modo cómo dichos fenómenos se integran a la interpretación económica preexistente. Paradojalmente, la actitud mencionada no conduce a realizar nuevos esfuerzos de interpretación teórica, sino a buscar modos de elaboración de los planes que integren los fenómenos sociopolíticos a nivel de diagnóstico, y modos de implementación en los cuales se pueda incorporar el juego de las fuerzas sociales y políticas.

Los nuevos énfasis en las recomendaciones de política económica permiten inferir qué nuevos matices adquiere el proyecto sociopolítico implícito y el propio pensamiento de la CEPAL de los años sesenta. Como se acaba de indicar, el carácter intervencionista de ambos se agudiza considerablemente, sin que por eso adquieran la tonalidad estatizante de las ideologías populistas. Se aproximan también a estas últimas, al aumentar su reformismo: las propuestas favorables a incidir en la estructura de la propiedad, y a lograr una distribución del ingreso más equitativa, se hacen visiblemente más directas e insicivas. Pero el carácter nacionalista, tercera de las características señaladas con anterioridad, tiende a desdibujarse. Ello no depende del cambio del pensamiento estudiado, que otorga un énfasis aún mayor a la necesidad de lograr transformaciones en la estructura del comercio internacional, o de atenuar los resultados desfavorables que derivan de la misma para la periferia; depende más bien de la creciente importancia del capital extranjero y/o de las empresas transnacionales, fenómeno que si bien no es ignorado, no se integra con claridad a la interpretación teórica, y sobre el cual no se toman posiciones de política definidas.

/Los cambios

Los cambios de matiz que se acaban de señalar parecen situarse dentro del marco de permisibilidad que brinda la Alianza para el Progreso, a comienzos de la década considerada. Es de observar, sin embargo, que la acentuación del reformismo y del intervencionismo - dos de los rasgos que en la década precedente daban al pensamiento de la CEPAL un carácter progresista - se produce en circunstancias que las políticas propuestas y los supuestos implícitos sobre la transformación de las relaciones sociales pierden los visos de viabilidad que entonces tenían. En efecto, en los años sesenta, los hechos enumerados previamente, que la propia CEPAL destaca en sus documentos, parecen asociarse a la ruptura de las alianzas de tipo populista que en años anteriores otorgaban sentido histórico a la interpretación teórica y a las políticas económicas propugnadas por dicha institución.

ix) Las consideraciones del tópico precedente pueden ser aplicadas a los aportes cepalinos de los años setenta, o con más propiedad, al pensamiento de la CEPAL encarado como estructura conceptual ya constituida, con el grado de complejidad y de desenvolvimiento analítico que ha llegado a alcanzar en años recientes.

Los aportes a la teoría económica poseen altos niveles de unidad y coherencia desde fines del decenio de 1950, y no sufren posteriormente modificaciones de importancia. En ese esquema interpretativo se introducen con el tiempo mejoras puntuales, pero no variaciones de fondo que corrijan su limitación básica: la falta de un análisis satisfactorio de las relaciones sociales y políticas.

El pensamiento estudiado arrastra desde sus orígenes un contenido ideológico, que se expresa en postular tácitamente el sentido general en que dichas relaciones deben transformarse. Mientras tanto, ellas cambian en los hechos de manera significativa, y con muy variadas características en cada país. En lo fundamental, las propuestas de política económica siguen conectadas a las mismas bases conceptuales, y por ende propugnan llevar a cabo transformaciones

/económicas y

económicas y sociales en la dirección indicada por una teoría cuyos supuestos implícitos marcan rumbos diversos de los que sigue la realidad.

En otras palabras, dicho pensamiento tiende a visualizar los cambios ocurridos en lo real, al impulso de las relaciones entre clases sociales y de su carácter antagónico, no como un modo de ser de la realidad misma, sino como una anomalía, y a proponer transformaciones que pretenden adecuarla a los patrones de supuesta normalidad idealmente establecidos por la interpretación teórica.

Se confirma así esta conclusión anterior: el pensamiento de la CEPAL altera, pero no supera, los marcos de la economía convencional.

ANEXO A LA PRIMERA PARTE: CITAS DE DOCUMENTOS DE LA CEPAL *

i/ A título de ejemplo, considérense las afirmaciones que siguen:

"...antes de la primera guerra ... sólo se había cumplido ... una etapa de singular importancia en el proceso de crecimiento de la economía del mundo, la cual, por muy grandes que fueran sus efectos, mal podría calificarse de fase final, pues quedaba en cierto modo al margen de ella el amplísimo campo de la periferia, con enormes posibilidades de asimilar el progreso técnico, para elevar el muy precario nivel de vida de sus grandes masas de población." Estudio, p. 1.

"En la empresa, de aumentar la productividad, además de contar con los recursos naturales y con la aptitud de la población para asimilar el progreso técnico, se requiere acrecentar la cantidad de capital por hombre empleado, así en la agricultura como en las industrias y los transportes...", Estudio, p. 5.

"Si bien se reflexiona, el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo." Estudio, p. 1.

ii/ Sobre esta idea de desigualdad originaria, véanse los siguientes textos:

"La propagación universal del programa técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular, si se toma como punto de mira el de cada generación. En el largo período que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra, las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial.

El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos, y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Fueron formándose así los grandes

---

* Como se indicó en la introducción a la Primera Parte de esta obra, la numeración romana de las citas corresponde a las referencias a ellas en el texto de los capítulos.

centros industriales del mundo, en torno a los cuales la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad." Estudio, p. 1.

iii/ Esta expresión y otras similares han sido usadas desde los primeros documentos de la CEPAL. Véanse los siguientes ejemplos:

"En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones." Principales problemas, p. 3.

"Ese obstáculo ... /al tamaño del mercado/... no tenía serias consecuencias cuando la economía de estos países estaba exclusivamente orientada hacia el desarrollo de sus exportaciones, esto es, al desarrollo hacia afuera de sus economías ..." (Prebisch, Raúl, Exposición verbal en la sesión del Comité Plenario, el 11/2/52, Documento E/CN.12/AC.16/15), p. 27.

iv/ El llamado 'desarrollo hacia afuera' no ha sido objeto de un tratamiento analítico preciso en los documentos de la CEPAL, aunque sí se han realizado análisis detallados en trabajos de varios de los autores que integran la corriente estructuralista. En las publicaciones de dicho organismo sólo se hacen breves referencias a este modelo, las que contienen las ideas generales destacadas en estos comentarios. A continuación se transcribe una temprana descripción del modelo o pauta de "desarrollo hacia afuera" extraída de un documento cuya primera versión es de 1951:

"... el desarrollo pretérito tenía primordialmente en mira las necesidades de productos primarios de los grandes centros industriales ..." (En él) "... la exportación es el instrumento para conseguir toda suerte de importaciones de productos manufacturados ..."

Durante el desarrollo hacia afuera "... la técnica productiva moderna se limitaba en general a penetrar en las actividades vinculadas directa o indirectamente a la exportación ..."

Asimismo, "... el fenómeno anterior de desarrollo se circunscribía a las zonas articuladas estrechamente con la economía internacional: no era, pues, un fenómeno de grandes masas humanas, salvo cuando traía consigo amplios movimientos de migración internacional" (...) "Los países más desarrollados, al invertir capitales en la producción primaria de los menos desarrollados, lo hacían para satisfacer en forma más económica su propio consumo."

Al ser "la inversión extranjera ... (un) ... elemento principal" en este tipo de desarrollo, "... los grupos dirigentes de antes se eximían ... de la necesidad de capitalizar en las actividades vinculadas a la exportación y podían dedicar sus altos ingresos al consumo, adoptando las formas de existencia de los grandes países; de este modo se extienden progresivamente a ellos las formas de cultura y refinamientos de la civilización europea, con muy lenta irradiación a las capas más densas y profundas de la vida popular".

"En esos tiempos, además de que los grupos dirigentes, según acaba de decirse, no sobrellevaban la carga más importante de las inversiones destinadas a la producción para el mercado internacional, encontrábanse en una situación socialmente holgada dentro de una estructura económica, política y social en que las masas populares no solían ejercitar las fuertes presiones que sobrevinieron con el andar del tiempo."
R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973, pp. 3-4.

v/ En los siguientes asertos se menciona la diversidad de funciones entre centros y periferia:

"... los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así en los hechos a la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días ... Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales la forma de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas." Estudio, p. 2.

"En ese esquema ... /de la división internacional del trabajo/ ... a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales." Principales problemas, p. 1.

vi/ La necesidad de un enfoque dinámico para apreciar los problemas del desarrollo es explícitamente percibida y señalada en diversos documentos de la CEPAL. Destácanse entre otros los siguientes ejemplos:

> "The idea of industrialization has been gaining ground, but it has had and still has to overcome serious obstacles, among the chief of which are the academic prejudices grounded in a static concept of international trade." (Prebisch, Raúl Soviet Challenge to American Leadership: American's Role in Helping Under-developed Countries; artículo mimeografiado, original en inglés, probablemente 1952, p. 6.)

> "Nos resistimos a admitir el sentido de universalidad que frecuentemente se pretende atribuir a las teorías formuladas en los grandes centros mundiales. En el mejor de los casos, reflejan tan sólo una parte de la realidad económica - la de esos grandes centros - y no la de los países que están en la periferia de la economía mundial. Los estudios de la secretaría de la CEPAL se proponen contribuir a la elucidación teórica de los fenómenos de la periferia, no sólo con fines científicos sino también para que se llegue a formular principios de acción práctica (...) Ese esfuerzo de integración teórica ha de requerir más de una modificación en ciertas teorías vigentes, o aun el rechazo de algunas de ellas (...) Me siento inclinado a pensar, por otra parte, que la investigación sistemática de los fenómenos de la periferia podría contribuir ventajosamente a introducir elementos dinámicos en las teorías vigentes, sin los cuales seguirían ellas un tanto alejadas de la realidad." (Prebisch, Raúl, A mistica do equilibrio espontaneo da economia; artículo mimeografiado, versión original en portugués, septiembre de 1953, p. 2.)

> "En esa interpretación de la realidad se han ido formando ciertos conceptos acerca del desarrollo económico que, sedimentados en sucesivas reuniones de la Comisión, van adquiriendo la consistencia de un sistema de ideas que orientan nuestros esfuerzos y contribuyen a darles aquella unidad característica del plan de trabajo. Estos conceptos prevalecen aún en el examen de los hechos recientes. Así, en el Estudio Económico Anual domina esta vez la preocupación del desarrollo económico y los hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como elementos de una secuencia de fenómenos dinámicos, como vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente.

> ... El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales ..." (Prebisch, Raúl, Exposición en la Primera Sesión Plenaria del Quinto Período de Sesiones de la CEPAL, Río de Janeiro, abril de 1953, documento E/CN.12/324, p. 46.)

vii/ En las siguientes afirmaciones se mencionan las diferencias de ritmos de avance técnico, de aumento de la productividad y de crecimiento del ingreso real medio entre centros y periferia:

> "En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios." Principales problemas, p. 4.

> "La manera relativamente lenta como se ha ido propagando universalmente la técnica moderna y la forma en que se distribuyen sus frutos, se han traducido en sensibles diferencias en el ingreso per cápita y en la productividad de las distintas regiones económicas del mundo. Hay sin duda fuerzas naturales, acaso demasiado lentas aún, si se miran los hechos con amplia perspectiva histórica, que tienden a la gradual nivelación de esas diferencias, y existe, por otra parte, todo un cuerpo de razonamientos, que suponiendo el libre juego de esas fuerzas, construyen un mundo abstracto, en el cual la fluidez de los factores de la producción, su libre y fácil desplazamiento, desempeñan función decisiva. No coinciden las premisas de esas abstracciones con las condiciones del mundo económico, tal cual se nos presenta concretamente, como se dijo en otro lugar. Y esa tendencia a la nivelación relativa de los ingresos, que crearía oportunidades semejantes para mejorar la productividad en los distintos sectores del campo internacional, no se ha manifestado en la realidad, ni siquiera en forma aproximada, como lo habían supuesto esos razonamientos teóricos." Estudio, p. 80.

> "La falla de esta premisa /según la cual los frutos del progreso técnico tienden a repartirse parejamente/ consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en

sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo." Principales problemas, p. 1.

"Se ha afirmado en la parte precedente que las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial." Principales problemas, p. 4.

"... las diferencias en el ingreso (...) por habitante entre los países económicamente más avanzados y el de buena parte de los países de la periferia de la economía mundial - que se han dado en llamar países subdesarrollados - se han ido ensanchando continuamente desde los comienzos de la revolución industrial." (Prebisch, Raúl, La programación del desarrollo económico y la iniciativa privada. Conferencia pronunciada en la Cámara Argentina de Comercio, 19-11-54; documento mimeografiado, p. 3.)

viii/ En las siguientes aseveraciones el deterioro se encara como un hecho de la experiencia:

"... desde los años setenta del siglo pasado hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. Es de lamentar que los índices de precios no reflejen las variaciones de calidad ocurridas en los productos finales. Por ello no ha sido posible tenerlas en cuenta en estas consideraciones. En los años treinta, sólo podía comprarse el 63% de los productos finales de la industria que se compraban en los años setenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o sea que se necesitaba en término medio el 58.6% más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria. La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad.

Durante el auge de la última guerra, como en todo auge cíclico, la relación se ha movido en favor de los productos primarios. Pero, sin haber sobrevenido una contracción, se está operando ya el típico reajuste, merced al cual los precios primarios van perdiendo la ventaja anteriormente conseguida.

El señalar aquella disparidad de precios no implica abrir juicio acerca de su significado desde otros puntos de vista ... El propósito que se persigue es subrayar un hecho, al cual no obstante sus considerables proyecciones, no suele dársele el lugar que le corresponde, cuando se distingue el significado de la industrialización en los países periféricos." Principales problemas, pp. 4-5.

ix/ Respecto de la significación del deterioro en términos de ingreso, véanse las siguientes afirmaciones:

"Hay que tener cuidado, desde ahora, en no atribuir a este aserto implicaciones que sólo podrán comprenderse más adelante. Conviene por ello una breve explicación, antes de entrar más a fondo en esta materia. Si en los precios se reflejara estrictamente el menor costo que el progreso técnico trae consigo, los precios industriales disminuirían más que los primarios, en virtud de ser mayor el incremento de productividad en la industria que en las actividades primarias, según se reconoce generalmente. La relación de precios se habría movido así en favor de la producción primaria, y el índice de esta relación, o lo que es igual, de los términos del intercambio, subiría en consecuencia. Por ejemplo, si los términos del intercambio descendieran de 100 a 150, ello nos indicaría que con la misma cantidad de productos primarios que antes, se podría adquirir ahora un 50% más de artículos industriales. Los productores primarios se encontrarían de tal suerte en igualdad de condiciones que los industriales para compartir con ellos el fruto del progreso técnico, pues podrían adquirir mayores cantidades de artículos y de mejor calidad. Sin embargo, si a pesar del mayor descenso de costo en los artículos industriales, el índice de la relación de precios se mantuviese en 100, querría decir que los productores industriales habrían conservado en su provecho las ventajas de la mayor cantidad y la mejor calidad de artículos manufacturados; y si el índice cayera por debajo de 100, significaría que los productores primarios no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí todo el provecho de su propio progreso técnico, por haber tenido que ceder parte de él a los productores

industriales. Esto no quiere decir que los productores primarios se encuentren en peor situación que antes; todo depende de la magnitud del incremento de productividad que hayan logrado y de la parte que transfieran a los productores industriales; si el índice ha bajado a 80, por ejemplo, los productores primarios obtienen 20% menos de artículos industriales, por la misma cantidad que antes de productos primarios; más si para obtener esta misma cantidad necesitan la mitad de horas de trabajo que antes, comprarían ahora un 60% más de artículos industriales con una hora de trabajo, en vez de un 100% más, como ocurriría si hubiesen podido aprovechar todo el fruto de su propio progreso técnico, o mayor cantidad aún, si les fuera dado compartir el fruto del progreso técnico logrado por el sector industrial, en caso de ser ese progreso mayor que el del sector primario.

Los índices presentados en el capítulo anterior parecen indicar que en los tres últimos cuartos de siglo ha ocurrido un fenómeno de esta clase, esto es, que si, como es probable, el progreso técnico en la producción primaria periférica hubiera sido inferior al de la actividad industrial céntrica, entonces la periferia habría transferido a los centros parte del fruto de su propio progreso técnico. Desgraciadamente, la falta de datos sobre el incremento de productividad en la producción primaria no permite conocer cuál ha sido la magnitud de este fruto y cuál la parte aprovechada en los países de producción primaria. Se volverá más adelante sobre este aspecto del problema. Mientras tanto, trataremos de explicar la razón de ser de este fenómeno, de tanta trascendencia para el desarrollo económico de la América Latina." Estudio, pp. 49-50.

"Un razonamiento simple, acerca del fenómeno que comentamos, nos permite formular las siguientes consideraciones:

Primero: Los precios no han bajado conforme al progreso técnico, pues mientras, por un lado, el costo tendía a bajar, a causa del aumento de la productividad, subían, por otra parte, los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fue más intenso que el de la productividad, los precios subieron, en vez de bajar.

Segundo: Si el crecimiento de los ingresos, en los centros industriales y en la periferia, hubiese sido proporcional al aumento de las respectivas productividades, la relación de precios entre los productos primarios y los productos finales

de la industria no hubiese sido diferente de la que habría existido si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor productividad de la industria, la relación de precios se habría movido en favor de los productos primarios.

Tercero: Como, en realidad, la relación, según se ha visto, se ha movido en contra de los productos primarios entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, es obvio que los ingresos de los empresarios y factores productivos han crecido, en los centros, más que el aumento de la productividad, y en la periferia, menos que el respectivo aumento de la misma.

En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico." Principales problemas, p. 5.

x/ Respecto de los cambios en la composición sectorial de la producción y del empleo que trae consigo el proceso de desarrollo, véanse los siguientes asertos:

"Es un hecho bien sabido que en un estado de técnica primitiva, la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta, y que a medida que la técnica progresa, esta proporción va disminuyendo, mientras aumenta la importancia relativa de la población ocupada en la industria, el comercio, los transportes y los servicios." Estudio, p. 11.

"La forma en que se distribuye la población ocupada no es arbitraria. En cada tiempo y país, depende principalmente del estado de la técnica productiva y de la cantidad y calidad de los recursos de todo género que permitan aprovechar aquélla. En un estado primitivo de la técnica, es lógico que dada la escasa productividad se absorba una buena parte de la población activa en la obtención de alimentos y materias primas y en su elaboración rudimentaria. Pero conforme avanza la técnica y se requiere menos gente para obtener más productos primarios, el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en ésta se van empleando en las actividades industriales, los transportes y el comercio, como consecuencia de la

expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción. Asimismo, conforme se acrecienta la productividad y el ingreso real por hombre, aumenta la demanda de ciertos servicios personales, y el estado además, a medida que se extienden sus funciones, va absorbiendo una proporción creciente del incremento de este ingreso real y también de la población activa." Estudio, pp. 11-12.

xi/ Sobre las causas del deterioro, considérense por el momento las siguientes aseveraciones:

"... se trata de un fenómeno estrechamente vinculado a la forma de propagación universal del progreso técnico. Ya se ha dicho, desde las primeras páginas de este informe, que no es posible comprender los problemas de desarrollo económico de la América Latina sin examinar ese proceso y sus consecuencias. Una de estas consecuencias es cabalmente la tendencia persistente al empeoramiento de los términos del intercambio. Se trata de un fenómeno esencialmente dinámico. Trataremos de demostrar que, en última instancia, este fenómeno se explica por la relativa lentitud con que el desarrollo industrial en el mundo va absorbiendo el exceso real o potencial de población activa dedicada a actividades primarias. El progreso técnico, ya lo sabemos, tiende a hacer que disminuya la población ocupada en la producción primaria. Pero esta disminución ha venido operándose históricamente con gran lentitud; mientras tanto, sobrevienen otras innovaciones en la técnica productiva, que imponen la necesidad de nuevos reajustes en la distribución de la población ocupada.

Hay así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aun, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico." Estudio, pp. 48-49.

xii/ Respecto de las fluctuaciones cíclicas de la relación de intercambio y a la tendencia de largo plazo que deriva de ellas, son pertinentes las afirmaciones que siguen:

"Es un hecho bien conocido que durante el ciclo, las relaciones de precios se mueven favorablemente a los productos primarios,

en las crecientes; pero pierden generalmente en las menguantes más de lo que habían ganado durante el curso de aquéllas. Al ceder así la relación de precios, en cada depresión, más de lo que había logrado en la prosperidad, se desarrolla a través de los ciclos esa tendencia continua al empeoramiento de los términos del intercambio que hemos analizado más arriba." Estudio, p. 61.

"No hay contradicción alguna entre ambos fenómenos. Los precios primarios suben con más rapidez que los finales en la creciente, pero también descienden más que éstos en la menguante, en forma tal, que los precios finales van apartándose progresivamente de los precios primarios a través de los ciclos." Principales problemas, p. 6.

xiii/ En los siguientes textos se aprecian sucintamente los vínculos establecidos entre el fenómeno del deterioro y las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad y de los ingresos de los recursos productivos:

"Esta forma de disminuir el valor de oferta de la producción terminada es de gran importancia para la periferia. En efecto, dicho valor, como se dijo antes, ha aumentado en los centros al acrecentarse los beneficios; pero parte de éstos se han convertido en aumentos de salarios y otros ingresos. Nos referiremos por brevedad sólo al aumento de salarios, por ser el fenómeno más significativo y para no entrar en complicaciones innecesarias. Si la reducción del valor de oferta se realizara proporcionalmente a los aumentos de beneficios y salarios, que dilataron anteriormente ese valor, se volvería sencillamente a un punto análogo al de partida, y tanto los centros como la periferia se beneficiarían igualmente de los frutos del progreso técnico, cualquiera que fuera la cuantía de los mismos en uno u otro lugar.

Pero no ocurre así, a causa del mecanismo de la menguante cíclica y de la índole de las fuerzas que intervienen en ella. La acumulación de existencias sobrantes, como es sabido, reduce la demanda que los empresarios vendedores de productos terminados hacen a los empresarios que les preceden en el proceso económico, y la de éstos a los otros y así sucesivamente, hasta llegar a los empresarios de la producción primaria, en la periferia. En cada una de estas etapas, mediante las cuales se va trasmitiendo la menguante cíclica, van disminuyendo el empleo y los beneficios.

Es un hecho conocido, sin embargo, que en los centros existe una resistencia muy grande a la baja de salarios, a pesar del desempleo, y en algunos sectores, a la baja de beneficios. La disminución de la parte del valor de oferta correspondiente a los centros encuentra así grandes dificultades, y al no ocurrir en la medida necesaria para acercarlo al valor de la demanda, siguen acumulándose existencias sobrantes. Sucede entonces que cuanto más existencias se acumulan, tanto más se restringe la producción y por tanto la demanda de productos primarios, y tanto más se reducen los precios de estos últimos.

En la periferia, precios primarios menores significan evidentemente menores beneficios y presión adversa sobre los salarios, en un medio en el cual las organizaciones de trabajadores, cuando existen, son mucho menos poderosas que en los centros cíclicos.

La mayor parte del costo de producción correspondiente a las etapas realizadas en los centros industriales está formada por los salarios que en ella se pagan. Por tanto, el hecho de que los salarios bajen relativamente poco traslada irresistiblemente hacia la periferia la tarea de reducir el valor de oferta, de tal manera que, cuanto más hayan subido los salarios en la creciente cíclica y cuanto más rígidos resulten en la menguante, tanto mayor será la presión que los centros ejercen sobre la periferia, mediante la reducción de la demanda de productos primarios y el descenso resultante en los precios de los mismos." Estudio, pp. 62-63.

"La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros, por el papel que desempeñan en el proceso productivo, para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligaría a comprimir sus ingresos más intensamente que en los centros, explican por qué los ingresos en éstos tienden persistentemente a subir con más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina." Principales problemas, p. 7.

xiv/ Las ideas sobre la relación entre la desigualdad estructural y la diferenciación de productividades e ingresos medios son un corolario de las anteriores. Se encuentran en diversos textos, entre ellos el que sigue:

"La tercera atañe a la forma de propagación del progreso técnico. En el razonamiento teórico que nos ocupa, el hecho de que en un grupo de actividades aumente la productividad supone que la baja

resultante de los precios beneficiará en seguida a las actividades restantes, creando en ellas un margen adicional de ingreso, disponibles para aumentar la demanda o el ahorro. Pero en realidad, al no bajar los precios en los grandes centros conforme aumenta en ellos la productividad, y al subir más los ingresos, la mayor capacidad de demanda y ahorro se desenvuelve solamente en dichos centros. De donde se desprende que en los países de la periferia, por un lado, han quedado ajenos a tales ventajas, y por otro lado, se hallan ante el problema de asimilar una técnica industrial avanzada, que requiere un gran desarrollo de la demanda y del ahorro." Estudio, p. 60.

xv/ La siguiente es una de las múltiples afirmaciones existentes sobre el cambio del modelo o pauta de desarrollo:

"En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer." Principales problemas, p. 3.

xvi/ Respecto a la incidencia de factores de tipo coyuntural en la industrialización, se asevera:

"Antes de la Primera Guerra Mundial, ya se habían dado, en los países de producción primaria, algunas manifestaciones incipientes de esta nueva etapa /el desarrollo hacia adentro/. Mas hizo falta que sobreviniesen, con el primer conflicto bélico universal, serias dificultades de importación, para que los hechos demostraran las posibilidades industriales de aquellos países, y que, en seguida, la gran depresión económica de los años treinta corroborase el convencimiento de que era necesario aprovechar tales posibilidades, para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro, la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana; corroboración ratificada durante la Segunda Guerra Mundial cuando la industria de la América Latina, con todas sus improvisaciones y dificultades, se transforma, sin embargo, en fuente de ocupación y de consumo para una parte apreciable y creciente de la población." Estudio, pp. 1-2.

xvii/ El siguiente texto se refiere a la sustitución de Gran Bretaña por Estados Unidos como centro cíclico principal:

> "El marcado descenso operado en el coeficiente de importaciones de Estados Unidos durante la gran depresión, hizo aùn más sensibles los efectos de ella sobre los demás países del mundo. Estos se vieron precisados a reducir también sus importaciones provenientes de Estados Unidos, así como el comercio que realizaban entre sí. Por consiguiente, la merma del coeficiente de importación fue acompañada en los Estados Unidos por una merma similar del coeficiente de exportación. El primero descendió de 5.82% en 1925-1929, a 3.40% en 1930-1934, en tanto que el segundo se redujo simultáneamente de 6.69% a 4.14%. No obstante los cambios ocurridos durante la guerra, ambos coeficientes mantuvieron niveles relativamente bajos, a saber: 2.95% el de importación y 5.27% el de exportación, durante el quinquenio de 1945-1949, en contraste con los altos coeficientes que mantuvo la Gran Bretaña antes de perder su función de centro cíclico principal. En efecto, durante el período de 1870-1914, el coeficiente británico de importación fue por término medio de 32.1% y el de exportación de 18.9%. Esta disparidad en los coeficientes es de gran trascendencia para la economía del mundo, pues influye considerablemente en la forma de funcionar el centro cíclico principal y en sus relaciones con los demás países, tanto en la capacidad del centro referido para transmitir a los demás centros y a la periferia sus impulsos de auge o decaimiento, cuanto en los efectos ejercidos sobre aquél por los impulsos que el resto del mundo le comunica." Estudio, p. 34.

xviii/ Parte de uno de los primeros análisis de la tendencia al desequilibrio externo se encuentra en las siguientes afirmaciones:

> "... la atracción de oro hacia el centro cíclico principal, si es persistente, no constituye un mero problema monetario: es la expresión manifiesta de un fenómeno dinámico mucho más profundo, relacionado con el ritmo y el modo de crecimiento económico de los distintos países.
>
> Según sea el tipo de su propio crecimiento, la acción del centro principal puede manifestarse, a través de las oscilaciones cíclicas, en una tendencia continua a expulsar el oro que a él afluye y estimular el desarrollo económico del resto del mundo, o por el

contrario, a retenerlo tenazmente con efectos adversos para las fuerzas dinámicas mundiales.

El centro cíclico británico actuó históricamente en la primera forma. También lo hizo así en los años veinte el nuevo centro cíclico principal. Pero no en los treinta, en que prevaleció la segunda de estas formas, y los países del resto del mundo se vieron precisados a reajustar sus relaciones con aquel centro cíclico a fin de seguir creciendo, a pesar de la influencia depresiva de éste y su fuerte absorción de metálico.

Los países de América Latina compartieron duramente con los otros la experiencia de los años treinta. Compréndese, entonces, que frente a los síntomas presentes de un nuevo problema de escasez de dólares, interroguen al pasado, con mejor perspectiva que antes, para cerciorarse de si los mismos factores que obraron en aquella época tornan hoy a cobrar aliento.

Tales factores conciernen, por un lado, a la manera en que se reflejaron sobre el resto del mundo los fenómenos de contracción y auge del centro cíclico principal, y por otro, al descenso sensible de su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuando el centro principal contrae sus ingresos, en la menguante cíclica, tiende a propagar la contracción al resto del mundo. Si los ingresos de éste no bajan simultáneamente, con la misma intensidad, sino con cierto retraso, surge un desequilibrio en el balance de pagos: el centro, por disminuir más pronto sus ingresos, restringe también sus importaciones y demás partidas pasivas con más fuerza que el resto del mundo, con lo cual éste se ve forzado a enviarle oro. Si fuera concebible el equilibrio - que no lo es en la realidad cíclica - el balance llegaría a nivelarse, cuando el descenso de los respectivos ingresos hubiese llegado a ser de la misma intensidad.

Pues bien, la contracción cíclica ocurrida en Estados Unidos, después de 1929, hubiera bastado para atraer gran parte del oro expulsado en el auge anterior, según acontecía típicamente en los ciclos del viejo centro principal. Pero en este caso, vino a obrar un factor que jamás había operado en la experiencia británica: el descenso del coeficiente de importaciones (...)

El descenso del coeficiente de importaciones, en el centro cíclico principal, acentúa la tendencia a la acumulación de oro, resultante de la contracción de los ingresos. En efecto, las importaciones

descienden allí con más intensidad aún que en el resto del mundo, y el desequilibrio del balance se vuelve más adverso aún para éste. No sólo se necesitaría, como en el caso anterior, que los ingresos del resto del mundo se contrajesen con la misma intensidad que los del centro cíclico principal, para que el balance se nivelara, sino con una intensidad mucho mayor. Los ingresos del resto del mundo tendrían que caer por debajo de los del centro cíclico principal, con tanta mayor fuerza, cuanto más haya descendido el coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas. Ha de recordarse que estas otras partidas, además de las importaciones, se redujeron también sensiblemente en virtud de la cesación de los empréstitos exteriores de Estados Unidos.

Después de haberse alcanzado el punto mínimo de la menguante, en 1933, sobrevino una nueva creciente. De acuerdo con la experiencia cíclica británica, el centro cíclico principal debió expulsar oro, como había ocurrido en efecto, en la expansión de los años veinte. Sin embargo, sucedió todo lo contrario, y las reservas monetarias de Estados Unidos crecieron con extraordinaria amplitud, aun eliminando de las cifras (...) la gran cantidad de fondos exteriores, que, por otros motivos, fueron a depositarse en dólares en aquel país.

En ello desempeñó su papel el descenso del coeficiente referido. Para que el centro principal dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo, hubiese sido necesario que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanta fuese necesaria para compensar primero y sobrepasar después los efectos del descenso del coeficiente. Por ejemplo, si el coeficiente se reduce a la mitad, los ingresos del centro principal han de crecer al doble de los del resto del mundo, sólo para contrarrestar los efectos de tal reducción.

Lejos de haber ocurrido este crecimiento relativamente mayor, los ingresos de Estados Unidos tardaron más tiempo que los del resto del mundo en alcanzar el nivel que habían tenido en 1929 (...)

No es de extrañar, entonces, que el oro haya seguido acumulándose pertinazmente en el centro cíclico principal. Fue ingente, en efecto, la concentración de metálico en los Estados Unidos. Prácticamente toda la producción de oro monetario del mundo, muy abundante por cierto después de 1933, fue a parar a aquel país. Las reservas del resto del mundo más bien declinaron ligeramente." Principales problemas, pp. 9-11.

xix/ Respecto de las reacciones suscitadas por la tendencia al desequilibrio externo, son pertinentes las aseveraciones que siguen:

> "Si el resto del mundo, en los treinta, se hubiera atenido en su desarrollo económico al solo estímulo proveniente de las importaciones y demás partidas pasivas de Estados Unidos, el ascenso de los ingresos en aquél habría sido mucho menos intenso que en este país. La causa, como ya se sabe, reside en la acción depresiva de la baja del coeficiente, según se dijo tantas veces. Pero no sucedió así (...) pues los países allí representados aumentaron sus ingresos más ampliamente que Estados Unidos.
>
> Si estos países, como los demás del resto del mundo, hubieran acrecentado así sus ingresos, sin modificar a su vez su coeficiente de importaciones, es obvio suponer que, al poco tiempo, les habría sido imposible continuar haciéndolo sin grave menoscabo de sus reservas monetarias. Si ello no ocurrió, fue justamente porque, para atenuar la contracción propagada desde el centro, ya habían reducido antes su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas, y especialmente el de importaciones precedentes de Estados Unidos, que bajó más que el de otras procedencias (...)
>
> ¿Cuáles fueron las reacciones de América Latina ante los fenómenos acaecidos durante esos años en el centro cíclico principal? No es el caso de repetir la crónica, por demás conocida, de la forma en que tales fenómenos se reflejaron en esta parte del continente, sino procurar extraer de ellos aquellas experiencias que pudieran esclarecer y definir lo que más conviniere al interés latinoamericano.
>
> La reacción latinoamericana fue semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios.
>
> Jamás se habían aplicado semejantes medidas, con el carácter general de aquellos tiempos. Como que nunca había surgido anteriormente un problema de escasez de libras, bajo la hegemonía monetaria de Londres (...)
>
> El control de cambios no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las complicaciones de toda suerte que el sistema trajo

consigo, podría haber optado por él, de haberse presentado otras alternativas o haber estado en manos de los países de América Latina la eliminación de las causas profundas del mal.

Desgraciadamente éstas se prolongaron demasiado. Traspuesto el momento más difícil de la crisis mundial, y en pleno restablecimiento económico, pudo pensarse en el abandono del control de cambios. Pero la forma de funcionar del centro cíclico principal fue alejando esta posibilidad (...)

En general, se fueron gastando en importaciones y otras partidas pasivas todos los dólares que se incorporaban a las reservas, y aun empleando parte de éstas en dichas importaciones. El control de cambios como se dijo, cumplió la función de desviar hacia otras partes las importaciones que no lograban cubrirse en esa forma. Y a pesar de ello, no pudo evitar que el conjunto de reservas monetarias se mantuviese durante los años treinta en un nivel sensiblemente más bajo que en el decenio anterior.

Tal fue el sentido del control de cambios en aquellos tiempos. Bien o mal manejado, constituyó el instrumento de que pudo disponerse para atenuar las graves repercusiones de acontecimientos exteriores sobre la actividad interna de los países latinoamericanos." Principales problemas, pp. 11 y 12.

xx/ Al respecto se pregunta:

"... si los países típicos de producción primaria, como son los de la América Latina, emplearan en las actividades de exportación el sobrante de potencial humano provocado por el progreso técnico, además del crecimiento vegetativo de su población, ¿poseerían los centros industriales capacidad receptiva suficiente para absorber un aumento considerable de las exportaciones procedentes de la América Latina?" Estudio, p. 11.

xxi/ Las siguientes afirmaciones corroboran lo indicado:

"... si bien se reflexiona, tanto la industria como las actividades que le están vinculadas han crecido en forma relativamente lenta en el ámbito mundial; de tal manera, que la población activa real o virtualmente sobrante en la producción primaria, ha sido ampliamente absorbida en los grandes países industriales, pero este proceso apenas comienza en la América Latina y en el resto de la periferia.

> Los grandes países, dada la presente estructura de la economía internacional, limitan dicho proceso a su propia población; allí la industria y demás actividades no crecen para absorber población de la periferia, de suerte que los países de ésta no tienen otra forma de absorber el sobrante de su población activa que desarrollar su propia actividad industrial; no les sería posible emplear dicho sobrante en desarrollar la producción primaria, puesto que la distribución de la población activa no es arbitraria ..." Estudio, p. 51.

xxii/ Las siguientes aseveraciones confirman que la tendencia al desequilibrio externo se considera inherente al proceso de industrialización de la periferia:

> "Aquí (...) se encuentra el segundo denominador común. El primero, conforme queda dicho, consiste en la insuficiencia de las exportaciones para absorber el incremento de la población, junto con el sobrante que de ella resulta, en virtud del progreso técnico. Y este otro en que las exportaciones son también insuficientes para hacer frente a las exigencias del desarrollo económico. De ello surge un fenómeno de la mayor importancia: la tendencia al desequilibrio persistente en el balance de pagos, fenómeno en general inherente al proceso de desarrollo económico." Estudio, p. 7.

xxiii/ Sobre la tendencia al desempleo estructural, se afirma:

> "Estas influencias desfavorables a la ocupación y a los salarios han acarreado frecuentemente reacciones contrarias al progreso técnico, en el desenvolvimiento de los grandes países industriales. Sin embargo, el mismo progreso técnico, al requerir crecientes inversiones de capital, va desarrollando en dichos países un poderoso elemento de absorción de gente desocupada, mediante el desarrollo de las industrias de bienes de capital. El progreso técnico crea, pues, desocupación, pero tiende al mismo tiempo a absorberla, gracias al aumento de las inversiones. Tal ha sido la función que éstas han desempeñado espotáneamente en el desarrollo de los centros industriales, al menos hasta la crisis mundial."
>
> "Ese elemento expansivo, cuyos efectos se propagaban a toda la actividad económica de los grandes centros, falta en los países periféricos, de manera que, si las exportaciones de éstos no resultan suficientes para dar empleo al sobrante de gente provocado por las innovaciones técnicas, no es de extrañar que el temor a la desocupación esté siempre latente en ellos y adquiera a veces formas de oposición pertinaz al uso de dotaciones de capital más avanzadas, cuya inmediata consecuencia es reducir la demanda de mano de obra

en la producción primaria e industrial. La falta de ese elemento espontáneo de desarrollo crea en verdad situaciones singulares. En la periferia, el progreso técnico trae consigo desocupación, como en los centros, pero la demanda de bienes de capital inherente a ese progreso no se manifiesta en aquélla como en éstos, pues en la primera faltan las industrias de capital; por consiguiente, la demanda referida, en lugar de reflejarse en la economía del país en desarrollo, pasa a causar efecto en la economía de los centros industriales, donde se producen esos bienes de capital. Y si esos centros no compensan la demanda que así se les dirige, mediante un aumento correlativo de sus importaciones desde los países latinoamericanos, subsistirá la desocupación causada por el progreso técnico, a no ser que para contrarrestarla, se siga una política deliberada de desarrollo económico. Esta es otra de las diferencias esenciales en los distintos modos de plantearse el problema de desarrollo económico en los centros y en la periferia." Estudio, pp. 69-70.

xxiv/ Las afirmaciones que se transcriben a continuación se refieren a la escasez relativa de demanda, y luego a la escasez relativa de ahorro:

"Otra consecuencia importante de la disparidad entre los grados de evolución del ingreso y de la técnica productiva consiste en la escasa intensidad de la demanda, que en términos generales, caracteriza a gran parte de la población latinoamericana, a pesar de su magnitud numérica. No solamente la falta de capital o de destreza para manejarlo se oponen al empleo de elementos de técnica avanzada, sino que la debilidad de la demanda impide también lograr las ventajas de la producción en gran escala. Tampoco se concibe que limitaciones de esta naturaleza se hayan opuesto seriamente al desarrollo de la industria en los grandes centros. El ingreso originariamente exiguo ha coincidido allí con formas de producción de escala proporcionalmente reducida. Esta escala fue agregándose con el tiempo, conforme la mayor productividad aumentaba los ingresos, y con ellos, la demanda llamada a absorber el incremento de producción en cantidad, calidad y variedad.

Muy distinta es la situación de los países que se van incorporando ahora a la técnica industrial moderna. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de más avanzada técnica." Estudio, p. 68.

"En los países desarrollados, la técnica productiva exige un alto grado de capital por hombre; pero el desarrollo paulatino de la productividad, debido precisamente a dicha técnica, ha permitido a esos países poseer un elevado ingreso per cápita, mediante el cual realizan el ahorro necesario para formar el capital requerido. En cambio, en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro es escaso, dado el bajo nivel de los ingresos. Cuando los que hoy son grandes centros industriales estaban en situación comparable a la que presentan ahora los países periféricos, y su ingreso per cápita era relativamente pequeño, la técnica productiva exigía también un capital por hombre relativamente exiguo. Si bien se mira, el ahorro no es grande o pequeño en sí mismo, sino en relación con la densidad de capital resultante del progreso técnico. En este sentido, el ahorro de América Latina es, en general, muy escaso, en parangón con las exigencias de la técnica moderna. Ciertamente en los comienzos de la evolución industrial de los grandes países, el ahorro espontáneo tampoco fue abundante; pero en cambio, la técnica no exigía entonces el gran coeficiente de capital por hombre que hoy requiere; las innovaciones técnicas solamente pudieron irse aplicando a medida que el aumento de la productividad, del ingreso y del ahorro las hacía económicamente posibles y convenientes. Dicho de otro modo, hay que retroceder varios decenios, cuando no un siglo, para encontrar ingresos per cápita análogos a los que hoy se dan por lo general, en los países latinoamericanos.

Pero en aquellos tiempos, la técnica capitalista estaba aún en las etapas inferiores de su desenvolvimiento, mientras que ahora se manifiesta en esas formas de elevada capitalización, que no están fácilmente al alcance del parvo ahorro permitido en la América Latina por los escasos ingresos prevalecientes en ella. Ha de comprenderse, pues, que cuanto más tarde llega la técnica moderna a un país de periferia, tanto más agudo es el contraste entre el exiguo monto de su ingreso y la considerable magnitud del capital necesario para aumentar rápidamente ese ingreso. Por esta razón, de haberse presentado contrastes parecidos en el desarrollo de los grandes países, hubieran sido mucho menos intensos que los observados ahora.

En consecuencia, los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutan, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio; pero tropiezan, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos." Estudio, pp. 66-67.

xxv/ El texto que se transcribe a continuación es, en las publicaciones cepalinas, uno de los primeros en que se presenta una visión de conjunto de los problemas peculiares de la agricultura en las economías periféricas:

> "Aquella dualidad de metas del progreso tecnológico a que nos referíamos al comenzar este capítulo se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas, con la particularidad de que en ellas es posible diferenciar en la práctica las inversiones según el fin perseguido. Algunas de esas inversiones se proponen aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra y otras disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto mediante la mecanización del trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de los equipos técnicamente más avanzados. No obstante esta separación, hay ciertas relaciones entre ambos objetivos, de las cuales prescindiremos por razones de brevedad en las observaciones generales que formularemos a continuación.
>
> El aumento del rendimiento de la tierra es una necesidad general en los países latinoamericanos, que, con notables excepciones, tienen una producción relativamente escasa de alimentos. La mecanización también responde a una necesidad general ya que constituye, dentro del desarrollo económico, el medio por el cual se va creando el sobrante de población que la industria y otras actividades tendrán que absorber productivamente.
>
> Ambas metas tienen muy distinto significado desde el punto de vista de la economía general, si bien para el empresario agrícola, tanto la economía de mano de obra como el aumento de rendimiento por hectárea son dos maneras de llegar al mismo objetivo de reducir los costos y aumentar los beneficios de la explotación.
>
> En efecto, desde el punto de vista de la economía general el grado en que sea conveniente introducir la mecanización - con independencia de las ventajas individuales del empresario - depende, según ya se tiene dicho, no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar gente, sino también del capital disponible para absorber esa gente en la industria y otras actividades. Si se lleva la mecanización más allá de la capacidad de absorción de la gente desplazada por ella, se crea el problema de desocupación tecnológica a que nos referimos al comentar nuestro ejemplo de los equipos. Con el agravante de que en la agricultura es más fácil evitarlo, puesto

que en ella las inversiones son divisibles y para aumentar la producción no es necesario incurrir en economías contra-producentes de mano de obra.

Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en la América Latina que no ha sido aún objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido en algunos casos en gente mal ocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana (...)

Las inversiones para aumentar la cantidad de producto requieren también examinarse en función de los problemas generales de la economía. En realidad, la tierra inmediatamente aprovechable para lograr este propósito es más bien escasa en la América Latina, salvo notorias excepciones, y ello, unido a la escasez de capital, constituye uno de los más grandes obstáculos al desarrollo económico

De ahí la necesidad de aprovechar ese escaso capital en forma que permita aumentar más el producto de la tierra. Pueden dividirse en dos grandes grupos las inversiones que tienden a este propósito: las inversiones que tienden a aumentar los rendimientos por hectárea mediante el mejoramiento técnico de los procedimientos de cultivo, desde la selección de semilla hasta el empleo de pesticidas; y aquellas otras tendientes a aumentar la superficie aprovechable mediante obras de riego y drenaje, de forestación y recuperación de terrenos perjudicados por la erosión, o a evitar que ésta disminuya la superficie cultivable en desmedro de la cantidad actual de producción.

La relativa lentitud con que en general ha crecido la producción agrícola de estos países, frente a una dieta generalmente pobre, pone de relieve la necesidad de dar mayor aliento al primer género de inversiones, sobre todo en aquellos casos en que, dadas las posibilidades inmediatas de mejorar el rendimiento, representan una solución más económica que el segundo tipo de inversiones (...)

Hay casos notorios, y no infrecuentes en estos países, en que el incremento de producción de la tierra depende en buena medida del mejor aprovechamiento de los recursos disponibles existentes antes que de realizar nuevas inversiones de capital. Hay, en efecto, tierra mal aprovechada, no con respecto a la mejor técnica con que podría cultivarse, sino en relación con la técnica prevaleciente

en la región o en el país. Así, entre varios, hay casos en que antes de emprender costosas obras de irrigación, que sin duda se justificarán más adelante, tendría que aprovecharse mejor el agua en las tierras mal regadas; otros en que se malogra una parte de las tierras de buena lluvia; y otros, en fin, en que se siguen usando praderas naturales en tierras aptas para praderas atificiales de mayor rendimiento.

Por lo tanto, no todo ha de esperarse de mayores inversiones, sino también de un aprovechamiento racional de lo que se tiene. La solución, sin embargo, suele tropezar con el gran obstáculo del régimen de la tenencia de la tierra en muchos países. Si por un lado se encuentran grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que basta al gran propietario utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta sustancial. Es este un problema demasiado conocido para que sea necesario extenderse en él. No se explicaría que un empresario industrial deje improductiva una parte de su capital salvo en tiempos de débil demanda. Por lo general, la tierra no desmerece en su fuerza productiva si se mantiene sin trabajar, antes bien, en determinadas condiciones puede mejorar; y se valoriza igual que la trabajada en el curso del tiempo, tanto más si la inflación ayuda al proceso de incremento corriente de la renta del suelo. Este fenómeno, unido a otros factores sociales, contribuye en muchos países a mantener acaparada una parte considerable de la tierra aprovechable en un número relativamente pequeño de manos. Por otro lado, esta forma de tenencia y el alto valor de la tierra en relación con su rendimiento presente, en virtud de la capitalización anticipada de futuros incrementos de valor, la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierra; y éste se ve forzado a invertir sus limitados recursos en parcelas demasiado pequeñas para lograr un nivel de vida más alto que el del campesino asalariado, muy precario en la mayor parte de los países. De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosisímas parcelas antieconómicas que representan una pequeña parte de la superficie total frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible.

No cabe la menor duda de que este problema podrá irse resolviendo a medida que el desarrollo industrial continúe absorbiendo gente del campo. Pero este proceso ha sido muy lento y sólo podrá acelerarlo un aumento muy fuerte en el ritmo de desarrollo de la industria y

otras actividades. Es, pues, en el fondo un problema de inversiones de capital, aparte de otras consideraciones de las que se hablará un poco más adelante. Grandes inversiones que aumenten la demanda de brazos en actividades de mucho mayor productividad forzarán al gran propietario a mecanizar y aumentar el rendimiento de la tierra (...)

Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, no se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular) si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo.

No se interprete esto en el sentido de que la cuestión de la tenencia de la tierra en varios países latinoamericanos sea de las que admita postergación. Por el contrario, debiera también formar parte integrante de los programas de desarrollo económico, después de un examen objetivo e imparcial de los distintos términos en que se plantea el problema esencial de aumentar la productividad agraria. En regiones en que no es la tenencia en sí, sino la falta de inversiones y de acción técnica del Estado lo que está retardando el proceso agrícola, la solución no puede ser la misma que en otras en que la forma de tenencia es el gran obstáculo que se interpone." (R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op. cit., pp. 47-51.)

xxvi/ Se afirma por ejemplo:

"Sólo diremos aquí que si se exceptúa el caso de Venezuela, ya mencionado, el aumento en el volumen físico de las exportaciones no parece bastar, en general, para atender las necesidades de importación que el desarrollo económico trae consigo." Estudio, p. 7.

xxvii/ Al respecto se sostiene:

"Considérense dos casos extremos, para ilustrar mejor este aspecto del asunto: el de México y el de la Argentina. Es esta última uno de esos países periféricos en cuyas tierras, recién abiertas al cultivo, penetra intensamente la técnica de producción capitalista a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Fuera de escasos

núcleos, no hay agricultura secular, y los campos, hasta entonces desiertos o escasamente poblados, atraen grandes masas migratorias y fuertes capitales. La población aumenta en estrecha dependencia con el desenvolvimiento de la técnica y de la economía y todo ello acontece en virtud de un estímulo exterior fuerte y constante. De este estímulo exterior depende casi exclusivamente el desarrollo de la economía argentina, hasta el comienzo de la crisis económica mundial.

Cuando empieza ese tipo de crecimiento económico y demográfico en la Argentina, México ya es un país relativamente poblado, con una agricultura tradicional; sus tierras, ya cansadas y sometidas a la presión de una población en continuo incremento, no podían competir con las nuevas regiones agrícolas. No hay, pues, incentivo para llevar nuevas técnicas desde afuera a la agricultura mexicana, que tiende así a perpetuar sus formas precapitalistas y su bajísimo coeficiente de productividad por hombre. No es, por lo tanto, a través de su agricultura secular de subsistencia como la economía de México se incorpora al sistema mundial, sino por medio de la minería industrial y de la exportación del henequén yucateco, especialmente la primera, que con el andar del tiempo sobrepasará en importancia a la explotación de los metales preciosos, de tan legendaria reputación. Pero la minería y las actividades que de ella se derivan, directa o indirectamente, sólo absorben una proporción pequeña de la población mexicana. Parte considerable de ésta queda así estancada en formas de vida y de actividad seculares, sin conexión directa con el mercado mundial, de manera que el estímulo exterior de desarrollo no se ha ejercitado vigorosamente sobre esos grupos de población. Y no obstante haberse agregado a la actividad económica de México durante los últimos tiempos otros estímulos internos de considerable amplitud, aquellos grupos de población siguen dando a la economía de este país los rasgos típicos de regiones poco desarroladas. En efecto, el 65% de la población activa de México está aún ocupada en la agricultura, de la cual proviene apenas alrededor de un 30% del valor de las exportaciones mexicanas, mientras que en la Argentina, cuyas exportaciones siguen siendo primordialmente agropecuarias, apenas el 36% de la población activa trabaja en la tierra." Estudio, pp. 3-4.

xxviii/ Sobre la diversidad de situaciones en lo que atañe a los problemas de la acumulación, se afirma:

> "... cuanto mayor sea la cantidad de población que se encuentre en estado precapitalista o semicapitalista y mayor el crecimiento demográfico, tanto mayor será también la necesidad de capital. La formación interna del ahorro indispensable para acumular este capital encuentra dificultades muy serias en la mayor parte de estos países; a lo cual se agrega una limitación no menos importante: la que reside en el monto de las exportaciones con que se cuenta para transformar ese ahorro en importaciones de bienes de capital, los cuales, en elevada proporción, han de traerse de los grandes centros industriales. En este último sentido, preséntanse también disparidades notorias entre país y país, y combinadas éstas con las distintas necesidades de capital, contribuye, junto con otros factores, a diferenciar los términos del problema de desarrollo." Estudio, p. 5.

xxix/ Ya en los primeros documentos de la CEPAL se insiste reiteradamente sobre la necesidad de la conducción deliberada del desarrollo y de la programación. He aquí algunas afirmaciones relativas al tema:

> "Se reconoce cada vez más en los países latinoamericanos la necesidad de elaborar programas de desarrollo para lograr el más intenso crecimiento de la economía sin aquellos desajustes que lo perturban y retardan." (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., p. 16.)

> "Llegamos así, al problema fundamental de la programación. Hay dos razones primordiales por las cuales se hace necesaria: en primer lugar, es preciso aumentar el volumen de las inversiones a fin de acelerar la tasa de crecimiento; y, en segundo lugar, es menester orientarlas de manera de evitar los desequilibrios que tan frecuentemente se observan durante la evolución económica de los países latinoamericanos." (Prebisch, Raúl, A mística do equilibrio espontaneo da economia, op. cit., p. 4.)

> "... si nos atenemos a los hechos tal y como se presentan ahora, no se observan síntomas de que ese designio /la aceleración del crecimiento/ pueda cumplirse en tiempos cercanos si el desarrollo económico se deja librado al curso espontáneo de las fuerzas de la economía. La aceleración del ritmo de crecimiento tiene que ser objeto de medidas deliberadas, en las cuales confluyan decisiones

nacionales y actos de cooperación internacional para sobrepujar el crecimiento resultante de esas fuerzas de espontánea actuación." (Previsch, Raúl, Exposición en la sesión del Comité Plenario del 8-2-54; E/CN.12.AC.24/9 Rev.1; Documentos Oficiales: 17º Período de Sesiones del Consejo Económico y Social, Suplemento Nº 2; N.Y., p.20).

xxx/ Como primera aproximación, la relación entre las variaciones de precios e ingresos se expresa de la siguiente manera:

"En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria, que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios. En consecuencia, si los precios hubieran descendido en armonía con la mayor productividad, la baja habría tenido que ser menor en los productos primarios, que en los industriales; de tal suerte, que la relación de precios entre ambos hubiera ido mejorando persistentemente en favor de los países de la periferia conforme se desarrollaba la disparidad de productividades.

De haber ocurrido, este fenómeno habría tenido un profundo significado. Los países periféricos habrían aprovechado, con la misma intensidad que los países céntricos, la baja en los precios de los productos finales de la industria. Por tanto, los frutos del progreso técnico se hubiesen repartido parejamente en todo el mundo, según el supuesto implícito en el esquema de la división internacional del trabajo, y América Latina no tendría ventaja económica alguna en su industrialización. Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales." Principales Problemas, p.4.

xxxi/ He aquí una mención explícita de la necesidad de buscar la explicación de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio investigando las oscilaciones cíclicas de la economía capitalista:

"En síntesis, si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia

No podría comprenderse la razón de ser de este fenómeno, sin relacionarlo con el movimiento cíclico de la economía y la forma en que se manifiesta en los centros y la periferia. Pues el ciclo es la forma característica de crecer de la economía capitalista y el aumento de productividad uno de los factores primarios de crecimiento." Principales Problemas, p. 6.

xxxii/ Al respecto se afirma:

"Hay, en el proceso cíclico, una disparidad continua entre la demanda y la oferta globales de artículos de consumo terminados, en los centros cíclicos. En la creciente la demanda sobrepasa a la oferta y en la menguante ocurre lo contrario." Principales Problemas, p. 6. (Véase también Estudio, p. 62, citado en la nota xxxiii/.)

xxxiii/ Se transcriben a continuación afirmaciones que lo confirman:

"La cuantía y las variaciones del beneficio están íntimamente ligadas a esa disparidad. El beneficio aumenta en la creciente y tiende así a corregir el exceso de demanda por el alza de los precios; y disminuye en la menguante y tiende así a corregir el exceso de oferta, por la baja de aquéllos." Principales Problemas, p. 6.

"Durante la creciente cíclica, la demanda de productos terminados es en los centros superior a la oferta; hay pues exceso de demanda y ello aumenta el beneficio de los empresarios y suscita además otros fenómenos; estos fenómenos, en los cuales la periferia desempeña importante función, terminan por transformar el exceso de demanda en insuficiencia y provocan de esta manera la menguante cíclica, en la cual la demanda resulta inferior al valor de oferta de la producción terminada. Y como este valor de oferta, acrecentado por el incremento anterior de los beneficios en las distintas etapas del proceso productivo, no se reduce fácilmente mediante la baja de precios, se acumulan en esas distintas etapas existencias de productos terminados, transitoriamente invendibles." Estudio, p. 62.

xxxiv/ Textualmente:

"... no nos interesa ocuparnos de la forma de distribución de aquel fruto en los centros, sino de la suma que en conjunto queda en ellos, en contraste con la parte que queda en la periferia de sus respectivos incrementos de productividad." Estudio, p. 62.

xxxv/ Respecto a la mejora de los términos del intercambio para la periferia durante la creciente cíclica, considérese el siguiente texto:

> "El beneficio se traslada desde los empresarios del centro a los productores primarios de la periferia mediante el alza de los precios. Cuanto mayores son la competencia y el tiempo que se requiere para acrecentar la producción primaria, en relación al tiempo de las otras etapas del proceso productivo, y cuanto menores son las existencias acumuladas, tanto más grande es la proporción del beneficio que se va trasladando a la periferia. De ahí un hecho típico en el curso de la creciente cíclica: los precios primarios tienden a subir más intensamente que los precios finales, en virtud de la fuerte proporción de los beneficios que se trasladan a la periferia." Principales Problemas, p. 6.

xxxvi/ Acerca de las condiciones que fuerzan una mayor contracción de los ingresos periféricos que de los céntricos, deben tenerse presentes las afirmaciones que siguen:

> "De todos modos, aun cuando se conciba en la periferia una rigidez parecida a la del centro, ello tendría por efecto aumentar la intensidad de la presión de éste sobre aquélla. Pues al no comprimirse el beneficio periférico, en la medida necesaria para corregir la disparidad entre la oferta y la demanda en los centros cíclicos, seguirán acumulándose existencias de mercaderías en éstos y contrayéndose la producción industrial, y por consiguiente la demanda de productos primarios. Y esta disminución de la demanda llegará a ser tan fuerte como fuere preciso para lograr la necesaria compresión de los ingresos en el sector primario. El reajuste forzado de los costos de la producción primaria, durante la crisis mundial, nos ilustra acerca de la intensidad que puede adquirir este fenómeno." Principales Problemas, p. 7.

> "¿Hasta qué punto enseña la experiencia que la periferia esté en condiciones de resistir esa presión? Ha habido casos en los cuales se han acumulado en la periferia grandes cantidades de productos primarios, antes que venderlos a precios que se consideraban demasiado bajos. Pero al resistirse así la periferia a reducir su propio valor de oferta, no disminuye en el centro el valor total de la oferta de artículos terminados, en la medida necesaria para ir eliminando la disparidad con la demanda; continúan pues acumulándose existencias de esos artículos, así como de artículos en proceso, y se agrava la reducción de la demanda de productos primarios.

Si bien esta explicación es muy general y cada caso particular tendría que examinarse especialmente, la gran depresión mundial de los años treinta nos presenta un claro ejemplo de cómo la presión sobre la periferia puede alcanzar fuerza ... considerable ..." Estudio, p. 64.

xxxvii/ Estas consideraciones sobre las peculiaridades del nuevo centro cíclico están basadas en el texto que se transcribe a continuación:

"... Estados Unidos ha llegado a un bajísimo coeficiente de importaciones, no mayor del 3%. En el año 1929 era de 5%. El descenso no es un fenómeno nuevo, sino de larga data. En los últimos cien años, el ingreso nacional aumentó alrededor de dos veces y media más que las importaciones.

El progreso técnico es uno de los factores que más contribuyen a explicar este fenómeno. Aunque parezca paradoja, la mayor productividad ha contribuido a que aquel país prosiga y acentúe su política proteccionista, después de haber alcanzado la etapa de madurez económica. La explicación es sencilla. El progreso técnico, en una época determinada, no obra igual en todas las industrias. Pero al extender a las industrias de menor progreso los mayores salarios provocados por la gran productividad de las industrias avanzadas, las primeras pierden su posición favorable para competir con industrias extranjeras, que pagan menores salarios. Si se recuerda que hoy los salarios en Estados Unidos son dos o dos veces y media mayores que en Gran Bretaña, se tendrá una idea del significado de este factor. Han necesitado así protección actividades más eficaces que las exteriores, pero de menor productividad que el nivel medio del propio país. Por ejemplo, no obstante el gran perfeccionamiento de la técnica agrícola, se ha necesitado proteger la agricultura, para defender algunas de sus ramas, importantes en razón de sus ingresos relativamente altos, comparados con los de competidores extranjeros.

Inglaterra siguió una política diametralmente opuesta, cuando le tocó obrar anteriormente como centro propulsor. Pero no podría afirmarse que volvería a hacerlo y desarticular su economía, si recorriera nuevamente el mismo camino histórico. Los Estados Unidos constituyen una unidad económica poderosa y bien integrada y, en parte, lo deben a su política deliberada cuya transcendencia se está, pues, muy lejos de desconocer. Pero tampoco ha de ignorarse que ello ha traído, para el resto del mundo, condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional, tal como ésta existía antes de la Primera Guerra Mundial, cuando el centro británico practicaba las reglas del juego en la moneda y el comercio exterior." Principales Problemas, p. 8.

xxxviii/ Para un análisis de la escasez de dólares, véase el texto citado en este mismo anexo, en la nota número xvii/.

xxxix/ Respecto a las reacciones suscitadas por la tendencia al desequilibrio externo, véase el texto citado en este anexo con el número xix/.

xl/ He aquí un conjunto de afirmaciones en que se hace referencia a tales características de la demanda céntrica de productos primarios de importación:

> "En general, el progreso técnico ha venido reduciendo la proporción en que los productos primarios intervienen en el valor de los artículos terminados. Dicho de otro modo, va disminuyendo el contenido de productos primarios en el ingreso real de la población, especialmente en los grandes centros industriales. Son varias las razones que lo explican: entre ellas, las siguientes:
>
> a) las transformaciones técnicas, en su incesante creación de productos nuevos, elaboran en forma cada vez más compleja o refinada las materias primas que requiere el proceso productivo y disminuye así la proporción de ellas en el valor del producto final. En relación al valor total, la proporción de materias empleadas en la fabricación de un avión es así menor que en el caso de una locomotora y en ésta que en un carro de caballos;
>
> b) los adelantos técnicos permiten una mejor utilización de las materias primas, coproductos y subproductos, de tal suerte que una misma cantidad de productos primarios se traduce en un valor proporcionalmente mayor que antes de artículos terminados; si bien no hay razones para pensar que en general una pieza de tejidos de algodón contenga hoy menos cantidad de algodón que hace un siglo, de esa misma cantidad de algodón producido se extraen coproductos o subproductos industriales de los que se deriva un valor de productos finales considerablemente superior al de antes; y finalmente
>
> c) las materias elaboradas por procedimientos sintéticos, como los nitratos, las fibras artificiales y los plásticos, sustituyen a productos naturales en campos cada vez más importantes de la actividad industrial.

Si las nuevas formas de producir contribuyen en esta forma a disminuir la intensidad con que se emplean los productos primarios, ciertas transformaciones que el progreso técnico ha provocado en las formas de consumir tienden al mismo sentido. Desde luego, las innovaciones técnicas han sido el factor dinámico que ha provocado los cambios más notables de la demanda. Pero, aparte de ello, el incremento de productividad y del ingreso per cápita que trajeron consigo ha permitido a la demanda buscar nuevas formas de satisfacción de las necesidades. Así:

a) es un hecho bien establecido que al crecer el ingreso la demanda se diversifica y, mientras aumenta relativamente poco la de los alimentos usuales, después de pasado cierto límite crece considerablemente la de los variados artículos en que van traduciéndose sucesivamente las innovaciones técnicas; además, esas innovaciones se manifiestan en creciente elaboración industrial de los alimentos, para conseguir mayor higiene, conservación o comodidad, con lo cual disminuye más aún la relación entre el crecimiento del producto primo y el ingreso real; y

b) en esa misma tendencia a la diversificación crece la demanda de servicios personales y, por lo tanto, disminuye la proporción en que entran los productos primos en la satisfacción de la demanda global de la población.

La combinación de todos estos hechos, resultantes de la evolución de la técnica productiva, tiene una consecuencia de primordial importancia para la periferia, pues en virtud de ellos las importaciones de productos primarios en los centros industriales tienden a crecer con menor intensidad que el ingreso real. En otros términos, la elasticidad-ingreso de demanda de importaciones primarias de los centros tiende a ser menor que la unidad." (R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos de crecimiento económico, op.cit., pp. 21-23.)

xli/ Sobre las peculiaridades de la demanda periférica de importaciones, se afirma:

"En este proceso de crecimiento de los países menos desarrollados, en que se van asimilando progresivamente nuevas formas de producir de los más desarrollados, también sobrevienen transformaciones en la demanda similares a las que en ellos se operan. A medida que el ingreso real per cápita sobrepasa ciertos niveles mínimos, la demanda de productos industriales tiende a crecer más que la

de alimentos y otros productos primarios. No obstante, la situación de los países menos desarrollados es muy distinta a la de los centros, pues éstos importan de aquéllos productos primarios de mucho menor elasticidad-ingreso de demanda que la de los artículos industriales que la periferia importa de los centros. Para acrecentar su ingreso real, los países periféricos necesitan importar bienes de capital cuya demanda crece por lo menos con dicho ingreso, al mismo tiempo que la elevación del nivel de vida se manifiesta en intensa demanda de importaciones de gran elasticidad que tienden a crecer más que el ingreso." Ibid., p. 24.

xlii/ Al respecto se dice:

"Es de tal importancia esta disparidad dinámica de la demanda entre centro y periferia - si se permite esta expresión esquemática - que se justifica detenerse un momento en su explicación ... (Ibid., p. 25.)

... Se ha visto que las importaciones de productos primarios de los centros tienden a crecer menos intensamente que su ingreso real. De esto fluye una conclusión importante: si los países de la América Latina, como sucedió generalmente antes de la gran crisis mundial, sólo creciesen en virtud de sus exportaciones primarias, su crecimiento económico tendría un ritmo sensiblemente menor al de los centros industriales.

Sin embargo, los países latinoamericanos parecen encontrarse en condiciones de crecer tanto o más que los centros en su conjunto, dada la etapa de desarrollo en que la mayor parte de ellos se encuentra. La población crece con tasa mucho más alta, y su productividad, por ser relativamente baja, tiene un más amplio margen de crecimiento." (Ibid., pp. 23-24.)

"... Es un hecho bien establecido que mediante la industrialización los países latinoamericanos tienden a crecer con ritmo superior al de sus exportaciones. Y como la capacidad para importar depende fundamentalmente de estas exportaciones, es obvio que el ingreso real de tales países, en general, tiende a crecer con más intensidad que dicha capacidad para importar. De esto se desprende evidentemente que aquel volumen considerable de importaciones que crece con la misma o con mayor intensidad que el ingreso real no podría realizarse si otras importaciones no se comprimiesen en la medida necesaria para que el conjunto no sobrepase en forma persistente la capacidad para importar, salvo que el exceso se cubra con inversiones extranjeras."

"No es del caso volver a considerar aquí el problema de la relación de precios del intercambio, del cual nos ocupamos extensamente en el Estudio Económico de 1949." Ibid., p.25.

xliii/ A continuación se transcribe uno de los textos en que se basan las consideraciones relativas a la tendencia al desequilibrio externo:

"Esquemáticamente expuesta, la tesis de desarrollo económico presentada en este capítulo es la que sigue. Las actividades de exportación de los países latinoamericanos son insuficientes para absorber el incremento de la población activa disponible en virtud de su crecimiento vegetativo y del progreso técnico. La industrialización cumple ante todo este papel dinámico de absorber directamente la población activa sobrante y de estimular otras actividades, incluso la agricultura de consumo interno, a que contribuyan al mismo objetivo. En esta forma, por el progreso técnico y la industrialización va creciendo el ingreso global y mejorando el ingreso per cápita. A medida que aumenta así el ingreso y ya cambiando la composición de la demanda, es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción substitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente.

Si este reajuste de las importaciones no se ha cumplido en medida suficiente, el crecimiento del ingreso se manifiesta en la tendencia al desequilibrio exterior: las importaciones tienden a crecer más que la capacidad para importar.

En realidad, no se advierte en el sistema económica de la periferia mecanismo alguno que realice espontáneamente el reajuste de las importaciones para prevenir esos desequilibrios. De ahí que conforme crece el ingreso con más intensidad que las exportaciones y la capacidad para importar, se desarrolla aquella tendencia persistente al desequilibrio exterior, que examinamos ya en el estudio anterior.

La inflación también produce iguales tendencias al desequilibrio exterior. Y como en los países latinoamericanos el proceso de crecimiento suele estar íntimamente ligado a fenómenos de tipo inflacionario, podría concluirse que esa tendencia persistente al desequilibrio en aquel proceso es simplemente obra de la inflación.

La tendencia al desequilibrio, sin embargo, puede también surgir sin que haya inflación alguna. El que falte ese mecanismo espontáneo de reajuste en las importaciones basta para que en un momento dado se verifique exceso de importaciones por no haberse desarrollado en la medida suficiente las producciones substitutivas (...)

La forma típica de incubarse este desequilibrio en caso de desarrollo no inflacionario se ha comprobado en las crecientes cíclicas de algunos países latinoamericanos. Se desarrolla el ingreso real, crece la industria y otras actividades internas y crecen también las importaciones sin dificultades en virtud de la dilatación cíclica de las exportaciones. Pero cuando éstas y el ingreso se contraen, compruébase que la forma de gastar el ingreso no es compatible con la composición de las importaciones. Tanto más si se trata de mantener el nivel anterior del ingreso, acudiendo a la expansión del crédito." Prebisch, R., Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, op. cit., p. 33-34.

xliv/ En los siguientes textos se hace referencia a estos elementos explicativos de la tendencia al desempleo:

"Volviendo ahora a la economía de mano de obra que traen consigo generalmente los equipos de alta densidad de capital, el problema que hemos señalado hace un momento es típico de los países menos desarrollados. Esto no significa que en los grandes centros la introducción de tales equipos no haya provocado a veces un fenómeno de redundancia de trabajadores. Pero el problema es distinto. La desocupación tecnológica que suele aparecer en aquéllos y se manifiesta más visiblemente en las menguantes cíclicas, no se superpone a un problema estructural de grandes masas de potencial humano de exiguo capital e inferior productividad como en los países menos desarrollados. Es más bien un fenómeno transitorio hasta que nuevas inversiones reabsorban a los desocupados. Si esta reabsorción no se efectúa prontamente, no se debe a deficiente capacidad de ahorro sino a fallas de funcionamiento del sistema. En cambio, en los países menos desarrollados, en que falta el capital suficiente para absorber con intensidad aquel potencial humano de productividad inferior, una economía excesiva de mano de obra en nuevas inversiones de capital o en las renovaciones de equipos contribuye a hacer más agudo aquel problema estructural.

> En la evolución de los centros industriales los equipos de alta densidad se han podido incorporar a la actividad productiva, porque se ha dispuesto del ahorro necesario para extenderlos a todas las ramas de la economía en que los empresarios encontraron conveniente hacerlo. Estos equipos, como ya se dijo, corresponden a altos ingresos y elevada capacidad de ahorro. En cambio, en los países menos desarrollados no guardan relación con los ingresos relativamente bajos y la escasa aptitud para ahorrar que les caracteriza. Y si hay empresarios que están en condiciones de adquirirlos, ello no significa en modo alguno que haya capital disponible para generalizar su empleo." Ibid., p. 42.

> "No es tan visible este fenómeno cuando en vez de provocar desocupación tecnológica la economía de mano de obra que esos equipos traen consigo impide la absorción de mano de obra desplazada de ocupaciones de menor productividad, absorción que hubiera ocurrido si la parte del capital que se requiere para obtener la economía de mano de obra hubiera podido emplearse en aumentar la producción." Ibid., p. 43.

xlv/ Estas primeras consideraciones acerca de la inadecuación entre la tecnología de los centros y las condiciones de rezago propias de la periferia se basan en el siguiente conjunto de afirmaciones:

> "Hemos definido el desarrollo económico de la América Latina como una nueva etapa en la propagación universal de la técnica capitalista de producción. En cierto sentido, se repite ahora un proceso similar al del siglo XIX, cuando se desarrollaron industrialmente países que hoy son grandes centros. El fenómeno, sin embargo, no es idéntico, pues (...) presenta (...) características peculiares que no tenían por qué haber aparecido, al menos en forma tan manifiesta, en el desarrollo de aquellos países.
>
> Esas características peculiares son, en realidad, la expresión del contraste entre la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre o semi-capitalista en que se encuentra aún parte considerable de la América Latina.

Contrastes de esta índole surgen por obra del largo tiempo transcurrido desde la revolución industrial. No se hubieran explicado en los comienzos del proceso, pues los países que siguieron la experiencia industrial de la Gran Bretaña no distaban mucho de las condiciones de este último país; por entonces, la técnica capitalista comenzaba a desarrollarse y apenas había aumentado el ingreso británico. Por lo demás, todos estos países asentaban su industria naciente sobre la firme base histórica del artesanado.

De entonces acá, el progreso industrial ha sido enorme y se ha agrandado, en consecuencia, la distancia entre los centros altamente desarrollados y los países periféricos, en los cuales, como ya se dijo, la técnica moderna sólo ha penetrado generalmente en las actividades de exportación. En los países desarrollados, la técnica productiva exige un alto grado de capital por hombre; pero el desarrollo paulatino de la productividad, debido precisamente a dicha técnica, ha permitido a esos países poseer un elevado ingreso per cápita, mediante el cual realizan el ahorro necesario para formar el capital requerido. En cambio, en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro es escaso, dado el bajo nivel de los ingresos. Cuando los que hoy son grandes centros industriales estaban en situación comparable a la que presentan ahora los países periféricos, y su ingreso per cápita era relativamente pequeño, la técnica productiva exigía también un capital por hombre relativamente exiguo. Si bien se mira, el ahorro no es grande o pequeño en sí mismo, sino en relación con la densidad de capital resultante del progreso técnico. En este sentido, el ahorro de América Latina es, en general, muy escaso, en parangón con las exigencias de la técnica moderna. Ciertamente en los comienzos de la evolución industrial de los grandes países, el ahorro espontáneo tampoco fue abundante; pero en cambio, la técnica no exigía entonces el gran coeficiente de capital por hombre que hoy requiere; las innovaciones técnicas solamente pudieron irse aplicando a medida que el aumento de la productividad, del ingreso y del ahorro las hacía económicamente posibles y convenientes. Dicho de otro modo, hay que retroceder varios decenios, cuando no un siglo, para encontrar ingresos per cápita análogos a los que hoy se dan, por lo general, en los países latinoamericanos.

Pero en aquellos tiempos, la técnica capitalista estaba aún en las etapas inferiores de su desenvolvimiento, mientras que ahora se manifiesta en esas formas de elevada capitalización, que no están fácilmente al alcance del parvo ahorro permitido en la América Latina por los escasos ingresos prevalecientes en ella. Ha de comprenderse, pues, que cuanto más tarde llega la técnica moderna a un país de periferia, tanto más agudo es el contraste entre el exiguo monto de su ingreso y la considerable magnitud del capital necesario para aumentar rápidamente ese ingreso. Por esta razón, de haberse presentado contrastes parecidos en el desarrollo de los grandes países, hubieran sido mucho menos intensos que los observados ahora.

En consecuencia, los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutan, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio; pero tropieza, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos." Estudio, pp. 66-67.

xlvi/ Los textos que se transcriben a continuación se refieren al avance técnico en los grandes centros industriales:

"Es sabido que un equipo avanzado, que requiere mayor cantidad de capital por hombre, sólo resulta conveniente si el monto de interés y amortización correspondiente es inferior a la reducción que el nuevo equipo origina en otros costos, digamos, por brevedad, en mano de obra. Pues bien, el alza progresiva de los salarios fue acaso el factor más importante entre aquellos que determinaron la conveniencia de seguir aumentando el capital por hombre, mediante sucesivas innovaciones técnicas; de tal suerte que una vez generalizada la nueva dotación de capital, en virtud del nuevo nivel de salarios no hubiese resultado económico, para toda nueva empresa, utilizar menores dotaciones de capital, pues éstas hubiesen correspondido a un nivel inferior de salarios." Ibid., p. 71.

"Estas influencias desfavorables a la ocupación y a los salarios han acarreado frecuentemente reacciones contrarias al progreso técnico, en el desenvolvimiento de los grandes países industriales. Sin embargo, el mismo progreso técnico, al requerir crecientes inversiones de capital, va desarrollando en dichos países un poderoso elemento de absorción de gente desocupada. El progreso técnico crea pues desocupación, pero tiende al mismo tiempo a absorberla, gracias al aumento de las inversiones. Tal ha sido la función que éstas han desempeñado espontáneamente en el desarrollo de los centros industriales, al menos hasta la crisis mundial." Ibid., p. 69.

xlvii/ Los textos siguientes aluden a la propagación del progreso técnico a los diversos sectores y ramas de actividad de las economías centrales:

> "Por otro lado, en la medida en que la movilidad de los factores productivos va propagando el alza de salarios a otras actividades, no se concibe que a la larga ciertas industrias aumenten considerablemente la dotación de capital por hombre, mediante el empleo de maquinaria cada vez más adelantada, en tanto que otras se mantengan con menores dotaciones relativas de capital. Cuanto mayor sea la movilidad de los factores productivos, tanto más marcada será la correlación entre el desenvolvimiento de las distintas ramas de la actividad económica, desde el punto de vista de la dotación de capital por hombre ocupado." Estudio, p. 71.

> "Es también hecho conocido que uno de los acicates más agudos del progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria, en los Estados Unidos, ha sido la elevación de salarios provocada por el citado incremento continuo de la productividad industrial. El desarrollo de las manufacturas y actividades análogas, según se dijo en otro lugar, fue absorbiendo parte creciente del incremento de la población y forzando a mejorar constantemente la técnica de la producción primaria. El progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial." Estudio, p. 69.

xlviii/ Al respecto, véanse las siguientes afirmaciones:

> "En el proceso de extensión de la técnica productiva moderna está ocurriendo así un hecho paradójico. Países que tienen abundancia virtual o real de población activa y escaso capital se ven enfrentados a una técnica productiva en que una de las preocupaciones dominantes - especialmente en los Estados Unidos - es economizar tanta mano de obra como sea posible, gracias a una cantidad creciente de capital por hombre. Es cierto que la evolución tecnológica también trata de aumentar la cantidad de producción por unidad de capital al mismo tiempo que se economiza mano de obra. Pero si bien ambos objetivos han determinado crecientes inversiones de capital por hombre, y se pueden separar en abstracto, el desenvolvimiento tecnológico los ha ido combinando en tal forma que, en general, no sería posible determinar qué parte de las inversiones responden al objetivo de aumentar la cantidad de producción por unidad de capital y qué parte al de economizar mano de obra ...

> ... Ahora bien, dada la forma simultánea en que ambos objetivos se han ido cumpliendo y la indivisibilidad de los equipos en que se concreta el proceso tecnológico, las combinaciones a que se ha llegado en la economía de un país altamente industrializado y de alto capital por persona no pueden deshacerse arbitrariamente y transformarse en otras combinaciones que se adapten mejor a la realidad de un país menos desarrollado y de muy inferior disponibilidad de capital por persona." R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., p. 37-39.

xlix/ Las razones por las cuales la periferia se ve obligada a adoptar tecnología foránea se ponen de manifiesto en los siguientes textos:

> "En otros términos, dada la relativa escasez de capital y la relativa abundancia de potencial humano que prevalece en ese tipo de países, concíbase una densidad óptima de capital menor que en los países más desarrollados. Pero dada la índole del progreso técnico y su irreversibilidad, los países menos desarrollados no tienen muchas posibilidades de buscar en la práctica la densidad óptima que les correspondería. Es cierto que en algunos casos les es dado emplear equipos menos complejos y otros procedimientos atrasados que requieren poco capital; pero si en virtud de la muy inferior eficacia productiva de estos procedimientos se proponen modernizar sus equipos, se ven precisados con frecuencia a adquirir aquéllos de alta densidad ya que, dada la índole de la técnica empleada, cada equipo es generalmente indivisible y no podría rebajarse su densidad hasta reducirla a la adecuada al capital relativamente escaso." Ibid., pp. 36-37.

> "Al empresario sólo le concierne reducir lo más posible su costo de producción y aumentar su beneficio; para él suele ser una consideración accesoria o acaso sin importancia la forma en que, a fin de lograr ese objetivo, se combinan el aumento de producción y la reducción de la mano de obra por unidad de capital. Si a raíz de ello hay desocupación tecnológica y los desocupados no pueden absorberlos por falta de capital, el empresario habrá logrado a pesar de todo aumentar su beneficio,

aun cuando para la economía del país el capital empleado en reducir mano de obra y no en aumentar la producción signifique mal empleo de capital, aparte de las repercusiones sociales del fenómeno." Ibid., pp. 42-43.

"Sin embargo, en los casos en que no hay otras alternativas más económicas en los países menos desarrollados, éstos, según ya se ha señalado, no tienen otra solución que emplear esos equipos, a no ser que retrocedan a procedimientos técnicos que malgastan el capital por su escasísimo rendimiento. Dicho de otro modo, esos equipos de alta densidad de capital, aunque no representan en países de abundancia de mano de obra la mejor solución en los problemas de desarrollo, pueden constituir la solución menos mala entre las prácticamente posibles, ya que mediante ella puede aumentarse la productividad más que con otros procedimientos al alcance de los empresarios." Ibid., p. 43.

1/ Sobre la inadecuación de la escala en que se vierten las técnicas generadas en los centros, véanse las siguientes afirmaciones:

"Otra consecuencia importante de la disparidad entre los grados de evolución del ingreso y de la técnica productiva consiste en la escasa intensidad de la demanda, que en términos generales, caracteriza a gran parte de la población latinoamericana, a pesar de su magnitud numérica. No solamente la falta de capital o de destreza para manejarlo se oponen al empleo de elementos de técnica avanzada, sino que la debilidad de la demanda impide también lograr las ventajas de la producción en gran escala. Tampoco se concibe que limitaciones de esta naturaleza se hayan opuesto seriamente al desarrollo de la industria en los grandes centros. El ingreso originariamente exiguo ha coincidido allí con formas de producción de escala proporcionalmente reducida. Esta escala fue agrandándose con el tiempo, conforme la mayor productividad aumentaba los ingresos, y con ellos, la demanda llamada a absorber el incremento de producción, en cantidad, calidad y variedad.

Muy distinta es la situación de los países que se van incorporando ahora a la técnica industrial moderna. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de más avanzada técnica." Estudio, op. cit., p. 68.

11/ El siguiente texto resume los principales supuestos de la "versión industrialización" de la teoría del deterioro de los términos del intercambio:

"Let us see how the process of spontaneous industrialization might operate according to the classical mechanism, assuming that there is free mobility of labour and unrestricted competition. We are concerned here only with the alternative employment of the surplus manpower in export production and industrial activities: for the sake of simplicity, other aspects will be overlooked.

For this same reason, we have resorted to a simplified diagram (figure 1), in order to illustrate our point. In this diagram, the surplus manpower to be employed in both activities over a given period of time is represented by the axis OP. Growth of income at the center and its income elasticity of demand will determine up to what point additional production for export at the periphery could be sold at constant prices. This is assumed to be point O. From O towards P, beyond this point of constant prices, successive increments of employment are added to export activities; and in the opposite direction, from P towards O, successive increments of employment are added to industrial activities in new branches of production.

Furthermore, we assume, for the time being, that real income per person employed in export activities, represented by AO, is the same as CP in industrial activities at the beginning of the beginning of the process, and that real wages, BO and DP, respectively, are also the same.

As increments of employment are added in export activities beyond the points of constant prices, the fall in prices exerts a downward pressure on per capita income along the line AM, and wages accordingly decline in a parallel manner along the line BN. Constant unit profits have been assumed in order not to complicate our reasoning. Given the high mobility of labour, the decline of wages in exports permeates into industry.

Let us see what happens there. At point P industrial costs are competitive with import prices. But new branches of industry have costs higher than import prices and per capita income there is lower than at point P. As wages fall, those branches with the smaller difference between cost and import prices will be first affected, followed by others with inferior productivity, measured by the decline of the curve CF of per capita income... in this way, per capita income in export activities falls correspondingly with the decline in prices; the same thing happens in industrial activities due to higher costs of successive new branches of industry..." Prebisch, R., Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, op. cit., pp. 269/271.

liii/ La disparidad de elasticidades y la tendencia al desequilibrio que se le asocia, constituyen postulados a partir de los cuales se estructura el análisis de la operación de la economía periférica descrito en el punto 2 del capítulo IV. Si bien la argumentación relativa a esos temas data de comienzos de la década de 1950, y ya ha sido examinada con anterioridad, parece conveniente mostrar en qué términos se halla reiterada, en el documento que sirve de base a dicho análisis.

> "Indeed, industrialization is an inescapable part of the process of change accompanying a gradual improvement in per capita income. In response to differences in the income elasticities of demand and in rates of increase in productivity, the active population is tending to shift - chiefly through the distribution of its increment - from occupations with a relatively low income elasticity of demand, principally primary production, to industry and other activities where this is relatively high. This process has characterized the development of the industrial centers and is now advancing into the periphery...". Ibid., p. 251.

> As in the centers, industrial development at the periphery responds to the same disparities in income elasticity as regards internal demand; and in addition to that, to the effects of similar disparities in foreign trade. It is a well-established fact that income elasticity of demand for imports of Latin American primary commodities by the centers is generally lower than the income elasticity of demand for Latin American imports of industrial products from these centers. This difference is frequently accentuated by measures to protect primary commodities in the centers, whereas, as will be shown later, it is reduced by protection in peripheral countries, provided this is established between certain limits. Let us take one instance: the case of Argentina. This country has followed the very mistaken policy of trying to stimulate industrialization to the detriment of agriculture, instead of promoting a balanced growth of both. In the recent CEPAL study prepared at the request of the Argentine government, we examined a series of measures that might considerably increase exports through mechanization and other technical advances in agriculture.
>
> But even so, exports would only grow at the rate of 1.1 for every 1 per cent of growth of income, while the demand for imports was estimated with a coefficient of income-elasticity of 1.4 per cent, given the projected rate of income growth up to 1967 as compared with 1955. Similarly high elasticities for imports have been found in CEPAL's studies for Brazil, Mexico, Colombia and Peru." Ibid., pp. 252/253.

"Imports substitution (defined here as an increase in the proportion of goods that is supplied from domestic sources and not necessarily as a reduction in the ratio of imports to total income) is the only way to correct the effects on peripheral growth of disparities in foreign trade elasticity. Let us take a numerical example to clarify this aspect of our problem. For the sake of simplicity, we shall assume that there is only one center and a periphery... Assuming that the center's rate of income growth is 3 per cent yearly and the income elasticity of demand for imports of primary commodities is 0.80 and that there is no import substitution, then the rate of growth of these imports will be 2.40 per cent (3 per cent x 0.80 per cent) per year. Suppose now that at the periphery income elasticity of demand for industry goods from the center is 1.30. If, in a balanced development process, the rate of growth of these imports is to be no higher than that of exports, then peripheral income cannot increase faster than 1.84 per cent per year. This is the rate which, combined with that coefficient of elasticity, gives the limit of import growth - that is to say a rate of 2.40 per cent, the same as that for exports.

Should peripheral income grow at a rate, say, similar to the 3 per cent of the center, its demands for imports of industrial products would grow at the rate of 3.90 per cent (3 per cent x 1.3 per cent) while exports of primary commodities would increase at the rate of only 2.40 per cent. To bridge the gap between these two rates, either the rate of increase of demand for imports would have to fall by 1.50 per cent, by means of imports substitution, or industrial exports would have to be added to the primary ones, or a combination of the two." Ibid., pp. 253/254.

liii/ Sobre el modo de operar del sistema económico, al impulso del desequilibrio externo y la devaluación del tipo de cambio, considérense las siguientes afirmaciones:

"Let us see briefly how exchange depreciation would work. Depreciation itself is considered as an outcome of market forces. If disparities in elasticities cause the demand for imports to grow faster than exports, let the exchange rate depreciate and find its own equilibrium level, when the surplus manpower will be fully absorbed.

As regards the absorption of manpower in exports, internal price increases due to exchange depreciation will bring higher profits and stimulate expanded production and exports. It is conceivable that this increase in exports could happen without any, or only a very small, decline in external prices. This, however, would mean a very high elasticity for export demand which is quite unrealistic in the light of Latin American experience. Income elasticity is generally low and so is price elasticity. Consequently, only a part - and not a very large one - of the surplus manpower can be employed in exports at given prices, and beyond that limit prices decline.

> On the other hand, higher import prices will now make attractive those new branches of industries which were not so before because their costs were higher than import prices. In this process, competitive equilibrium will be reached at a point where returns for exports producers will equalize those for these new industries." Ibid., p. 256.

liv/ Las siguientes observaciones se refieren a los vínculos existentes entre las funciones de producto-ingreso medio y producto-ingreso marginal de los dos sectores que componen la economía periférica:

> "Meanwhile marginal income per person has been declining faster than income per person employed in export activities, along the line AH; and at the equilibrium point it is represented by HJ, which is much smaller than MJ; that is to say, marginal income in industrial activities. Indeed, after employment in export activities has proceed beyond point G, marginal income per person in these activities has been lower than in industry.
>
> Income per person employed in export activities is the result of successive increments of employment leading to constant increments of physical exports, at diminishing prices. Marginal income per person, on the other hand, is the result of every addition of income per person to previous export income, less the transfer of part of this latter due to the fall of prices. It so happens that, while per capita income continually diminishes, that transfer of income to the outer world becomes steadily greater due to the fact that the fall in prices affects increasing aggregate physical exports. In this way, marginal income declines faster than per capita income and may even be negative, if, after a certain point, employment in export activities continues to augment, thus reducing instead of increasing the aggregate export income. In industry, marginal income per person is the same as per capita income, from the point of view of the economy as a whole. Indeed, there is no such transfer of real income to the outer world as in the case of exports..." Ibid., p. 271.

lv/ La cita siguiente se refiere a la diferencia entre el nivel de ingreso que deriva de la industrialización espontánea de la periferia, y el ingreso máximo factible mediante la conducción deliberada de dicha economía:

> "In industry, marginal income per person is the same as per capita income, from the point of view of the economy as a whole. Indeed, there is no such transfer of real income to the outer world, as in the case of exports..."

"This transfer could have been reduced if the surplus manpower in exports had been stopped at point G, here the marginal income per person from exports is equal to marginal income in industry. It is true that if employment in the latter had been extended from J to G, marginal income per person there (as well as per capita income) would have continued to decline, due to higher costs as compared with import prices. But even so, the aggregate marginal income thus generated by industry, represented by the area FGJM, is greater than that which would have been generated by exports, represented by the area FGJH, if employment increments has proceeded up to J. The difference between the two areas, FHM, is the net loss due to the spontaneous process of industrialization. The optimum solution is to stop exports at point F, where their marginal income per person is the same as in industry. This is the point of maximum increment of real income derived from the employment of the surplus manpower; before or beyond that point, the increment will be less. However, at this point wages in exports, GL, are above the level that could make it attractive to invest in extending employment up to this point G. Therefore it would be necessary at this optimum point to levy import duties high enough to allow industry to pay the same level of wages as exports. In other branches to the right of G, which have better productivity, the need for protection would be less." Ibid., pp. 271/272.

lvi/ Respecto de las posibles fuerzas contrarrestantes de la tendencia al deterioro, considérense las siguientes afirmaciones:

"This tendency of the terms of trade at the periphery to deteriorate in a process of spontaneous growth may be offset by compensatory forces in the free play of the market. One of these forces is of a Ricardian character. Even if wages deteriorate in foreign currency, the terms of trade may improve for the periphery if growing demand for some products prompts a resort to agricultural or mining land with lower returns. The other is connected with the center. Technical progress in some export activities at the center may advance faster than general productivity, resulting in a transfer of differential productivity of the same type as at the periphery although, probably, much less intense due to greater technological homogeneity at the center." Ibid., p. 263.

lvii/ En el primer text en que se lo plantea, la presentación del problema de la asignación de recursos y de su nexo con la maximización del ingreso social se inicia con las siguientes afirmaciones:

"De lo que más arriba se ha dicho se desprende que la industrialización, además de contribuir a la absorción de la población que crece y se desplaza de otras actividades, proporciona a un país en desarrollo los artículos manufacturados que no puede conseguir por su limitada capacidad para importar en función de las exportaciones.

El objetivo final de todo ello es lograr el máximo de ingreso real, esto es, de bienes y servicios que requiere la población según la índole de la demanda.

En la consecución de este máximo de ingreso real plantéanse dos problemas, y ambos conciernen a la mejor forma de aplicar los factores productivos. El primero consiste en determinar en qué medida los factores disponibles de una economía en crecimiento se emplearán en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones, y en qué medida se ha de acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno. Resuelto este primer problema, preséntase el segundo: dadas las cantidades óptimas de importación y producción interna cabe preguntarse qué es lo que conviene importar o producir internamente para lograr aquel máximo de ingreso real". (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op.cit., pp. 27-28.

lviii/ Bajo el título "El máximo de ingreso real, las exportaciones y la industrialización", las afirmaciones que se transcriben a continuación encaran el problema de la distribución de los recursos productivos entre sector exportador e interno, y han servido de base a los comentarios respectivos.

"Consideremos el primer problema en general, tomando en su conjunto a la producción primaria de los países latinoamericanos.

El volumen total de exportaciones primarias depende primordialmente del nivel del ingreso de los centros industriales, del estado de la técnica productiva, de la composición de la demanda y del grado de protección. Los precios de tales exportaciones, en relación con los de los artículos manufacturados, parecen tener, en general, una influencia secundaria en el volumen de exportaciones... influyen más bien en la proporción del ingreso que los centros industriales dedican a adquirir productos primarios.

En consecuencia, el volumen exportado no es una cantidad arbitraria. Y en virtud de baja elasticidad - precios de su demanda, el esfuerzo del conjunto de los países productores para aumentar sensiblemente el volumen exportado, fuera de relación con el crecimiento del ingreso de los centros, iría acompañado de una baja tal de precio, que el valor de las exportaciones no crecería y hasta podría llegar a ser inferior al de antes.

Esto no es óbice para que un país productor aislado, sobre todo si es de magnitud relativamente pequeña, no pueda acrecentar sus exportaciones a expensas de otros países competidores mediante ligero sacrificio en el precio. Pero es evidente que, si se considera el vasto problema de desarrollo de la periferia, esto no puede representar solución alguna para el conjunto... Volviendo ahora al caso general, parecería que la opción que se presenta usualmente a los países de producción primaria de emplear el incremento de sus factores productivos en aumentar las exportaciones y procurarse importaciones adicionales, o aumentar la producción para el consumo interno, está contenida dentro de muy estrechos límites.

Un sencillo razonamiento nos ayudará a dilucidar mejor este punto. Supóngase que los países productores de un determinado artículo obtienen la cantidad anual de 100 dólares por hombre empleado en su producción exportable. Con ello procuran una cantidad equivalente de importaciones. Hay un millón de hombres empleados, o sea que el producto total es de 100 millones de dólares; y hay además cien mil hombres y capital disponible, ya sea para ocuparlos en aumentar la exportación y obtener importaciones adicionales, o para lograr esos mismos artículos mediante la producción interna.

Supóngase además que el rendimiento de esos cien mil hombres en la producción interna es apenas de 70 dólares per cápita (computado según el valor de importación de los mismos artículos de origen extranjero),sea inferior al que se obtiene en las actividades de exportación. Es evidente que si las exportaciones pudieran aumentar en 10 por ciento por el esfuerzo de esos cien mil hombres, pero sin que el rendimiento por hombre se redujera sensiblemente por la baja de los precios, convendría emplearlos en ello y no en la producción interna. Pero en general es poco probable que así suceda, si el aumento de producción sobrepasa al incremento de consumo de los países importadores, en función del crecimiento de su ingreso y de otros factores que determina su demanda. Y bastaría que los precios descendieran en 9.1 por ciento, y por tanto el rendimiento por hombre a 90.9 dólares, para que el valor total en dólares se redujera a los 100 millones de antes, no obstante el aumento de la cantidad. Es claro, entonces, que en vez

de aumentar la producción exportable sería más conveniente para los países productores dedicar esos cien mil hombres a la producción para el consumo interno, no obstante que el rendimiento por hombre de 90.9 dólares en las actividades de exportación es mayor que los 70 que se obtienen en dicha producción interna." (Ibid, pp. 28-29).

lix/ Bajo el título "Distribución óptima de factores en las distintas producciones internas", el texto que se transcribe a continuación, base de las consideraciones sobre dicho tema, lo encara postulando que se ha resuelto previamente cómo distribuir los recursos disponibles entre producción externa e interna.

"Ha llegado ahora el momento de considerar el segundo problema que habíamos planteado. Dado el volumen óptimo de importaciones con que un país puede contar en determinadas condiciones, y el incremento de capital de que podría disponer, se desea saber en qué tipos de producción debiera realizar las inversiones para obtener el máximo posible de ingreso real.

El principio de productividad marginal social parece responder cabalmente a esa exigencias. El incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones.

Con este criterio como base puede resolverse la cuestión de cómo se ha de aprovechar mejor la limitada capacidad para importar: qué productos que antes se importaban se producirán interiormente y qué productos conviene seguir importando. La conveniencia de desarrollar la industria del hierro y acero en vez de una industria química pesada, o de producir internamente todo el calzado que requiere la población o, si se quiere, todo el trigo que ahora se importa, dependerá del incremento comparativo del producto social que pueda lograrse en esas producciones según las distintas alternativas en la inversión del capital disponible, y las demás condiciones que determina la eficacia productiva. Si el mismo capital que necesita la industria del hierro y acero arroja una productividad superior al de otras producciones substitutivas de importaciones, su desarrollo será económico, a pesar de que su costo sea más alto que el del producto extranjero. Puede ser alto, pero no tan alto como en otros casos, dado el nivel medio de productividad del país.

Estas consideraciones se extienden también a la producción agrícola. En algunos países latinoamericanos es relativamente fácil acrecentarla; en otros se requieren costosas obras de riego o mejoramiento. Si conviene sustituir importaciones con ella, o con el desarrollo de la producción industrial, o en qué forma deben combinarse ambas, es una incógnita que sólo el cotejo de productividades podría despejar." (Ibid, pp. 32-33).

lx/ Acerca del criterio del "rendimiento o productividad marginal social del capital", se señala lo siguiente:

"En el capítulo anterior hemos reconocido la validez del principio del rendimiento o productividad marginal social del capital en la orientación de la política de inversiones de los países latinoamericanos. Este principio nos enseña que si la distribución del ahorro se realiza en forma que el incremento marginal del capital por hombre ocupado tenga la misma productividad social en cada una de las ramas de la actividad económica, se obtendrá el máximo de producto." (Ibid, pp.36).

lxi/ El texto que se transcribe a continuación pone de manifiesto la necesidad de combinar el criterio básico de asignación de recursos con otros, según aconsejan situaciones particulares.

"... haber logrado el máximo posible de productividad no significa siempre que se haya encontrado la solución más satisfactoria. Es posible que determinadas producciones, no obstante su menor productividad en relación con otras, sean sin embargo altamente convenientes en cuanto disminuyen la vulnerabilidad de un país a las fluctuaciones y contingencias exteriores. La experiencia latinoamericana es muy aleccionadora en este sentido y es muy explicable que este género de consideraciones prevalezca en ciertos casos concretos..." (Ibid, pág. 33).

lxii/ He aquí una confirmación explícita de ello:

"El potencial humano no suele ser un factor limitativo del desarrollo, al menos en su cuantía global; el factor limitativo está en el capital necesario para liberarlo de las actividades de baja productividad y aumentar a la vez la productividad en los otros sectores mediante el aumento de la densidad de capital." (CEPAL, Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico. E/CN.12/292, marzo de 1953, pág. 13).

lxiii/ Bajo el título "Economicidad de industrias de menor productividad que en los centros", la cita que sigue hace explícito un simple corolario de las transcritas en lvii/lix. Sin embargo, interesa destacar que en su último párrafo se adosa a este corolario un principio adicional de asignación de recursos, objeto de análisis en las páginas ...

"Acaba de demostrarse que, dados los factores que determinan la demanda de productos primarios en los centros industriales y la escasa movilidad internacional de factores productivos, podría convenir a un país periférico emplear su incremento de potencial humano en la producción interna aún cuando su costo de producción fuera superior al de los artículos competidores importados. Un examen somero suele conducir a condenar - por antieconómicas - las industrias que producen a costos más altos que los precios de artículos similares importados. Tal juicio, a pesar de su aparente validez, no tiene en cuenta que los factores productivos usados por dichas industrias no son susceptibles de una mejor utilización. Es por tanto ventajoso para la economía producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en formas que depriman la relación de precios de intercambio, y a través de ellos la capacidad para importar ... En realidad, el costo en gran parte de las industrias de la América Latina, así como en sectores importantes de la producción agrícola es superior al de las importaciones dentro de la actual relación de precios del intercambio: los bajos ingresos prevalecientes no logran compensar la productividad relativamente escasa de esas actividades. Esto no significa que esas producciones sean de necesidad antieconómica. Significa, simplemente que aquellos bienes que no pueden adquirirse en otros países en virtud de la limitada capacidad para importar, tienen que ser produc idos internamente a costos mayores de los que resultarían si las exportaciones pudieran expandirse con facilidad para procurarse en cambio las importaciones necesarias.

El concepto de economicidad debiera tener como punto de mira la cantidad total de bienes disponibles a disposición de la población. Y queda demostrado que se logra un mayor volumen de bienes a pesar del aumento de costos que ello supone. Pero es claro que este volumen podría crecer tanto más cuanto más se acercase la productividad de los países latinoamericanos a la de los grandes centros industriales". (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op.cit., págs. 30-31)

lxiv/ Este primer argumento sobre la necesidad de la protección se plantea en los siguientes términos:

"Hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos tanto en sus relaciones con los países industriales como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización - en distintos grados según los países - es una imposición inevitable del

desarrollo económico; segundo, que la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización ...

Como es sabido ya, el desarrollo económico de la América Latina consiste en hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales. Conforme la técnica productiva moderna penetra en estas actividades y aumenta su productividad, se necesita proporcionalmente menos gente que antes para atender el crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios, salvo en casos excepcionales. A medida que disminuye la proporción de gente ocupada en la producción primaria tiene que aumentar la de gente en otras ocupaciones, esto es, la industria, el transporte, el comercio y los demás servicios ...

Existen desde luego ciertas relaciones funcionales entre estas otras ocupaciones y no habría un desarrollo equilibrado si por ejemplo la industria creciera en desproporción con los transportes, o éstos con respecto a la industria y los servicios. En consecuencia, el problema de la América Latina no consiste en determinar si se ha de industrializar o no a medida que se tecnifican la producción primaria y otras actividades de escasa productividad. La industrialización tiene que cumplirse para absorber potencial humano y contribuir así al aumento del producto total de la colectividad.

Reconocido este principio básico, se plantea el problema de determinar cómo y en qué medida ha de cumplirse la industrialización. Ello constituye la clave de una política industrial y aquí sólo se considerará un aspecto único de ella, a saber, la protección aduanera. La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja ...

Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. Es ciertamente admisible en un país en desarrollo que una determinada industria pueda llegar a tener la misma densidad de capital y la misma productividad que en los grandes países industriales. En tal caso, dejaría de ser industria incipiente y de necesitar protección aún antes de llegar al mismo grado de productividad en cuanto los salarios sean menores. Pero esto no podría ocurrir con todas las industrias que requiere desenvolver un país en desarrollo para ir absorbiendo la población activa que no va a otras ocupaciones. Para ello serían necesarios un capital por persona ocupada similar al de los países más desarrollados y aptitudes técnicas igualmente avanzadas. No hace falta gran esfuerzo para demostrar que esta etapa de nivelación es concebible teóricamente, pero no puede pensarse que llegue a darse en la realidad

en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo también aumenta - y a veces con celeridad mayor - en los países ya desarrollados.

En consecuencia, el razonamiento que se ha formulado para demostrar la inevitabilidad de la protección extiende el ámbito del razonamiento clásico y, en vez de considerar una industria aislada, toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad ... siga siendo inferior a la de los países más avanzados y en tanto que esta diferencia de productividad no esté compensada por diferencias de salarios". (CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano; op.cit., págs. 64/66)

lxv/ Este segundo argumento sobre la necesidad de la protección se encuentra

presente en el siguiente texto:

"Es una característica universal del desarrollo económico que conforme el ingreso por habitante se eleva por encima de ciertos mínimos, la demanda de productos primarios crece con menor intensidad que la de artículos industriales y servicios.

Este fenómeno tiene considerable influencia en el comercio entre los centros industriales en general y los países de producción primaria. A igualdad de crecimiento del ingreso por habitante, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer con más celeridad que la demanda de importaciones primarias en los centros industriales. Si la población de un país periférico aumenta más fuertemente que en éstos,se acentúa esta disparidad en las tendencias de crecimiento de las importaciones. Más todavía, si el ingreso de ese país periférico crece en mayor grado que el de los centros, se acentúa la disparidad señalada ...

En consecuencia, si un país periférico no ha de crecer en forma espontánea con ritmo más lento que los centros, y si se propone desarrollarse económicamente e ir atenuando las diferencias de ingreso con ellos - o mantenerla por lo menos - tendrá una persistente tendencia al desequilibrio, pues sus importaciones industriales tenderán a crecer más que sus exportaciones primarias. No le es posible a ese país aumentar estas últimas mediante el estímulo de las primeras. No tiene pues otra solución que limitar sus importaciones a lo que le permite su capacidad de pagos exteriores. Ahora bien, si no lo hace mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras, tendrá que verse forzado, por el juego de las fuerzas económicas, a comprimir su ingreso y disminuir su ritmo de crecimiento para corregir el desequilibrio, o a comprimir las importaciones mediante la depreciación monetaria. De todos modos, es inevitable la reducción de las importaciones hasta lo que permita la capacidad de pago. La distinción fundamental está entre si esta restricción se hace espontáneamente en

detrimento del ritmo de crecimiento, o se hace de manera deliberada en favor de ese ritmo". (Ibid, págs. 67/68)

lxvi/ Los dos argumentos anteriormente comentados reaparecen en las siguientes afirmaciones, que a la vez dicen relación con los límites dentro de los cuales la protección resultará conveniente:

"De todo esto se deduce una primera conclusión muy importante para la política comercial internacional. Hay dos tipos de proteccionismo en los países en desarrollo. Primero, el proteccionismo que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores, y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento. Y, en seguida, el proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial ... A igualdad de otras condiciones, la medida en que se justifique la industrialización dependerá del ritmo de crecimiento de las exportaciones: cuanto menor sea la proporción del incremento de población activa que requiere el crecimiento de éstas, tanto mayor deberá ser la amplitud de la industrialización.

Ahora bien, el crecimiento de la capacidad de absorción de productos primarios en los centros industriales depende del aumento de su ingreso, de la elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos, de la intensidad con que estos centros sustituyen las importaciones por producción interna y de los precios de tales productos. El descenso de precios permitirá desde luego aumentar el crecimiento de las exportaciones periféricas de productos primarios. En este sentido, podría absorberse en la producción primaria una parte de la población activa que de otro modo se emplearía en la industria. Pero ello tiene límites relativamente estrechos si se considera la periferia de la economía mundial en su conjunto o a aquellos países - o grupos de países - que tienen gran influencia en el mercado internacional de un artículo dado. Este mercado tiene una determinada capacidad de crecimiento al nivel vigente de precios: cada aportación de factores productivos en las actividades exportadoras traerá consigo un incremento neto de ingreso cada vez menor en virtud de la baja de precios y aún cuando los rendimientos no sean decrecientes. Llegará un momento en que este incremento de ingreso sea igual al que se obtendría con el empleo de esa aportación de factores productivos en las actividades industriales, no obstante que el costo de los artículos así obtenidos sea superior al de las importaciones correspondientes. A partir de este punto se justifica plenamente la protección, pues permite el empleo de los factores productivos disponibles con mayor rendimiento económico. En consecuencia, una baja de precios para estimular el crecimiento de las exportaciones podría ser económicamente conveniente en cierta medida. Es el punto en que la industrialización se vuelve económica y antieconómico el aumento ulterior de las

exportaciones. Por el contrario, antes de alcanzar este punto la industrialización sería antieconómica. Se llega así a una distinción como la que antes se había trazado con respecto a la política proteccionista, pero desde el ángulo de la economía interna y no del comercio internacional. La combinación de ambos puntos de vista es ahora posible. En el primer tipo de protección, las exportaciones siguen creciendo en la medida en que lo permite la absorción de los centros industriales, y las importaciones se ajustan a la capacidad de pagos exteriores dada por esas exportaciones y demás elementos del balance de pagos; por su parte, la industrialización se efectúa en la medida suficiente para absorber factores productivos disponibles que no podrían emplearse económicamente en las actividades exportadoras. En el segundo tipo de protección las exportaciones crecen menos de lo que podrían crecer en virtud de la absorción de los centros industriales, o se reducen, según sea la intensidad con que la protección les sustrae factores productivos; y en vez de ello se extiende antieconómicamente el crecimiento de la industria, con un incremento del ingreso real inferior al que pudo haberse obtenido si los correspondientes factores productivos se hubieran empleado en las actividades exportadoras. En resumen, mientras en un caso no se reduce el volumen del comercio internacional con respecto a lo que hubiere podido ser y se obtiene el máximo incremento del ingreso real del país en desarrollo, en el otro caso se afecta desfavorablemente el comercio internacional y se emplean en forma antieconómica los recursos disponibles ..." (Ibid, págs. 68/70)

lxvii/ La argumentación relativa a la asimetría de la protección encuentra apoyo en las afirmaciones que se transcriben a continuación:

"Los efectos del proteccionismo sobre el comercio mundial no son los mismos en un centro industrial que en los países en desarrollo. Mientras las importaciones primarias de un centro tienden a crecer menos que su propio ingreso, sus exportaciones de manufacturas tienden a crecer más que el ingreso de los países periféricos. Esta disparidad de tendencias crea problemas de signo contrario. En tanto que en estos últimos las importaciones tienden a desenvolverse más que las exportaciones, en los centros industriales tiende a suceder lo opuesto, aunque con amplitud muy distinta - y con las salvedades que se verán más adelante - según sea el grado en que los cambios de composición de las importaciones periféricas inciden sobre sus exportaciones industriales.

Así, en un centro cuyas exportaciones atraen preferentemente la demanda de los países en desarrollo, prevalece con mayor intensidad que en otros la tendencia de aquellas a desenvolverse con más vigor que las importaciones de productos primarios. En semejantes condiciones, podrá haber otros motivos para apoyar las medidas protectoras de la producción primaria interna, pero muy distintos de lo que exige la protección en los países en desarrollo. No hay desde luego tendencia alguna al desequilibrio negativo del balance de pagos, sino precisamente lo contrario; y la población activa, que el progreso

técnico va eliminando de la producción primaria, afluye espontáneamente a las otras ocupaciones internas y a las actividades industriales de exportación favorecidas por la demanda exterior.

En consecuencia, mientras en los países en desarrollo la protección - dentro de los límites ya señalados - tiene por efecto mantener la estrecha correspondencia entre importaciones y exportaciones, sin vulnerar el ritmo de crecimiento del comercio mundial, en un centro industrial de aquellas características la protección reduce las importaciones por debajo de la capacidad de pagos exteriores y afecta desfavorablemente a ese comercio. Dicho de otro modo, dada la gran elasticidad-ingreso de la demanda de artículos industriales en general, la restricción de ciertos tipos de importaciones en los países en desarrollo se ve compensada - dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores - por el aumento de otras importaciones que antes no podrían realizarse con la misma amplitud. En cambio, en un gran centro industrial, la restricción a la importación de un producto primario no se ve neutralizada por el aumento de otros productos primarios, puesto que ya se importaba todo lo que requería la demanda en las condiciones imperantes; a no ser que junto con esa restricción se tomen medidas para estimular la importación de esos otros productos manufacturados o semimanufacturados.

Las consecuencias de esta política proteccionista en un gran centro industrial son evidentes. Los países en desarrollo se ven precisados a acentuar su propia política proteccionista, dado que, habiéndose superpuesto un nuevo factor de debilitamiento de sus exportaciones, tendrán que presionar más intensamente sobre las importaciones, tanto para acomodarlas a una capacidad de pagos exteriores menor de lo que pudiera haber sido, como para estimular el empleo adicional en la industria de factores productivos que las actividades exportadoras hubiesen absorbido en circunstancias más favorables". (Ibid., págs. 72/73)

lxviii/ Respecto a la necesidad de la protección como expediente para evitar la diferenciación de salarios, véanse las afirmaciones que siguen:

"Podría concebirse en abstracto la posibilidad de que el nivel de salarios se reduzca en los países menos desarrollados hasta compensar esas diferencias de productividad. En tal supuesto, un país podría prescindir totalmente de sus derechos aduaneros protectores siempre que la baja de salarios permita resarcirse de las pérdidas que ello traiga consigo a las empresas industriales. Pero, a más de ser impracticable por razones sociales y políticas, esa política tendría graves consecuencias. Si desde el punto de vista interno la baja de salario fuese seguida de una baja de precios y los salarios reales recuperaran su nivel, aunque con trabajosos reajustes, desde el punto de vista exterior, al extenderse a las actividades exportadoras,

la baja de salarios iría unida a la baja de los precios en virtud del conocido mecanismo de ajuste. Y como ello no tendría por qué aparejar una baja correspondiente en el precio de las importaciones, sobrevendría un empeoramiento de la relación de precios de intercambio con efectos adversos sobre la capitalización y el ritmo de desarrollo del país". (Ibid, p.65)

lxix/ Estos argumentos básicos, aunque se reiteran con diversos matices en documentos dedicados a los problemas de la integración, se encuentran ya presentes en el texto que se transcribe a continuación:

"El centro de gravedad del desarrollo económico latinoamericano seguirá estando en la industrialización asociado fundamentalmente con la tecnificación de la agricultura, esto es, en fuerzas dinámicas de carácter interno. Si por obra de acontecimientos extraordinarios las exportaciones adquirieran un aliento hoy no previsible, ello permitiría, dar mayor impulso al ritmo de desarrollo.

Todo esto impone nuevas orientaciones a la política comercial, y no sólo en lo que respecta al intercambio entre los países latinoamericanos y los centros industriales. La política comercial entre los propios países latinoamericanos está aún bajo el influjo de formas pretéritas de desarrollo, en que el interés de cada uno de ellos convergía aisladamente hacia su complementación con centros industriales en el clásico intercambio de productos primarios por manufacturas.

Ya se ha dicho que el desenvolvimiento de este intercambio, lejos de ser incompatible con la industrialización, es medio primordial para llevarla a cabo. Pero la industrialización se está desarrollando en compartimientos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Mientras el proceso abarcaba sólo artículos cuyo mercado nacional permitía el establecimiento de empresas de adecuada magnitud, este aislamiento industrial no era motivo de seria preocupación; pero cuando, por las mismas exigencias del desarrollo, avanza hacia artículos que sólo pueden producirse económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos. Esta liberalización del intercambio entre los países latinoamericanos no tiene por qué afectar a los Estados Unidos o a Europa más de lo que les afectaría la tarifa con que cada uno de esos países tratase de proteger su propia producción en aislamiento de los otros. La restricción de las importaciones europeas o norteamericanas será igual en uno y otro caso; en uno y otro caso tendrá que desenvolverse la producción latinoamericana llevada por las mismas exigencias del desarrollo económico. La diferencia no está pues en los efectos exteriores, sino en las consecuencias internas: en un régimen de liberalización del intercambio es posible la

especialización con sus consabidas ventajas; en tanto que en el de compartimientos estancos se incurre con frecuencia en producciones de costo exagerado por la insuficiencia del mercado nacional.

Es claro que no bastaría esta forma de liberalización para que surgiera una corriente satisfactoria de intercambio recíproco. Sería indispensable, además, una serie de medidas concertadas entre los países interesados a fin de que en todos ellos se establecieran industrias con vistas a la especialización y que ello se combinará con el intercambio ya existente y su posible estímulo. No se trataría en modo alguno de dar exclusividad a ciertas empresas, sino de proporcionar determinados incentivos iniciales a las actividades que así se establezcan, en cada país, dejando después campo libre a la competencia.

Esta forma de liberalización, circunscrita a países latinoamericanos, requiere el establecimiento de un régimen especial que no tenga las características ni la amplitud de unión aduanera. Por su generalidad y por su carácter absoluto, el concepto de unión aduanera ha sido a veces un fuerte obstáculo a la consecución de ventajas recíprocas más moderadas, pero practicables. La unión aduanera suscita muy comprensibles recelos, pues sobre afectar adversamente intereses existentes representa entrar en un campo lleno de incógnitas en el que la diversidad de política en materia de moneda y cambio entre los países participantes - para referirnos a los más importantes - podría acarrear consecuencias imprevistas para la producción nacional.

Muy diferentes serían las consecuencias si se tratara de arreglos de reciprocidad que, dejando a salvo ciertas situaciones existentes, aspiren más bien a estimular el intercambio recíproco de articulos que hoy no se producen, o que se producen en pequeña escala, o que sólo se producen en cuantía importante en unos países y no en otros. Ello podría representar una solución concreta que en vez de suscitar muy comprensibles resistencias, traiga más bien una coincidencia saludable de intereses en los países interesados.

Para que una política semejante rinda todos los frutos que es dable esperar de ella, tendría que tener un carácter multilateral, y abarcar el mayor número posible de países. Esto no significa que no sean útiles los acuerdos bilaterales. Por el contrario, suelen significar el comienzo de una política de intercambio recíproco que podría ampliarse por sucesiva incorporación de otros países. Esos acuerdos, por su misma índole, establecen generalmente una moneda de cuenta para la realización de sus operaciones y no habría razón alguna para pensar que no puedan encontrarse fórmulas multilaterales de compensación. Hay en todo ésto un círculo vicioso. Una de las razones por las que no se desarrolla con mayor amplitud el intercambio recíproco entre un grupo de países con potencialidad para hacerlo es la falta de un sistema de compensaciones multilaterales, y no hay

posibilidad de tal sistema mientras no haya intercambio recíproco. Se concibe la posibilidad de emprender simultáneamente modestos arreglos y dejar que la experiencia vaya indicando la manera de ampliarlos y mejorarlos. Pero para ello es indispensable crear un marco adecuado que hoy no existe en la política comercial". (Ibid., págs. 77/79)

lxx/ He aquí uno de los planteamientos de esta justificación:

"Elemento primordial de ... (la cooperación internacional) ... es la inversión de capital extranjero a fin de romper el consabido círculo vicioso de un ingreso bajo que no permite aumentar la capitalización y de una capitalización que es insuficiente, por la precariedad del ingreso. Un juicioso programa de inversiones, apoyado en medidas internas que faciliten su plena fructificación, permitirá, con el andar del tiempo, a los países de la América Latina acrecentar de tal manera su ingreso por habitante que el esfuerzo de capitalización necesario para lograr la continuación del crecimiento a ritmo satisfactorio podrá realizarse con sus propios recursos, una vez que se hubiera alcanzado un alto coeficiente de ahorro que dispense de nuevas y cuantiosas aportaciones, de capital extranjero". (Ibid., pág.6)

lxxi/ A continuación se transcribe uno de los más tempranos ejemplos de este modo de encarar la temática del financiamiento del desarrollo:

"Se estaba considerando el caudal de inversiones que requería cada tasa alternativa de crecimiento. Aquí se encuentra el primer límite de la gama de alternativas que tienen por delante los economistas encargados de un programa. Para llegar a una más alta tasa de crecimiento habrá que aumentar el coeficiente de inversiones. Significa ello un aumento correlativo del ahorro, que no podría lograrse sin comprimir el consumo presente. Es fácil imaginar en las cifras cómo, restringiendo en tal o cual medida el consumo medio por habitante, podría elevarse el coeficiente de inversiones, con lo cual en muy pocos años se lograría acrecentar el ingreso y devolver nuevamente al consumo lo que ha perdido, para hacerlo crecer después con mayor intensidad que antes. El caso numérico de la aceleración del crecimiento es de muy sencilla concepción. Pero traducir las hipótesis numéricas en hechos vivos tropieza con dificultades considerables. En primer lugar, la preferencia por el consumo presente es muy fuerte y no es fácil que la población acepte cambiar sus costumbres de consumo y ahorro, salvo que varíe sensiblemente la cuantía del ingreso o de su distribución entre los distintos grupos sociales. Esta actitud es tanto más comprensible en países como los de América Latina en que el nivel de consumo - aunque haya venido aumentando en proporción no desdeñable - sigue siendo muy bajo, si bien la forma de distribución del ingreso no dejaría de admitir un coeficiente de ahorro de los grupos de altas entradas mucho mayor de lo que es en realidad. En segundo término, una presión muy fuerte sobre el consumo puede dar por resultado que éste descienda hasta un nivel que esté por debajo de la capacidad instalada de las industrias de consumo, y que se pierda de esa manera el estímulo de este importante sector de la producción.

Estas dificultades prácticas constituyen una de las razones fundamentales por las que en general se considera necesario un complemento de capital extranjero para alcanzar una más alta tasa de crecimiento. La otra razon se examinará más adelante. La aportación complementaria del capital extranjero en un programa de desarrollo suele encararse como un arbitrio de orden transitorio, que permita llegar a una tasa más alta de crecimiento sin disminuir el consumo presente. Su transitoriedad estriba en esta consideración simple: hay que hacer crecer más rápidamente

el ingreso con la aportación de capital extranjero, hasta que dicho ingreso alcance un nivel a partir del cual puedan cubrirse con ahorro propio, y sin nuevas aportaciones exteriores, todas las inversiones necesarias para seguir creciendo a un más alto ritmo de desarrollo. Desde este punto de vista, el capital extranjero tiene por objetivo la creación de condiciones favorables al aumento del coeficiente de ahorro propio. Al tiempo necesario para pasar del coeficiente inicial al coeficiente de ahorro exigido por la mayor tasa de crecimiento elegida como meta, se le llamará período de transición de un programa. (Esta manera de enfocar la aportación de capital extranjero como un hecho transitorio debe entenderse como un recurso metodológico y no como un principio de política económica. Es perfectamente concebible que, después del llamado período de transición de un programa, pueda ser conveniente la afluencia del capital extranjero, lo que haría posible alcanzar una mayor tasa de crecimiento y la incorporación de nuevas técnicas.)

Dicho de otro modo, el capital extranjero deberá hacer posible la elevación del coeficiente de ahorro de un país sin necesidad de comprimir el consumo presente de su población. Pero sí será indispensable restringir el crecimiento del consumo futuro a medida que aumenta el ingreso; de los incrementos del ingreso que se vayan logrando con la mayor capitalización, deberá dedicarse al ahorro una proporción mayor que antes; si no fuera así, si se siguiera con el mismo coeficiente de ahorro, se haría indispensable continuar indefinidamente con la afluencia de capitales extranjeros para mantener la mayor tasa de crecimiento que se desea. Esto sería difícilmente practicable por varias razones, entre ellas por la carga creciente de remesas al extranjero, que sólo podría soportarse en la hipótesis de que la corriente de capitales extranjeros creciera sin interrupción, no sólo para cubrir el déficit de ahorro nacional sino también para contribuir al pago de dichas remesas.

Entre esta hipótesis de un aumento contínuo e indefinido en la cantidad de capital extranjero y aquella otra de comprensión del consumo para acelerar el crecimiento prescindiendo de ese capital, caben distintas hipótesis intermedias. Todo depende de la proporción del incremento de ingreso que se destine al ahorro durante el período de transición: cuanto más grande sea esta proporción y más rápidamente se aproxime el ahorro propio de un país al coeficiente de ahorro correspondiente al mayor coeficiente de inversiones, tanto menor será la cuantía del capital extranjero que se necesite para llegar a este objetivo. Hay aquí también consideraciones de practicabilidad, en las que, como en el caso anterior, son inevitables los motivos de carácter político y social conjuntamente con los económicos". (CEPAL, Introducción a la técnica de programación, Publicación de Naciones Unidas, E/CN.12/363, julio de 1955, pp. 9-10.

lxxii/ Como se podrá apreciar, dicho argumento se haya basado en el texto que se transcribe a continuación:

"Se dijo antes que uno de los motivos para acudir al capital extranjero estaba en las dificultades prácticas de comprimir el consumo para aumentar el ahorro. Sin embargo, aunque se pudieran vencer estas dificultades, sobrevendrían otras, pues el ahorro adicional que así se consiguiera tendría que transferirse al exterior para adquirir bienes de capital en menoscabo de la importación de otros bienes. Conviene dilucidar este punto por su importancia práctica. Si el coeficiente de importaciones dentro de la inversión total fuese igual al coeficiente de importaciones dentro del total del consumo, no habría escollo alguno para emplear en bienes de capital extranjeros el incremento de ahorro. En ese caso, el ahorro adicional se repartiría entre los bienes de capital importados y los de producción interna, en la misma proporción en que el sacrificio del consumo se haría sobre bienes nacionales e importados. Pero no sucede así; aún en los países latinoamericanos que han dado fuerte impulso a las industrias de bienes de capital, el coeficiente de importaciones en la inversión es mucho más alto que el coeficiente de importaciones en el consumo. De ahí que la disminución del consumo en favor del ahorro no disminuya las importaciones tanto como las aumenta el crecimiento de las inversiones...

...El desplazamiento de ingreso del consumo a la inversión significa importaciones adicionales. Se concibe la posibilidad de que puedan restringirse importaciones innecesarias para compensar este aumento; pero aparte de que esto no ocurre espontáneamente sino que requiere la intervención selectiva del Estado, el margen para hacerlo puede resultar muy limitado en países en que ya se han impuesto fuertes restricciones al crecimiento de las importaciones por haber éstas colmado la capacidad para importar". (Ibid., pág. 11).

lxxiii/ Se transcriben a continuación afirmaciones que sintetizan el punto de vista de la CEPAL sobre la composición del financiamiento externo:

"Se trata ahora de impulsar las inversiones de capital del exterior a fin de acelerar el ritmo del desarrollo económico latinoamericano. Es evidente que mantener una proposición tan

alta de capital privado significaría aumentar en forma sensible la carga de servicios financieros en el balance de pagos. Esto no quiere decir que haya de reducirse el monto absoluto de dichas inversiones privadas. Todo lo contrario, su aumento es conveniente para la América Latina. Pero más intenso tendrá que ser aún el aumento de los préstamos con recursos públicos de interés relativamente bajo, en virtud de las dos razones que se han expuesto, a saber, primero, la necesidad de reducir el costo de las inversiones para la América Latina; y, segundo, la de aumentar la participación de los recursos públicos internacionales en el financiamiento de las inversiones de capital social, a fin de abrir amplio cauce a la inversión privada nacional y extranjera. (CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana, op.cit., p. 16.

lxxiv/ A título de ejemplo, considérense las siguientes afirmaciones:

"...En regiones en que no es la tenencia en sí, sino la falta de inversiones y de acción técnica del Estado lo que está retardando el progreso agrícola, la solución no puede ser la misma que en otras en que la forma de tenencia es el gran obstáculo que se interpone. No deja de sorprender lo poco que se ha explorado aún en este asunto en estos términos concretos, no obstante lo mucho que se ha escrito y proyectado sobre el problema de la tierra. Dicho de otro modo, cuando es perceptible la aptitud para asimilar la técnica productiva moderna, la propiedad extensa puede significar el medio más económico para elevar el nivel de productividad. En este sentido debe llamarse la atención sobre la recomendación que la Misión Currie hace para promover el mejor aprovechamiento de la tierra en Colombia. Propone gravar la tierra en relación con su potencia productiva, de tal suerte que el propietario que la cultiva mal se encuentra en inferioridad de condiciones con respecto a los que la cultivan bien. Es claro que entre otros factores, un sistema semejante requiere una adecuada clasificación de los suelos que no es tarea fácil. Pero esta propuesta tiene el interés de señalar posibilidades de acción que, sumadas a oportunas medidas para fraccionar las grandes extensiones de tierra o impedir su pulverización (sobre todo cuando la forma de tenencia obstaculiza el mejoramiento de la productividad), merecen ser seriamente consideradas en un programa de desarrollo económico". (Prebisch, R., Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit., pp. 50-51.)

lxxv/ Para el examen de la argumentación relativa a la transferencia de mano de obra de las actividades primarias a otras de mayor productividad, es pertinente el siguiente texto:

"En el desarrollo económico hay dos grandes etapas que distinguen este proceso entre países de un menor grado de desarrollo y países que han alcanzado ya un más alto nivel. Por la misma forma peculiar en que ha venido penetrando el progreso técnico en los países menos desarrollados, como se explicó en un informe anterior... las actividades primarias de América Latina, excepto la mayor parte de las actividades exportadoras, se caracterizan en general por abundancia de mano de obra y escasez de capital - ambas en sentido relativo - y baja productividad. Se observa así una elevada proporción de mano de obra en tales actividades primarias. Conforme se va propagando en ellas el progreso técnico, disminuye gradualmente esta proporción: la mano de obra de las actividades primarias se desplaza a la industria, al comercio, los transportes y los servicios. En estas otras actividades la densidad de capital por persona empleada suele ser más alta que en las actividades primarias, con la diferencia consiguiente de productividad de la mano de obra. Por lo tanto, al desplazarse la población trabajadora de actividades de menor productividad a otras de mayor productividad, aumenta la productividad media en toda la economía, aunque no haya mejorado en ninguno de los sectores. Por ejemplo, basta que el incremento de la población que no encuentra trabajo en las actividades agrícolas se desplace a esas otras actividades más productivas para que aquel efecto se cumpla. Pero en la realidad este proceso va acompañado de una mejora en la productividad de los distintos sectores. Así, la transferencia de población activa del sector de actividades primarias se intensifica conforme se puede producir allí la misma cantidad de producto con menos cantidad de gente. Lo mismo ocurre en los otros sectores, aunque con variable amplitud, y en tal forma estos efectos se superponen a los de la mera transferencia y ambos confluyen en el mayor incremento de la productividad. Ahora bien, dado el grado de avance de la técnica productiva, hay una proporción de población activa en las actividades primarias más allá de la cual no podría continuar su disminución sin perjudicar la adecuada relación entre la producción de los distintos sectores; la asimilación completa de la técnica en las actividades primarias ha permitido ya hacerles rendir todo el sobrante virtual de mano de obra que existía en ellas. Se habrá cumplido así la primera etapa del desarrollo económico.

En la segunda etapa no hay ya grandes desplazamientos. Existe una cierta homogeneidad técnica en todas las actividades de la economía, compatible con el grado de adelanto que la técnica ha alcanzado en sus distintas ramas. Habrá, desde luego, ciertos

desplazamientos debidos a la distinta intensidad con que la técnica sigue avanzando en esas distintas ramas y a la forma desigual en que crece la demanda. Pero habrán desaparecido aquellos desplazamientos masivos y unilaterales desde las actividades primarias hacia otras actividades. Ya no habrá aumentos notorios de productividad por la mera transferencia de mano de obra, sino por el aumento de su destreza y de la densidad de capital en los distintos sectores y ramas.

Los países de América Latina se encuentran en la primera etapa, si bien algunos de ellos se están aproximando a su fin para entrar gradualmente en la segunda. Quiérese decir que tienen un problema de transferencia de mano de obra, principalmente de la agricultura a la industria, el comercio, los transportes y los servicios". (CEPAL, Introducción a la técnica de programación, op.cit., pp. 13-14.

lxxvi/ Respecto al papel del Estado, son pertinentes las afirmaciones que se transcriben a continuación:

"La aceleración del desarrollo de la economía no puede ser por consiguente un fenómeno espontáneo, que resulte exclusivamente de la operación de aquellas fuerzas, sino de la combinación de la iniciativa privada con la vigorosa acción de Estado. Es el tipo de acción lo que aquí se discute y no la necesidad de ella; hay motivos fundamentales para la intervención del Estado en el desarrollo económico.

En primer lugar, por razones que se expondrán en otro sitio... una proporción considerable de los recursos financieros internacionales tendrá que canalizarse mediante préstamos de carácter público. Por lo tanto, el Estado precisa tener una política de inversiones para emplear estos préstamos así como los recursos de origen interno de que disponga, y esta política no puede elaborarse independientemente de los requerimientos de la actividad privada. De ahí la necesidad de un programa conjunto de inversiones en que se combinen las del sector público con las que se estima que habrá de realizar la iniciativa privada, teniendo en cuenta los incentivos y facilidades con que se la estimule.

En segundo lugar, el Estado tendrá que procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional por los motivos que antes se han dado. En tercer lugar, el desarrollo económico de un país obliga por lo general a realizar una contínua sustitución de importaciones por producción interna en la medida en que los mercados exteriores no puedan absorber, sin sensible deterioro

de la relación de precios del intercambio, las exportaciones necesarias para satisfacer toda la demanda de importaciones. Este proceso de sustitución requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna. Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica. Este es un tipo de intervención a que no ha podido escapar ningún país latinoamericano, como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización, salvo aquellos que por ser los primeros no tuvieron competidores más avanzados. Sin embargo, no se ha llegado todavía - excepto en casos excepcionales - a una política de protección que, además de basarse en criterios lógicos de economicidad, prevea las necesidades de sustitución de importaciones que el desarrollo económico trae consigo, a fin de orientar las inversiones con la antelación indispensable.
En cuarto lugar
En cuarto lugar, la intervención del Estado es ineludible si se ha de atenuar la vulnerabilidad de la economía interna a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Esto añade una razón más a la expuesta en el punto anterior y aconseja introducir cambios estructurales no sólo con vistas a la sustitución de importaciones, sino también al fortalecimiento general y diversificación de la economía interna. Las medidas nacionales para atemperar las consecuencias de la inestabilidad exterior no son suficientes, y se considera necesario complementarlas con medidas internacionales que atenúan tal inestabilidad...

En quinto lugar, la intervención estatal en el crédito para ampliar la falta de iniciativa privada - especialmente en créditos medianos o largos - o para proveer de recursos adecuados al sistema bancario, puede tener influencia considerable en el desarrollo económico. El estado facilita en este caso las inversiones privadas y en otras llega a suplirlas o a asociarse con ellas cuando no son suficientes por sí solas, como ha sucedido en la industria siderúrgica en algunos paises latinoamericanos.

En sexto y último lugar, para referirnos sólo a los motivos fundamentales de una política de desarrollo económico, esta política exige del Estado una acción profunda y persistente en el campo tecnológico". (CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, op.cot., pp. 10-11.