



ILPES

CEPAL/ILPES (1972)
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento DE/23

SOBRE EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL *

Octavio Rodríguez

* El presente documento fue preparado en el Programa de Capacitación del ILPES. La versión reproducida es de junio de 1974 y se complementa con el artículo del mismo autor "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", publicado en la Revista de la CEPAL, Nº 3, primer semestre de 1977.

77-8-2106

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION GENERAL	i
PRIMERA PARTE: <u>Contribuciones teóricas fundamentales</u>	1
CAPITULO I: <u>La concepción del sistema centro periferia</u>	1
1. El desarrollo como proceso de avance técnico y acumulación	1
2. La conformación de centros y periferia a través del desarrollo hacia afuera	2
3. Desigualdad y funcionalidad de las estructuras de centro y periferia	3
4. La desigualdad entre productividad e ingresos medios de centro y periferia	4
5. Sentido dinámico del empeoramiento de los términos del intercambio	4
6. Contenido dinámico de los conceptos de centro y periferia	8
7. Las transformaciones de la economía mundial y la fase de desarrollo hacia adentro.....	10
8. La industrialización como forma obligada del desarrollo periférico	13
9. Similitud y diversidad de la problemática económica en la fase de desarrollo hacia adentro ..	14
10. La necesidad de una política deliberada de desarrollo	17
CAPITULO II: <u>La teoría del deterioro de los términos del intercambio</u>	19
1. Introducción	19
2. La significación del deterioro de los términos del intercambio	21
i) Variaciones de precios y variaciones de ingresos	22
ii) Términos del intercambio y frutos del progreso técnico	28

/iii) Conclusiones

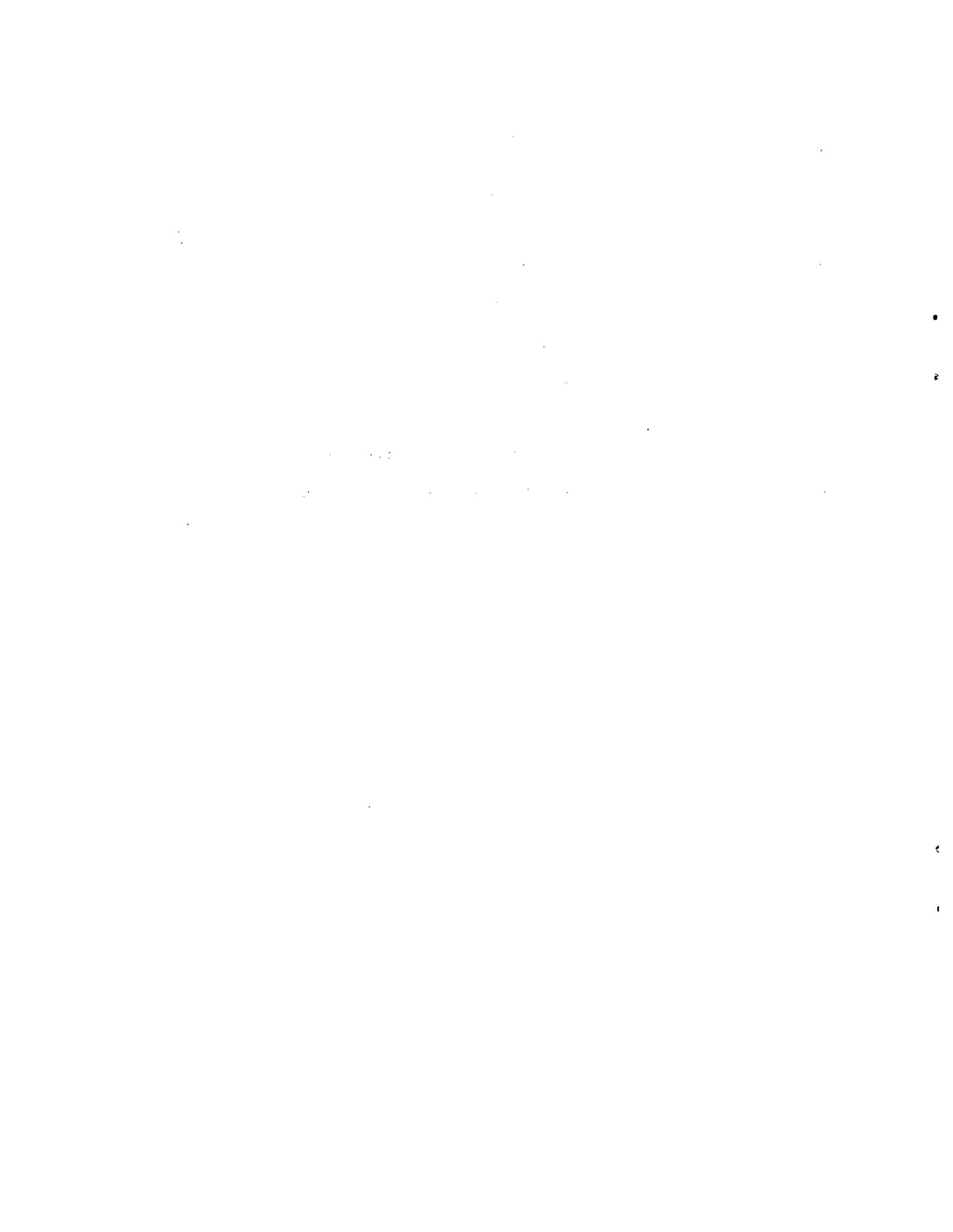
iii) Conclusiones	29
3. El deterioro y los ciclos económicos	30
i) Ciclos, precios e ingresos	31
ii) La creciente cíclica y sus efectos sobre la periferia	33
iii) La capacidad de los centros para trasladar hacia la periferia los efectos de las contracciones cíclicas	35
iv) Síntesis; conclusiones	37
CAPITULO III: <u>La interpretación del proceso de industria-</u> <u>lización</u>	41
1. Introducción	41
2. Las características de la industrialización sustitutiva	44
2.1 La necesidad y espontaneidad de la indus- trialización	44
i) Las peculiaridades del nuevo centro cíclico	44
ii) El problema de la escasez de dólares ...	45
iii) Las reacciones suscitadas por la ten- dencia al desequilibrio externo	49
2.2 La sustitución de importaciones y el cambio de su composición	51
2.3 La tendencia al desequilibrio externo	55
2.4 El subempleo y los desajustes intersecto- riales de la producción	57
i) El rezago periférico y la inadecuación de la tecnología	57
ii) Tecnología, acumulación y empleo	62
iii) Las indivisibilidades de escala	74
iv) La tendencia al desequilibrio intersec- torial de la producción	76
2.5 Los desequilibrios generados en la agri- cultura	78
3. Conclusiones	80

CAPITULO IV: <u>El deterioro de los términos del intercambio y la industrialización sustitutiva</u>	84
1. Introducción	84
2. Análisis simplificado de la industrialización espontánea	85
i) Los supuestos básicos	85
ii) La operación del sistema económico	89
iii) Equilibrio espontáneo e ingreso máximo	94
iv) El deterioro y la transferencia de ingreso	98
3. El proceso espontáneo de industrialización	100
i) La transferencia de ingreso: generalización del argumento	100
ii) Elasticidades, productividad y deterioro	106
4. La teoría implícita de la industrialización	110
5. Conclusiones	114
SEGUNDA PARTE: <u>Desarrollos secundarios de la interpretación teórica</u>	119
CAPITULO V: <u>El análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo</u>	119
1. Introducción	119
2. El estrangulamiento externo	121
i) Reconsideración del análisis del desequilibrio externo: la incidencia de las modificaciones de estructura	122
ii) Origen estructural del estrangulamiento externo	128
iii) Estrangulamiento externo y variaciones coyunturales de los precios	132
3. Los obstáculos internos al desarrollo	136
i) La estructura agraria	137
ii) La estructura industrial	140
iii) La estructura social y la distribución del ingreso	141
iv) El entorpecimiento de las funciones de acumulación y gestión	143

CAPITULO VI: <u>La teoría de la inflación</u> (por redactar)	
TERCERA PARTE: <u>El ámbito de la política económica</u>	145
CAPITULO VII: <u>Las diversas recomendaciones de política</u>	145
1. Introducción	145
2. La política de desarrollo	147
i) La necesidad de la industrialización y de su conducción deliberada	148
ii) Los criterios de asignación de recursos	153
3. Relaciones económicas internacionales	172
i) La protección del mercado interno	172
ii) La integración latinoamericana	177
iii) El financiamiento externo	177
iv) Asistencia técnica; política anticíclica	182
4. La política agraria	184
5. La planificación del desarrollo	186
6. El papel del Estado	190
7. (Por redactar)	
8. (Por redactar)	
CUARTA PARTE: Alcances y limitaciones del pensamiento de la CEPAL (por redactar)	

ANEXOS

	<u>Página</u>
CAPITULO I: (Referencias Bibliográficas)	1
CAPITULO II: (Referencias Bibliográficas)	17
CAPITULO III: (Referencias Bibliográficas)	24
CAPITULO IV: A) Referencias Bibliográficas	43
B) Notas Aclaratorias	48
CAPITULO V: (Referencias Bibliográficas) (Por redactar)	
CAPITULO VI: (Referencias Bibliográficas) (Por redactar)	
CAPITULO VII: (Referencias Bibliográficas)	69



INTRODUCCION GENERAL

1. En breve síntesis, se puede afirmar que el presente trabajo posee dos objetivos fundamentales: intentar una revisión sistemática del pensamiento de la CEPAL y, en base a ella, tratar de precisar los alcances y limitaciones de dicho pensamiento.

Se entiende por pensamiento de la CEPAL el conjunto formado por sus aportes a la interpretación de la evolución y funcionamiento de las economías latinoamericanas, y al diseño de la política de desarrollo y de la política económica en la región. La primera y segunda partes de este estudio se destinan a revisar el aspecto de teoría y la tercera el aspecto de política. La cuarta parte está reservada a la apreciación y evaluación del conjunto.

La revisión antes aludida consiste básicamente en un análisis de la coherencia interna de los diversos aportes de teoría, y del grado de consistencia de las varias recomendaciones de política, entre sí y con aquellos aportes. Por el contrario, tal revisión no cubre las contribuciones de la institución al conocimiento factual de la economía del área, sin duda muchas y relevantes, en sus veinticinco años de existencia. Ni incluye la verificación de la validez empírica de sus postulaciones teóricas, o del éxito de las políticas que ha propugnado.

La preocupación por la acción práctica impuesta por el tipo de actividad de dicha institución, conduce a que en sus trabajos se tienda a reseñar ad hoc los argumentos teóricos más pertinentes para fundamentar determinadas medidas de política económica, en desmedro del rigor y de la precisión de tales argumentos y medidas. Esta forma pragmática de irse constituyendo - desde las recomendaciones de política hacia la justificación de las mismas en el ámbito de la teoría, torna realmente difícil captar la unidad del pensamiento de la CEPAL. Sin embargo, cuando se cuida de diferenciar entre aportes de teoría y de política, y de examinar en detalle su conformación a lo largo del tiempo, se aprecia que el conjunto de esas contribuciones alcanza de modo paulatino un grado de unidad y de consistencia mucho mayor que el habitualmente reconocido.

/2. En buena

2. En buena medida, este grado de unidad se explica por el temprano planteamiento de una concepción general relativa a la evolución económica a largo plazo de las economías que se dió en llamar periféricas, y a las características de sus relaciones económicas con las economías que se dió en llamar centrales. Tal concepción del sistema centro-periferia es el objeto del capítulo primero. Presente ya en los documentos iniciales de la CEPAL, constituye el punto de partida y a la vez la visión del acontecer económico peculiar y distintiva de su pensamiento.

Las principales ideas que conforman esta concepción son las siguientes. Centros y periferias se diferencian por sus características de estructura y de función económicas. La estructura económica periférica es especializada, pues una considerable proporción de sus recursos se emplea en actividades primario-exportadoras de alta productividad; y dual, en virtud de que dichas actividades coexisten con sectores técnicamente rezagados. En cambio, los centros se caracterizan por la diversificación o integración de su aparato productivo. A estas diferencias de estructura corresponden las diferencias de función características de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo, que se expresan en el intercambio de materias primas por manufacturas.

Los conceptos de centro y periferia poseen además un claro contenido dinámico. Según se aduce, debido a las disparidades de estructura existentes entre ambos, el progreso técnico penetra en ellos de forma desigual y sus frutos se concentran en los centros, lo que a su vez conlleva la perpetuación de las disparidades de estructura.

Así pues, se puede afirmar que de acuerdo a la concepción general de la CEPAL, la desigualdad es el rasgo predominante del proceso de desarrollo, en el marco de las relaciones centro-periferia. Durante dicho proceso y en cualquiera de sus fases, las formas en que se propaga el progreso técnico y en que se reparten sus frutos conducen a una diferenciación de los niveles de ingreso real medio y de las estructuras económicas, entre esos dos polos del sistema económico mundial.

3. En estrecha interrelación con dicha concepción general, se fueron conformando dos cuerpos de análisis que también han de considerarse fundamentales: la teoría del deterioro de los términos del intercambio y la interpretación del proceso de industrialización.

Como se podrá apreciar en el capítulo segundo, la teoría del deterioro de los términos del intercambio se plasma en dos tipos de formalización, perfectamente diferenciables entre sí. En uno se establecen relaciones entre precios de bienes e ingresos generados en su producción a efectos de explorar la significación de un hecho, el hecho del deterioro. Mediante dichas relaciones se logra esclarecer que el deterioro de los términos del intercambio periférico conlleva la diferenciación de ingresos entre periferia y centro, o si se quiere, la concentración en los centros de los frutos del progreso técnico. Aun más, mediante esta forma definicional de teoría del deterioro se esclarece que éste constituye el mecanismo por medio del cual dicha concentración se realiza. En el segundo tipo de formalización se procura desentrañar las causas y explicar el carácter necesario del deterioro y de la diferenciación de ingresos, mediante el análisis de cómo ambos se gestan en la dinámica del crecimiento cíclico de la economía capitalista mundial.

4. La interpretación del proceso de industrialización, objeto del capítulo tercero, procura aprehender, por medio de un conjunto de teorías parciales, ciertas características de la evolución de las economías periféricas, durante la etapa llamada de "desarrollo hacia adentro", que se inicia con la gran depresión. Tales teorías dicen respecto al carácter sustitutivo de importaciones de la industrialización periférica y a las tendencias al desequilibrio externo, al subempleo y a los desajustes intersectoriales de la producción que se consideran inherentes a dicho proceso.

5. En el período 1948/54 se produce la elaboración de los aportes teóricos anteriormente referidos, que constituyen los cuerpos de análisis considerados fundamentales. La importancia que se otorga a dichas contribuciones deriva de que en ellas se plasman, con un grado

/relativamente alto

relativamente alto de elaboración analítica y de coherencia interna, el complejo conjunto de ideas de la CEPAL relativo a la evolución económica a largo plazo de las economías periféricas.

6. El capítulo cuarto describe un cuerpo de análisis destinado a demostrar que aún en condiciones de crecimiento equilibrado, o mejor, en ausencia de ciclos, la industrialización de la periferia trae aparejada la caída de la relación de intercambio y el aumento dispar de los ingresos medios de periferia y centro. Por eso mismo que la explicación del deterioro se busca en el proceso espontáneo de industrialización, la teoría antedicha constituye una reelaboración sintética, emprendida a nivel de abstracción más alto, de las teorías examinadas en los dos capítulos previos. Esta circunstancia explica por qué, a pesar de haber sido elaborada en fecha posterior, se ha incluido la nueva teoría junto a aquellas otras, en la primera parte, bajo el título genérico "Los aportes teóricos fundamentales".

7. Destácanse de éstos otros aportes que se fueron elaborando entre 1955 y 1963, y que se examinan en la segunda parte. El análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo, objeto del capítulo quinto, se destina a dar cuenta de una serie de fenómenos que se manifiestan hacia fines de la década del 50, y que se consideran característicos de una nueva etapa del desarrollo periférico. Entre ellos se destacan la agudización de la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, al punto de configurarse una situación de estrangulamiento externo del desarrollo; el subempleo y desempleo crecientes de la población activa; la distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza; la proliferación de vastos grupos de marginados del proceso económico y social; y como síntesis, la tendencia al estancamiento. En algunos casos, tales fenómenos aparecen acompañados por procesos inflacionarios abiertos, y por graves tensiones sociales e inestabilidad política.

Los intentos de explicación integrada de aquellas tendencias de largo plazo se realizan a través de dos tipos de análisis: el del estrangulamiento externo y el de los obstáculos internos al desarrollo. El primero en verdad constituye una extensión del análisis de la tendencia
/al desequilibrio

al desequilibrio externo contenido en la interpretación del proceso de industrialización, aunque sin duda gana en profundidad y consistencia. Pero el segundo, al procurar integrar consideraciones extraídas de trabajos de naturaleza sociológica, no logra alcanzar esa mayor amplitud en condiciones satisfactorias de coherencia interna.

8. Otras son las razones que llevaron a no considerar la teoría de la inflación - objeto del capítulo sexto - entre los aportes teóricos fundamentales de la CEPAL. Al contrario de lo que sucede en los restantes capítulos, que se hallan basados exclusivamente en documentos oficiales, en este caso también hubieron de tenerse en cuenta trabajos de autores ligados a la institución, pero publicados bajo sus propios nombres y responsabilidad. Se agrega a ésta una segunda razón: a pesar de la amplia divulgación que el marcado tono polémico trajo al llamado enfoque estructural de la inflación, su desarrollo analítico es sin duda menor y su influencia menos permanente que los de los cuerpos teóricos examinados en la primera parte.

9. En el capítulo séptimo, constitutivo de la tercera parte, se examinan los aportes de la CEPAL en el otro de los ámbitos en que se ha dividido su pensamiento, esto es, el de la política económica. Los ítems 2 a 6 cubren las recomendaciones de política presentes en publicaciones del período 1948/54, es decir, aquéllas que se fueron postulando en conexión con los aportes de teoría considerados fundamentales.

El ítem 7 cubre en cambio las postulaciones en materia de política de desarrollo, agraria y de comercio exterior introducidas en documentos del período 1955/63; las que se asocian al análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo. Y el ítem 8 hace referencia a la política de ingresos y empleo, y a los nuevos conceptos elaborados en torno a la planificación con posterioridad a 1963, período durante el cual la literatura cepalina no ofrece desarrollos de la teoría dignos de consideración.

10. Como ya fue señalado, la cuarta y última parte constituye una apreciación de conjunto del pensamiento de la CEPAL. Ella se inicia con un breve recuento de las principales críticas de que ha sido objeto, para

/luego intentar

luego intentar una caracterización de su naturaleza, alcances y limitaciones.

Circunscribiendo estos comentarios iniciales a lo principal, ha de destacarse que cuando los varios aportes teóricos anteriormente referidos se reconsideran en conjunto, se aprecia que ellos constituyen partes compatibles de un todo más amplio, de una interpretación bastante acabada de la evolución económica a largo plazo de las economías periféricas. Un arbitrio para caracterizar dicha interpretación antes de examinar sus componentes en detalle, consiste en oponerla a las teorías del subdesarrollo originadas en los grandes centros industriales.

En líneas generales, es válido afirmar que éstas encaran el fenómeno del subdesarrollo por contraste con la que se considera el patrón normal de desarrollo: el tipo de evolución a largo plazo que han seguido grosso modo, las economías de esos mismos centros. Deriva ello de sus propias bases instrumentales. Al apoyarse en los varios modelos de crecimiento de corte neoclásico y post-keynesiano, son llevadas a explicar el subdesarrollo en función de un solo factor aislado o de un grupo de factores, el factor o factores que frenan o bloquean el crecimiento, que impiden el devenir normal de tal proceso.

Por el contrario, aunque también sin total precisión, puede afirmarse que la interpretación del subdesarrollo que se ha ido conformando en el seno de la CEPAL encara dicho fenómeno no como la ausencia de desarrollo, sino como el modo específico de desarrollarse de ciertas economías, o si se quiere, su forma peculiar de irse subdesarrollando. Más propiamente, se ha tendido a considerar la existencia de un sistema económico único, cuya evolución bipolar se caracteriza por el desarrollo de una de sus partes, y el subdesarrollo de la otra. Este último fenómeno es visualizado pues como un proceso, el proceso de transformación estructural de las economías periféricas que se verifica en el marco de sus relaciones con las economías centrales, y al cual es inherente la desigualdad entre ambos tipos de economía, en cuanto al grado de penetración y difusión de la tecnología, y a los niveles de productividad del trabajo e ingreso real medio.

/Tanto por

Tanto por el tipo de enfoque como por el grado de desenvolvimiento instrumental, puede decirse que esta interpretación - muy influyente en el pensamiento económico latinoamericano aún entre sus críticos - es una de las más ricas de las existentes en la literatura económica, en el campo de la teoría del subdesarrollo. Sin embargo, no ha de entenderse que ella cumple a cabalidad con todos los requisitos de forma de una teoría de la evolución a largo plazo del sistema económico. Por el contrario, dicha interpretación del proceso de subdesarrollo de la periferia carece de un elemento analítico de primordial importancia, a saber, la articulación lógica del conjunto de la argumentación en torno a una teoría adecuada de la acumulación de capital.

Por otra parte, se procura verificar en qué medida esta carencia - sin duda vinculada a las dificultades inherentes a la elaboración del análisis teórico - se halla también relacionada a limitaciones de carácter ideológico. Esto es, se trata de evaluar hasta qué punto las insuficiencias antes referidas son la expresión, al nivel de la estructura teórica del pensamiento de la CEPAL, de una hipótesis y de un desideratum implícitos en sus mismas bases: la viabilidad del desarrollo económico del área bajo formas capitalistas de producción, y la conveniencia de impulsarlo mediante una política deliberada de desarrollo.

11. El cuadro que sigue ofrece una visión de conjunto de los distintos aportes que constituyen el pensamiento cepalino, al tiempo que los refiere a los períodos en que fueron elaborados. Asimismo, en el anexo bibliográfico Nº 1 se incluye una relación de los documentos a tener en cuenta, como mínimo, para apreciar dichos aportes en sus propias fuentes.

COMPONENTES DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

Período	Aportes de teoría	Contribuciones en el ámbito de la política económica					
		Política de desarrollo	Relaciones económicas internacionales	Política agraria	Política social y de ingresos	Política laboral	Políticas de corto plazo
1948 a 1954	1) La concepción del sistema centro-periferia 2) La teoría del deterioro de los términos del intercambio 3) La interpretación del proceso de industrialización 4) El deterioro y la industrialización sustitutiva	1) Conducción deliberada del proceso de industrialización 2) Criterios de asignación de recursos 3) Planificación del desarrollo	1) Protección del mercado interno 2) Integración Latinoamericana 3) Financiamiento externo 4) Asistencia técnica; política anticíclica	1) Investigación y extensión 2) Tributación y/o reforma agraria			
1955 a 1963	5) El análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo 6) La teoría de la inflación	4) Reformas o incentivos	5) Exportación de manufacturas	3) Reforma agraria	1) Políticas en el ámbito social		1) Política anti-inflacionaria
1964 a 1974		5) Desarrollos en materia de planificación			2) Redistribución del ingreso	1) Política activa de empleo	

Primera parte

CONTRIBUCIONES TEORICAS FUNDAMENTALES

Capítulo 1

LA CONCEPCION DEL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

1. El desarrollo como proceso de avance técnico y acumulación

De acuerdo a las postulaciones de la CEPAL, el desarrollo consiste, en última instancia, en el aumento de la productividad del trabajo que deriva de la utilización de métodos de producción indirectos (capitalísticos). Por eso mismo, el desarrollo se concibe íntimamente asociado al progreso técnico, a través del cual se logran nuevos métodos de producción; y a la acumulación de capital, requisito del paulatino aumento de la dotación de capital por hombre ocupado ^{1/}.

Así pues, al nivel más alto de abstracción, en la literatura cepalina se adopta el punto de vista usual de la teoría del crecimiento de origen neoclásico y keynesiano, de acuerdo al cual el desarrollo consiste en un proceso de acumulación de capital impulsado por el progreso técnico, cuyo resultado visible es el aumento del producto por hombre, y en consecuencia, de la disponibilidad media de bienes materiales y del nivel medio de vida.

Sin embargo, aparte de este rasgo común, la concepción de la CEPAL posee una marcada diferencia con las teorías corrientes del crecimiento a largo plazo. Ella no procura captar el desarrollo como proceso de acumulación y avance técnico en general, sino las características que asume dicho proceso al propagarse las técnicas capitalistas de producción en el ámbito de un sistema económico mundial compuesto por centro y periferia ^{2/}.

/2. La conformación

2. La conformación de centros y periferia a través del desarrollo hacia afuera

En primer término, en estos conceptos está envuelta una idea de desarrollo desigual original: centros son las economías donde antes penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia en cambio es constituida por las economías cuyas técnicas productivas permanecen rezagadas, es decir, donde los modos de producir son preponderantemente pre o semi-capitalistas ^{3/}.

Pero en lo que atañe a su conformación, los conceptos de centro y periferia envuelven más que esa simple idea de diferenciación inicial. Según se concibe, ellos adquieren realmente el carácter de tales a medida que en las áreas rezagadas "el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a ... (los) ... grandes centros industriales" ^{A/}.

Dicho de otro modo, se concibe que centros y periferia se constituyen históricamente, a raíz de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial. En los centros, los métodos indirectos de producción que el progreso técnico genera impregnan en un lapso relativamente breve al conjunto del aparato productivo. En la periferia, al transcurrir el período que se dió en llamar de "desarrollo hacia afuera" ^{4/}, las nuevas técnicas sólo penetran en los sectores primario-exportadores y en algunas actividades directamente relacionadas, los que pasan a coexistir con sectores rezagados, del punto de vista tecnológico y organizativo ^{5/}.

3. Desigualdad y funcionalidad de las estructuras de centro y periferia

Al conformarse a lo largo y a consecuencia de la expansión del capitalismo durante la fase de desarrollo hacia afuera, la estructura económica de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales.

^{A/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; Publicaciones de las Naciones Unidas, A/CE.12/16 /Rev.1, enero de 1951, pág. 3.

Por un lado, se distingue por su carácter especializado o unilateralmente desarrollado, ya que una parte sustancial de los recursos productivos se destinan a sucesivas ampliaciones del sector primario-exportador, mientras la demanda de bienes y servicios se satisface en gran medida con importaciones. Dicha estructura es además dual o parcialmente rezagada, en el sentido de que coexisten en ella tecnologías de alta productividad comparativa, por lo que respecta al sector exportador, con formas de producir arcaicas, o bien con sectores de manifiesto atraso tecnológico.

Por contraste con estas características de la estructura económica periférica, especializada y dual, los centros poseen una estructura económica diversificada e integrada. Asimismo, sobre esta diferenciación estructural se asienta la diferenciación de funciones que toma cuerpo en las pautas tradicionales en la división internacional del trabajo: en el sistema económico mundial, al polo periférico le cabe la función de producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función opuesta de producir y exportar productos industriales para el sistema en su conjunto 6/.

Conviene desde ya señalar que los conceptos de centro y periferia - además de la connotación estática implicada en la anterior caracterización de sus estructuras, poseen también una connotación dinámica: están destinadas a aprehender un proceso, el proceso de desarrollo, bajo la hipótesis fundamental de que la desigualdad es inherente al mismo. Puesto de otro modo, se concibe que el desarrollo del sistema económico mundial es bipolar por naturaleza, o sea, que durante el mismo se ensancha la brecha que media entre centros y periferia, entre el carácter desarrollado de los primeros y subdesarrollado de la segunda 7/.

La manifestación más directa de este contenido dinámico de los conceptos de centro y periferia se encuentra presente en los supuestos relativos a la evolución dispar de productividades o ingresos medios, en aquellos dos polos del sistema económico mundial.

4. La desigualdad entre productividades e ingresos medios de centro y periferia

Como base de su análisis, la CEPAL postula que el progreso técnico es más acelerado en los centros que en la periferia. Admite además que los aumentos de la productividad del trabajo - consecuentes de la incorporación del progreso técnico al proceso productivo - son también más intensos en los centros, ya que, según se reconoce generalmente, la productividad crece a mayor tasa en la industria céntrica que en los sectores primario-exportadores de los países periféricos, lo que a su vez se refleja en los distintos ritmos de aumento de la productividad promedio de ambos tipos de economía.

En conexión con este supuesto relativo a la productividad del trabajo, concíbese que el ingreso real medio también se incrementa de forma desigual, más rápidamente en los centros que en la periferia, produciéndose así una diferenciación creciente de los respectivos niveles de vida ^{8/}.

La doble disparidad dinámica entre productividades del trabajo e ingresos medios constituye la expresión más directa y visible del carácter desigual del desarrollo, pues pone de manifiesto el distanciamiento entre centro y periferia en cuanto al grado de riqueza material. A la vez, dando un punto de vista conceptual, tales disparidades constituyen dos supuestos básicos de la concepción de la CEPAL, lógicamente conectados entre sí por las postulaciones relativas al deterioro de los términos del intercambio.

5. "Sentido dinámico del empeoramiento de los términos del intercambio" *

Desde sus primeros documentos la CEPAL considera, a nivel empírico, que en líneas generales el deterioro de los términos del

*/ La expresión ha sido tomada textualmente del título del acápite 1, capítulo III, del Estudio Económico de América Latina, 1949 (op. cit. pág. 48). Dicha expresión es reveladora del lugar central que ocupan las ideas relativas al deterioro de los términos del intercambio en la concepción cepalina del desarrollo económico.

/intercambio constituye

intercambio constituye un hecho comprobado, pese a la existencia de algunos problemas estadísticos para la medición de su magnitud ^{2/}. A nivel teórico, postula que dicho fenómeno es inherente al intercambio comercial de centro y periferia, esto es, que la relación entre los precios de los bienes primarios de exportación de la periferia y de los bienes industriales de exportación de los centros tiende a disminuir persistentemente, en el largo plazo.

Importa diferenciar entre la significación que se le otorga a esta tendencia, y las causas que se le atribuyen.

Ex-definitio, el deterioro de los términos del intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación cae a lo largo del tiempo. Pero más que esta variación de la razón de cambio entre bienes, interesa destacar la significación del fenómeno del deterioro en lo que respecta a su incidencia sobre los ingresos reales generados en la producción de esos mismos bienes.

Como simplificación inicial, admítase que en la producción de dos bienes cualesquiera, uno industrial y otro primario, la productividad física media del trabajo permanece constante; y que los ingresos monetarios pagados a factores en su producción varían en proporción a los precios monetarios respectivos. Bajo tales supuestos, una reducción del precio relativo (de la razón de cambio) del bien primario implica necesariamente que también se contrae el ingreso real por unidad de trabajo generado en la producción primaria, medido en términos de bienes industriales. Tal es la significación del deterioro en este caso simplificado: reduce el poder adquisitivo del ingreso (medio) generado en la producción primaria.

Considérese ahora que se verifica una variación en las productividades físicas, teniendo en cuenta el supuesto según el cual la productividad aumenta más en la industria que en la producción primaria. De acuerdo a las postulaciones de la CEPAL, los incrementos de productividad consecuentes de la incorporación del progreso técnico no se han traducido, en los hechos, en reducciones proporcionales

/de los

de los precios, sino en aumentos de los ingresos monetarios. Más aun, se aduce que de acuerdo a la experiencia las alzas de precios e ingresos monetarios son más intensas en la industria que en la producción primaria. Y a tal punto que, del lado de los precios, se reduce la relación entre precios primarios e industriales (la razón de cambio entre bienes primarios e industriales); del lado de los ingresos, el ingreso real medio (el ingreso por unidad de trabajo medido en términos de bienes industriales) generado en la producción primaria aumenta en menor proporción que la productividad del trabajo, en tanto el ingreso real medio (el ingreso por unidad de trabajo medido en términos de bienes primarios) generado en la producción industrial aumenta en mayor proporción que la productividad respectiva.

Extendiendo el razonamiento anterior a las relaciones centro-periferia, despréndese cual sea la significación del deterioro. Dicho fenómeno constituye la manifestación inmediatamente visible (la manifestación en el ámbito de los precios) y el mecanismo (el movimiento de los precios relativos) a través del cual se produce una concentración de los frutos del progreso técnico en los centros ^{*}/.

Refiérense a continuación las ideas generales de la CEPAL respecto a las causas del deterioro de los términos del intercambio.

Según se aduce, en cualquier proceso de desarrollo, la distribución intersectorial de la población activa no es arbitraria. Al transcurrir dicho proceso, impulsado por el progreso técnico y el aumento de la productividad del trabajo, tiende a reducirse la proporción de la población ocupada en la producción primaria, en beneficio del porcentaje empleado en la industria.

En el desarrollo de la economía mundial, compuesta por centros y periferia, tampoco es arbitraria la composición sectorial de la

^{*}/ Como se verá en detalle en el capítulo II, la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros no expresa otra cosa que la diferenciación del ingreso real medio entre centros y periferia.

producción y del empleo. A raíz de lo cual, siendo el crecimiento de la industria céntrica relativamente lento, y en las condiciones reales de relativa inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, tiende a generarse un exceso de mano de obra en la producción primaria periférica. Concíbese además que este excedente se produce de manera continua, pues se origina en las fuerzas dinámicas del desarrollo. A medida que los desajustes del empleo van siendo corregidos en el seno de la economía periférica, ya sea por traslado de mano de obra de sectores precapitalistas al sector exportador, o de éste a sectores modernos incipientes, sobrevienen innovaciones técnicas que vuelven a incidir sobre los requerimientos de empleo en la periferia. Estos tienden a aumentar a cada paso en menor proporción que la intensa oferta de mano de obra originada por el propio avance técnico, al desplazar fuerza de trabajo de la esfera productiva, y al incidir sobre la tasa de crecimiento de la población.

La generación continua de este excedente de mano de obra constituye la causa fundamental del deterioro. Pues tal excedente, cuya forma de operación precisa se examina más adelante, presiona de manera continua sobre los salarios pagados en la producción primaria de exportación, y sobre los precios de dicha producción periférica ^{10/}.

Respecto al deterioro se afirma de manera textual que "se trata de un fenómeno estrechamente vinculado a la forma de propagación universal del progreso técnico" ^{*/}. A efectos de establecer con mayor precisión en qué consiste ese vínculo, conviene replantear sintéticamente las ideas relativas al desarrollo económico que se han descrito con anterioridad.

Concebido en abstracto, el desarrollo es, en última instancia, avance técnico. Concebido en el marco de las relaciones centro-periferia, el desarrollo es avance y propagación de las técnicas

*/ CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; Op. cit. p. 48.

capitalistas de producción. El progreso técnico es más rápido en los centros, y más lento en la periferia, propagándose desde los primeros hacia la segunda. Los continuos reajustes en la distribución de la población ocupada exigidos por la dinámica del avance técnico no se realizan en la periferia con la rapidez necesaria, tendiendo a crearse en ella un exceso de población activa. En las condiciones reales de las relaciones económicas internacionales, en que la movilidad de la mano de obra es escasa, el exceso de población activa presiona continuamente sobre los salarios y sobre los precios de la producción primaria. A consecuencia de esta presión, los precios relativos de los productos primarios de exportación tienden a deteriorarse persistentemente, cuyo deterioro constituye el mecanismo mediante el cual los frutos del progreso técnico se concentran en los centros.

En la síntesis precedente aparece el "sentido dinámico del empeoramiento de los términos del intercambio" ^{*}/ . Según se concibe, "se trata de un fenómeno esencialmente dinámico" ^{**}/ , pues deriva del exceso de población activa continuamente generado por la dinámica del avance técnico, tal es su causa. Al mismo tiempo, el deterioro es un mecanismo a través del cual los frutos de ese avance técnico tienden a concentrarse en los centros industriales, tal es su significación.

6. Contenido dinámico de los conceptos de centro y periferia

En la literatura corriente sobre el desarrollo de América Latina se postula a menudo que los conceptos de centro y periferia difieren de los conceptos paralelos de desarrollo y subdesarrollo. Según se afirma, los primeros hacen referencia a la estructura del comercio mundial, caracterizada por el intercambio de manufacturas por materias primas, en tanto que los segundos dicen respecto a las diferencias de estructura económica existentes entre países avanzados y rezagados ¹¹/ .

* Véase nota en p. 5.

** CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1949; op. cit., p. 48.

La reconsideración de los acápites precedentes */ pone de manifiesto que tal enfoque de los conceptos de centro y periferia es unilateral. En efecto, como se indicó en ellos, hay entre centro y periferia una diversidad de funciones en el contexto de la economía mundial; que se expresa primordialmente en la estructura del comercio internacional. Pero subyace a esta diversidad de funciones una diversidad básica de estructuras; se concibe que en el centro la estructura económica es diversificada e integrada, mientras que en la periferia es especializada y dual.

Los conceptos de centro y periferia poseen, pues, una connotación estática, similar a la de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo: señalan una primera desigualdad entre países avanzados y rezagados, la desigualdad de sus estructuras económicas. Pero como se verá en seguida, la reconsideración de los acápites anteriores **/ revela también que los conceptos de centro y periferia poseen una clara connotación dinámica.

Ya se señaló cuál es la significación del deterioro: éste expresa y constituye el mecanismo mediante el cual se realiza la concentración en los centros de los frutos del progreso técnico. También se ha indicado cual es su causa fundamental: la tendencia a la generación continua de un excedente de mano de obra, inherente a la dinámica del desarrollo periférico.

Resulta obvio que detrás de esta causa básica se encuentran presentes las condiciones de estructura propias de la periferia, o si se quiere, su rezago estructural respecto al centro. Pues son la especialización y el dualismo estructural, dinámicamente considerados, los que hacen que el avance técnico genere continuamente ese exceso de población activa, responsable a su vez del deterioro y de la consiguiente concentración de los beneficios del aumento de la productividad del trabajo.

*/ Especialmente los de números 1/3.

**/ Especialmente los números 4/6.

Se concibe que la diferenciación estructural y la concentración de los frutos del progreso técnico se refuerzan la una a la otra. Pues a medida que los frutos del progreso técnico se concentren en los centros, los ingresos reales y el ahorro tenderán a crecer en ellos a mayor ritmo que en la periferia, y por lo tanto serán mayores sus posibilidades de avance técnico y de transformación de la estructura productiva y económica. Perpetuándose la diferenciación estructural entre centro y periferia, se perpetúan las condiciones de estructura que están en la base de la concentración de los frutos del progreso técnico ^{12/}.

Tal es el contenido dinámico de los conceptos de centro y periferia: expresan la idea del carácter desigual del desarrollo en el sentido de que, no sólo la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros, sino también la diferenciación estructural de ambos polos del sistema, son inherentes a dicho proceso, reforzándose recíprocamente durante su transcurso.

Además de las ideas anteriormente descritas, existen también otras implicadas en los conceptos de centro y periferia que dicen respecto a las características de la economía periférica en la llamada "fase de desarrollo hacia adentro".

7. Las transformaciones de la economía mundial y la fase de desarrollo hacia adentro

Los documentos clave en la conformación del pensamiento de la CEPAL revelan que en el mismo la industrialización se considera un hecho real y un fenómeno espontáneo ^{*/}, indicativo de la existencia de un cambio en el modelo o pauta del crecimiento periférico; del desarrollo hacia afuera, basado en la expansión de las exportaciones, al desarrollo hacia adentro, basado en la ampliación

^{*/} El concepto de industrialización espontánea o no deliberada no excluye la posibilidad de que la adopción de medidas de política restrictivas de las importaciones - hecha inicialmente con otros fines - haya contribuido a impulsar la producción sustitutiva interna.

de la producción industrial ^{13/}. Según se piensa, tal fenómeno se halla vinculado a transformaciones ocurridas en la economía mundial, que poseen particular significación e importancia para la periferia.

Destácanse en primer lugar acontecimientos de tipo coyuntural, entre los que se citan las dos guerras mundiales y la profunda crisis económica de los años intermedios ^{14/}. La incidencia que se atribuye a dichos acontecimientos es por demás conocida.

De por sí, las guerras del 14 y 39 imponen una barrera a las importaciones, al tiempo que inducen una acentuada dinamización de la demanda de exportaciones y de la demanda interna en la periferia. Circunstancias todas que constituyen fuerzas impulsoras de la producción industrial latinoamericana, en desmedro de la importación de productos manufacturados desde los centros en conflicto.

La crisis de los años treinta provoca una drástica reducción del precio y volumen de las exportaciones primarias que, unida a la situación de endeudamiento precedente, resulta en una aguda crisis de divisas. Se hace así imprescindible comprimir las importaciones, a través de la política cambiaria y arancelaria, o por la simple prohibición directa. Por otra parte, las medidas tendientes a mantener el nivel de ingreso y de empleo inciden favorablemente sobre la demanda de bienes cuya oferta externa se encuentra restringida. Surgen así condiciones favorables a la producción interna de manufacturas, en sustitución a similares importadas.

Según se concibe, además de constituir una respuesta a estos impulsos de tipo coyuntural, la industrialización de la América Latina obedece a transformaciones de estructura que ocurren en la economía mundial en los mismos años ^{15/}. Específicamente la CEPAL se refiere a la sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro cíclico principal, que culmina ya en la década de los 20. El hecho económico ligado a este cambio de incidencia decisiva sobre las modalidades del desarrollo periférico, lo constituye el

/carácter relativamente

carácter relativamente cerrado de la economía norteamericana y la tendencia a la merma de su coeficiente de importaciones ^{*}/.

El centro cíclico británico, de economía esencialmente complementaria a la de la vasta periferia, tendía a transmitirle las oscilaciones cíclicas a través de los movimientos de la balanza de pagos. En las fases depresivas, las importaciones céntricas sufrían una contracción mayor y más acelerada que sus exportaciones, con el consecuente déficit comercial y pérdida de reservas en la periferia. Pero en la fase opuesta, cuando las importaciones en el centro adquirían fuerte dinamismo, éste propendía a retransmitir con celeridad los influjos expansivos de la economía periférica, saldándose en pocos períodos de ingreso la balanza comercial de ambos. Así pues, del punto de vista de la periferia, los déficit externos originados en las contracciones eran grosso modo compensados por los superávits en la fase opuesta, con tendencia de largo plazo al equilibrio de su balanza comercial.

Distinta es la forma de operar de la economía mundial desde los años 20, y especialmente a partir de la gran crisis de los 30, cuando la influencia de la economía norteamericana pasa a ser decisiva. En las contracciones, se reproduce igualmente la tendencia al superávit de su balanza y a la absorción de metálico. Pero en el auge, debido al bajo coeficiente de importaciones, la retransmisión del influjo expansivo recibido desde la periferia, en términos de mayores importaciones de productos primarios, resulta relativamente lenta, tendiendo pues a perpetuarse por un lapso mayor al déficit comercial de la periferia. Aún más, durante ese lapso sobrevienen nuevas reducciones del coeficiente de importaciones del centro,

^{*}/ En la breve presentación de los dos párrafos que siguen se supone que el sistema económico mundial está compuesto por un centro (Gran Bretaña o Estados Unidos) y una periferia (equivalente al resto de mundo). La misma argumentación se examina con más amplitud en el capítulo III, ítem 2.

determinando una tendencia al déficit continuo de la balanza periférica, y a la continua absorción de oro por el nuevo centro cíclico principal.

Dicha tendencia constituye una expresión de las fuerzas que impulsan de manera espontánea la industrialización de la periferia. Pues el déficit externo, continuamente reiterado, induce reiteradamente a la adopción de medidas restrictivas de las importaciones, lo que a su vez origina estímulos continuos para sustituirlas por producción interna de manufacturas.

Así, por mediación del mecanismo impulsor del déficit externo, el carácter más cerrado del nuevo centro cíclico se refleja en un desarrollo periférico también más cerrado, bajo las pautas que han sido denominadas indistintamente de industrialización, de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro.

8. La industrialización como forma obligada del desarrollo periférico

Esta impulsión espontánea de la industrialización de la periferia se explica también en base a argumentos de un mayor nivel de abstracción, los que en verdad constituyen una extensión de las ideas más generales sobre el desarrollo económico descritas con anterioridad. De acuerdo a las mismas, el desarrollo es, en esencia, avance técnico, y éste se manifiesta en el incremento de la productividad por hombre ocupado. Pero para la consecución de niveles más altos de productividad e ingreso, la transformación de la estructura sectorial de la producción y del empleo no puede ser arbitraria. A medida que crecen productividad e ingreso, aumenta y se diversifica la demanda, variando al mismo tiempo su composición: se incrementa con mayor intensidad la demanda de bienes industriales y de servicios que la de bienes primarios. La mayor productividad permite al mismo tiempo satisfacer tales demandas incrementadas, mediante un cambio en la composición sectorial de la producción, que implica a su vez un cambio en la composición sectorial del empleo. Ambas, producción y ocupación, crecen a mayor

/ritmo en

ritmo en los sectores secundario y terciario que en el sector primario. El avance técnico en este último sector permite, a la vez que estimula, el mayor crecimiento de la ocupación en aquellos otros sectores más dinámicos ^{16/}.

Si a su vez estas ideas se extienden a la economía mundial en su conjunto, surge de inmediato la pregunta de si en un sistema compuesto por centro y periferia, con las características de estructura antedichas, el crecimiento de la industria y del empleo industrial en el centro puede ser compatible con un desarrollo periférico basado en su tradicional especialización primario-exportadora ^{17/}.

La respuesta es negativa. Pues según se concibe, la absorción en dichas actividades de la oferta de mano de obra generada en la periferia por su crecimiento poblacional y por el progreso técnico implicaría tales volúmenes de producción, que no podrían ser colocados sin grave menoscabo de la relación de términos del intercambio. Por lo tanto, logrado cierto nivel de desarrollo de la economía mundial, en condiciones de relativa inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, la industrialización constituye el camino obligado del desarrollo periférico ^{18/}.

Obsérvese que el argumento anterior no es de política, sino que se trata de un argumento teórico que en la literatura cepalina se plantea a contrario sensu. En otras palabras, se quiere significar con él que cuando el sistema económico mundial alcanza cierto grado de maduración, las fuerzas de dicho sistema impulsan espontáneamente la expansión de la industria periférica. La industrialización pasa entonces a ser la forma principal y obligada de crecer de las economías que constituyen la periferia de dicho sistema.

9. Similitud y diversidad de la problemática económica en la fase de desarrollo hacia adentro

Se concibe que la problemática económica presenta similitudes en los diversos países periféricos, y especialmente en los latino-americanos, durante la "... nueva etapa ... (de) ... propagación universal de la técnica capitalista de producción" ^{*} que se dió en llamar de "desarrollo hacia adentro".

/Uno de

Uno de estos problemas comunes se verifica en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Como ya fue señalado, el carácter relativamente cerrado de la economía norteamericana, que se manifiesta del punto de vista dinámico en la merma de su coeficiente de importaciones, constituye una nueva peculiaridad de estructura del sistema económico mundial, de importantes consecuencias en cuanto a su forma de operación durante las oscilaciones coyunturales del nivel de actividad económica. Tal como sucedía anteriormente, bajo predominio británico, en coyuntura depresiva tiende a producirse un déficit de la balanza comercial periférica. Pero esta tendencia no es compensada sino que se perpetúa en la coyuntura expansiva, debido al carácter cerrado del nuevo centro cíclico principal, y a la merma de su coeficiente. Así pues, se comprende cuál sea una de las características que se consideran propias del desarrollo periférico, en la fase de industrialización sustitutiva: la tendencia al déficit continuo de la balanza de pagos 19/.

Un segundo problema común a las economías periféricas se manifiesta en el ámbito del empleo. Según se aduce, la periferia comienza el proceso de industrialización en condiciones de sobreabundancia de mano de obra - peculiares a sus características de especialización y dualismo estructural, al tiempo que se ve compelida a utilizar técnicas capital-intensivas, generadas en la lenta y gradual evolución económica de los centros, e inadecuadas a la dotación relativa de los recursos periféricos. No es de extrañar por lo tanto, que la demanda de fuerza de trabajo tienda a correr tras la oferta generada por el propio proceso, en tanto éste desplaza mano de obra de los sectores productivos técnicamente rezagados, artesanales o agrícolas, e incide sobre las variables demográficas, acelerando el crecimiento de la población. A esta inadecuación de la tecnología se suma el hecho de que los efectos indirectos de la inversión sobre el empleo, debidos a la demanda adicional

/de trabajo

de trabajo del sector productor de bienes de capital, no se realiza en la periferia, sino en los grandes centros industriales. Se entiende pues que durante el proceso de la industrialización periférica tienda a subsistir "... la desocupación ..., a no ser que para contrarrestarla, se siga una política deliberada de desarrollo económico" * / 20

El tercer tipo de problemas comunes también guarda relación con la inadecuación de las técnicas que se fueren desarrollando en los centros, pari passu con el aumento de la productividad del trabajo y del ingreso medio. Al sobrevenir en la periferia la fase de desarrollo por la vía de la industrialización se hace necesario adoptar esas mismas técnicas que exigen alta densidad de capital por hombre, en condiciones de rezago en cuanto a niveles de ingreso y capacidad de ahorro.

La disparidad entre el grado de desarrollo de la tecnología y el nivel de ingreso y la capacidad de ahorro se traduce en problemas de utilización y acumulación de capital. De un lado, las técnicas se vierten en unidades productivas de gran escala, en tanto los niveles relativos de ingreso y de demanda redundan en insuficiencia de mercado, con la consecuente subutilización de capital. De otro, y a la par que se desaprovecha capital, la capacidad de ahorro insuficiente impide saltar la valla del atraso, esto es, elevar sustancial y rápidamente los niveles de productividad en múltiples sectores y actividades, con lo que queda así comprometida la propia capacidad de ahorro 21/.

Como puede apreciarse, el fenómeno que se ha dado en llamar "inadecuación de la tecnología" da cuenta de algunas de las principales dificultades que enfrenta el proceso de industrialización de la periferia. Al partir de una situación de rezago en cuanto a productividad, nivel de ingreso y capacidad de ahorro, la adopción de técnicas generadas en los centros implica un ritmo de acumulación que tiende a perpetuar el rezago inicial a lo largo del tiempo. Otro tanto sucede del punto de vista del empleo, pues la creación de

* / CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949, op. cit., p. 69.

nuevas fuentes de trabajo que acompaña a dicho proceso, tiende a ser más que compensada por los efectos del mismo sobre la oferta de trabajo.

Así pues, la industrialización constituye un fenómeno necesario, la forma principal del crecimiento periférico en cierta fase del desarrollo de la economía mundial. Pero simultáneamente, desde una perspectiva dinámica, conlleva la supervivencia de la condición periférica, pues se perpetúan la desigualdad entre los niveles de productividad e ingreso, y el rezago estructural respecto al centro.

Del punto de vista de la periferia, la industrialización procede con problemas de acumulación, de absorción de mano de obra y de balanza de pagos. Estos mismos rasgos comunes se presentan con distinta intensidad en los varios países, de tal forma que el proceso adquiere en cada uno de ellos connotaciones distintas. Así, la tendencia al déficit externo será sensiblemente menor que el promedio, o aún podrá ser contrarrestada en casos especiales como el de Venezuela, donde la demanda de su producto básico de exportación presenta excepcional dinamismo ^{22/}. O bien la tendencia al subempleo será tanto más grave, dependiendo de las condiciones históricas específicas del desarrollo previo, como lo ilustra la consideración comparativa de las características de la agricultura mexicana y argentina ^{23/}. O aún distintos serán los problemas de acumulación de capital, según sean los niveles de ingreso alcanzados durante el desarrollo hacia afuera ^{24/}, etc.

10. La necesidad de una política deliberada de desarrollo

Más allá de la diversidad de casos y circunstancias que se acaba de señalar, prevalecen aquellos problemas comunes que dan al proceso de industrialización un carácter perverso, esto es, que tienden a detenerlo y/o a imprimirle un ritmo menor que el potencialmente alcanzable.

/Según concibe

Según concibe la CEPAL, el libre juego de las fuerzas del mercado conduce a la reaparición pertinaz de los problemas de balanza de pagos, de acumulación y de subutilización de capital y de fuerza de trabajo, pues dichos problemas son inherentes al proceso espontáneo de industrialización, derivan de las condiciones propias de la estructura económica periférica y del marco de sus relaciones con el centro.

Así es que, según se aduce, a efectos de que con la industrialización se logre saltar la valla del atraso, aumentando sustancialmente los niveles de productividad y optimizando la asignación de los recursos, es menester conducir el proceso mediante una política deliberada de desarrollo. Aun más, dada la naturaleza estructural de los problemas antes mencionados, se ha de requerir ordenar y racionalizar dicha política mediante el uso de la programación ^{25/}.

Al considerarla en conjunto y como corolario de la concepción general del desarrollo descrita en los acápites precedentes, se aprecia que la recomendación de política que se acaba de mencionar posee un matiz propio y definido: tal recomendación no deriva de consideraciones relativas al carácter anárquico del capitalismo y de su modo de operar; tampoco proviene de consideraciones atinentes a la tendencia del capitalismo a generar oscilaciones coyunturales del nivel de actividad económica; sino que dimana de la apreciación de las condiciones estructurales propias de la periferia, las cuales, según se concibe, limitan allí el dinamismo del sistema capitalista, su capacidad de crecimiento, cuando ese sistema "se deja librado al curso espontáneo de la fuerza de la economía" ^{*}/,

^{*}/ Prebisch, Raúl, Exposición en la sesión del Comité Plenario del 8-2-54; E/CN. 12/AC. 24/9 Rev.1; Documentos Oficiales: 7º Período de Sesiones, Suplemento Nº 2; N.Y., pág. 20.

Capítulo II

LA TEORIA DEL DETERIORO DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO

1. Introducción

Las postulaciones de la CEPAL sobre el deterioro de la relación de precios del intercambio [†]/, son sin duda las que han suscitado una controversia más prolongada, pues aún en fechas recientes se siguen presentando posiciones encontradas sobre este tema.

La diversidad de puntos de vista en parte dice respecto a las causas que se atribuyen al fenómeno del deterioro. En efecto, a veces se sostiene que para explicarlo la CEPAL pone énfasis en la sobreabundancia y en el escaso poder de negociación de la fuerza de trabajo de la periferia, en tanto influyen en mantener deprimido el nivel de salarios; y otras se aduce que todo el énfasis de la argumentación cepalina recae sobre la disparidad de elasticidades - ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro. ^{**}/

Otra parte de la controversia que aún subsiste es de orden empírico: se pone en duda que la pretendida tendencia de largo plazo a la merma de los términos del intercambio haya sido objeto de comprobación. Y aún más, se impugna la validez de la significación que la CEPAL atribuye a dicho fenómeno - i.e., la pérdida por la periferia de los frutos de su progreso técnico - pues según

[†]/ Tal como se la define en los documentos de la CEPAL, dicha relación coincide con lo que en la literatura económica corriente se denomina "términos del intercambio de mercancías".

^{**}/ Esta divergencia reaparece por ocasión de las discusiones contemporáneas sobre el intercambio desigual. A título de ejemplo, véanse las siguientes afirmaciones: "La thèse de Prebisch est celle d'A. Emmanuel. Elle explique la détérioration des termes de l'échange par l'augmentation régulière du niveau des salaires dans les seuls pays développés. Elle ne peut pas être confondue avec les thèses de Singer et des autres fondées sur l'analyse de la demande (sur ce point Emmanuel commet une confusion qui lui fait être injuste à l'égard de Prebisch)". Samir Amin, L'accumulation à l'échelle mondiale, Ed. Anthropos, Paris, 1970, p. 101.

se piensa, existen problemas de medición (cambios de calidad y/o introducción de nuevos artículos en la gama de las importaciones de la periferia) que impiden derivar conclusiones sobre las implicancias del deterioro para el bienestar de las economías que acaso puedan sufrirlo.

Salvedad hecha de breves referencias a estas críticas que tienen arraigo en problemas empíricos y de medición, (x) las postulaciones de la CEPAL sobre el deterioro de los términos del intercambio se analizan desde una perspectiva estrictamente conceptual, lo que implica aislar y dejar de lado aquel tipo de problemas.

En dicho análisis se parte de una distinción entre contenido y forma de la teoría del deterioro de los términos del intercambio. Por contenido se entiende el conjunto de ideas generales constitutivas de la concepción del sistema centro-periferia, y examinadas en el capítulo anterior. Por forma se entiende la expresión analítica, propiamente teórica, de ese conjunto de ideas generales.

Como se podrá apreciar, es legítimo distinguir entre tres formas de dicha teoría, las que difieren entre sí por el ámbito de su contenido - esto es, por el conjunto mayor o menor de ideas generales que están coherentemente consideradas en cada una de ellas - y además por el tipo de instrumentos de análisis que utilizan.

La primera de estas formalizaciones es objeto del ítem que sigue. Destinada que está a investigar no las causas del deterioro, sino su significación en términos de ingreso, cubre sólo una pequeña parte de aquél contenido básico, que articula mediante relaciones puramente contables o de definición.

En el ítem tercero se examina la segunda formalización. Mediante el uso de instrumentos de análisis de tipo keynesiano, se

(x) Véase al respecto el ítem segundo del capítulo octavo.

procura con ella develar las causas del deterioro y de la diferenciación de ingresos, indagando sobre la dinámica del crecimiento cíclico de las economías capitalistas. La explicación de dichos fenómenos se basa preponderantemente en la diferenciación de salarios entre periferia y centro, y en las condiciones de estructura que la hacen posible, lo que requiere incorporar un espectro más amplio de las ideas constitutivas del contenido de la teoría.

La tercera formalización adapta instrumentos de análisis de la teoría neoclásica de los precios, en un intento de conectar el deterioro y la diferenciación de ingresos al proceso espontáneo de industrialización de la periferia, del cual implícitamente constituye una réplica. La explicación de los mismos fenómenos se basa en parte en la disparidad de densidades tecnológicas y de salarios de periferia y centro, pero también y de manera simultánea, en la disparidad de elasticidades - ingreso de la demanda de importaciones que media entre ambos, cubriendo la casi totalidad del contenido anteriormente descrito. Por eso mismo que ésta constituye una versión sintética, que encara el deterioro y la industrialización en conjunto, se ha optado por examinarla en el capítulo cuarto, después de considerar la interpretación del proceso de industrialización, objeto del capítulo tercero.

2. La significación del deterioro de los términos del intercambio

En sus más tempranos documentos,^{1/} la CEPAL inicia el planteamiento del tema en cuestión por contraste con las postulaciones de la que denomina "teoría tradicional de la división internacional del trabajo".

Se aduce en ellos que de acuerdo a tal teoría, la especialización productiva de centros y periferia, y el intercambio de manufacturas por productos primarios entre ambos, redundan en ingentes ventajas para las áreas de menor desarrollo, pues éstas tienden a compartir con las más avanzadas los frutos de su más intenso progreso técnico.

/El razonamiento

El razonamiento implícito parte del supuesto de que el progreso técnico es más rápido en la industria de los centros que en la producción primaria de la periferia, y en consecuencia, de que la productividad aumenta a mayor ritmo en aquéllos que en ésta. Los beneficios del progreso técnico pueden traducirse en bajas de precios, con ingresos monetarios constantes. Si tanto en los centros como en la periferia los precios bajasen en proporción a los aumentos de productividad, su relación mejoraría para la periferia y ésta compartiría los frutos del progreso técnico parejamente con los centros, por la vía del alza de la relación de precios. ^{2/}

Según se piensa, la teoría tradicional espera del esquema clásico de la división del trabajo un resultado como el que se acaba de describir, en contradicción con los hechos de la experiencia. Dícese que éstos ponen de manifiesto una tendencia persistente al deterioro de los términos del intercambio de los países periféricos quienes "... no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí el provecho de su propio progreso técnico". (x)

En los textos a que se ha hecho referencia, el estudio de la significación de tal fenómeno comienza abordando las relaciones entre variaciones de precios y de ingresos. ^{3/} Las consideraciones que siguen constituyen una breve réplica de dicho estudio.

i) Variaciones de precios y variaciones de ingresos

Se supone la existencia de dos empresas, ramas, sectores o países, de los cuales uno produce productos primarios y el otro productos industriales, y se establecen las siguientes relaciones de definición:

$$C_{pi} = L_p \cdot \frac{P_p}{P_i} = L_p \cdot R \quad (1)$$

$$C_{ii} = L_i \quad (2)$$

(x) CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949, op.cit. p. 49.

$$/C_{pp} = L_p$$

$$C_{pp} = L_p \quad (3)$$

$$C_{ip} = L_i \cdot \frac{P_i}{P_p} = L_i / R \quad (4)$$

La primera define el ingreso real por persona ocupada en la actividad primaria, medido en términos de bienes industriales (C_{pi}), como el producto de la productividad física media del trabajo en dicha actividad (L_p) por la relación de precios de bienes primarios e industriales ($\frac{P_i}{P_p} = R$)

La segunda expresa el ingreso real por persona ocupada en la actividad industrial medido en términos de bienes industriales (C_{ii}), por definición igual a la productividad física media del trabajo en dicha actividad (L_i).

La tercera relación es paralela a la anterior: expresa la igualdad existente entre el ingreso real por persona ocupada en la actividad primaria medido en términos de bienes primarios (C_{pp}), y la productividad física media del trabajo en dicha actividad (L_p).

La cuarta indica que el ingreso real por persona ocupada en la actividad industrial, medido en términos de bienes primarios (C_{ip}), es igual a la multiplicación de la productividad física media del trabajo respectivo (L_i) por la inversa de la relación de precios ($\frac{P_i}{P_p} = \frac{1}{R}$)

Dividiendo (1) por (2) y (3) por (4), se obtiene:

$$\frac{C_{pi}}{C_{ii}} = \frac{L_p}{L_i} \cdot R ; \quad \frac{C_{pp}}{C_{ip}} = \frac{L_p}{L_i} \cdot R$$

o, aún,

$$\frac{C_{pi}}{C_{ii}} = \frac{C_{pp}}{C_{ip}} = \frac{L_p}{L_i} \cdot R = y \quad (5)$$

Como es obvio, la expresión anterior define la relación porcentual (y) entre el ingreso real medio primario y el ingreso real medio industrial, quiera se la mida en términos de bienes

/primarios o

primarios o industriales. A partir de ella se pueden plantear coherentemente las postulaciones de la CEPAL respecto a los vínculos existentes entre las variaciones de los precios y de los ingresos reales.

Para ello se hace necesario tener presente el supuesto según el cual la productividad industrial aumenta más que la primaria, y la necesidad de comparar el valor de (y) en dos momentos del tiempo. Defínese un primer momento del tiempo, en que

$$y_1 = 1 ; R_1 = 1 ; \left(\frac{L_p}{L_i}\right)_1 = 1$$

El supuesto sobre la evolución dispar de las productividades implica que $\left(\frac{L_p}{L_i}\right)_2$ tenderá a ser menor que uno, y por lo tanto que la relación entre ingresos (y_2) también habrá de reducirse, a menos que se produzca un movimiento compensatorio de los precios. La variación de la relación de precios ofrece tres posibilidades lógicas:

$R_2 > R_1 = 1 ; R_2 = R_1 = 1 ; R_2 < R_1 = 1$; las que se examinan a continuación por separado.

Primera posibilidad: $R_2 > R_1$

En este caso se opera un traslado de los frutos del progreso técnico de la industria a la actividad primaria, en el sentido de que la relación entre los ingresos medios reales de ambos (y_2) no varía en proporción a la variación de la relación entre las productividades respectivas $\left(\frac{L_p}{L_i}\right)_2$, debido a la mejora de los términos del intercambio (R_2) .

Tal traslado de los frutos del progreso técnico es compatible con diferentes formas de repartición de dichos frutos, dependiendo de la magnitud de esa mejora. Pueden distinguirse las siguientes alternativas:

$$- R_1 < R_2 = \left(\frac{L_i}{L_p}\right)_2 \cdot y_2 = 1.$$

/Si los

Si los términos del intercambio mejoran para la producción primaria en igual medida que lo que la relación entre productividades mejora para la industria, ambos fenómenos se compensan exactamente. En consecuencia, la relación entre los ingresos medios reales de las dos actividades permanece constante. Puesto de otro modo, los ingresos no se diferencian, o lo que tanto vale, se produce una repartición pareja de los frutos del progreso técnico.

$$- R_1 < R_2 > \left(\frac{L_i}{L_p} \right)^2 \dots y_2 > 1$$

Si los términos del intercambio mejoran para la producción primaria en mayor medida que lo que la relación entre productividades mejora para la industria, la variación de los precios más que compensa la variación de las productividades. En consecuencia, la relación entre los ingresos medios reales de las dos actividades varía favorablemente a la primaria; o sea, el ingreso medio aumenta más en la actividad primaria que en la industrial, y esta diferenciación significa que los frutos del progreso técnico se concentran en la actividad primaria.

$$- R_1 < R_2 < \left(\frac{L_i}{L_p} \right)^2 \dots y_2 < 1$$

Si los términos del intercambio mejoran para la producción primaria en menor medida que lo que la relación entre productividades mejora para la industria, la variación de los precios no alcanza a compensar la variación de las productividades. En consecuencia, la relación entre los ingresos medios reales de las dos actividades varía favorablemente a la industria. Hay en tal caso traslado de los frutos del progreso técnico de la industria a la actividad primaria, y a pesar de ello, concentración de los frutos del progreso técnico en la industria.

Segunda posibilidad: $R_2 = R_1$

En tal caso, ex-hipótesis, no se produce variación de la relación de precios. Tampoco se verifica traslado de los frutos

/del progreso

del progreso técnico, en el sentido de que la relación entre los ingresos medios reales de ambas actividades varía proporcionalmente a la variación de la relación entre las productividades respectivas.

Asimismo, dado que $R_2 = R_1$; $y_2 < 1$. Esto es, los frutos del progreso técnico se concentran en la industria, pues el ingreso real se hace allí mayor que en la actividad primaria.

Tercera posibilidad: $R_2 < R_1$

Este es el caso en que se produce deterioro de la relación de términos del intercambio. Implica el deterioro que se opera un traslado de los frutos del progreso técnico desde la actividad primaria hacia la industria, pues la relación entre los ingresos medios de ambas se reduce más que la relación entre las productividades respectivas.

Como $R_2 < R_1$; $y_2 < 1$. O sea, el deterioro de los términos del intercambio implica simultáneamente la concentración de los frutos del progreso técnico en la industria, i.e., la diferenciación de los niveles de ingreso real medio a favor de la industria.

En base a las consideraciones precedentes, se puede precisar el nexo existente entre las variaciones de precios y de ingresos, en dos actividades cualesquiera. Admitase que en ellas las productividades aumentan a paso desigual, lo que implica en principio (i.e., ceteris paribus de los precios) cierto ritmo potencial de diferenciación de los ingresos. Es legítimo afirmar entonces que la variación de los precios relativos de los productos respectivos es el mecanismo que determina el grado en que esa potencialidad se realiza (se hace efectiva), es decir, la medida en que los ingresos se diferencian. Más específicamente, si la relación de precios se mueve desfavorablemente al producto de la actividad cuya productividad aumenta menos, el deterioro de dicha relación constituye el mecanismo mediante el cual se hace efectiva, y de manera agravada, la tendencia a la diferenciación de ingresos.

/Los razonamientos

Los razonamientos anteriores han sido planteados a nivel microeconómico, con el fin de guardar simplicidad y precisión. No obstante que para efectos prácticos existan problemas de medición, se los puede replantear a cualquier nivel de agregación, sin que disminuya el grado de rigor analítico. Interesa particularmente referirlos a las relaciones centro-periferia.

Como primera aproximación, y a efectos de aislar el crecimiento de la población del argumento, adóptase el ingreso real por persona ocupada como indicador del grado de desarrollo de ambos polos del sistema económico mundial. Asimismo, téngase en cuenta el supuesto implícito en aquel par de conceptos básicos, según el cual la productividad tiende a crecer a ritmos similares en todos los sectores de las economías centrales, mientras que en la periferia la productividad del sector exportador tiende a aumentar sustancialmente más que en los restantes.

Si ello es así, la variación de la productividad promedio del centro tenderá a distanciarse de la variación de la productividad promedio de la periferia con más intensidad que las variaciones de las productividades de los respectivos sectores exportadores.(x) En otras palabras, ceteris paribus de los precios, las variaciones de la productividad en centro y periferia imprimen una tendencia a la diferenciación de los niveles de ingreso real por persona ocupada que es mayor cuando se consideran los promedios de productividad de ambas economías, que cuando se consideran solamente las productividades de los respectivos sectores exportadores. Asimismo, el deterioro de los términos del intercambio implicará la agravación de esta tendencia a la diferenciación de ingresos, exactamente como en el razonamiento planteado con anterioridad a nivel microeconómico.

(x) En términos de la expresión $y = \frac{L_p}{L_i} \cdot R$, significa ello que el

valor de $\left(\frac{L_p}{L_i}\right)^2$ se aleja más de la unidad cuando L_p y L_i

representan las productividades promedio de periferia y centro, que cuando representan las productividades de sus sectores exportadores.

/Dicho razonamiento

Dicho razonamiento puede aún ser extendido, de forma a tener en cuenta el crecimiento poblacional.

Como es obvio, si la relación empleo/población permanece constante en centros y periferia, la tendencia a la diferenciación de los ingresos reales será la misma, quiera se comparen los ingresos medios por persona ocupada o por habitante. En cambio, si como es de suponer, aquella relación permanece relativamente constante en el centro, mientras disminuye en la periferia - sea por fenómenos demográficos que inciden sobre la relación población activa/población total, sea porque se reduce la relación entre el nivel de empleo efectivo y la población total - la tendencia a la diferenciación del nivel de ingreso real medio tenderá a ser mayor cuando se la mida en términos per cápita que en términos de personas ocupadas. Igual que en el caso anterior, el deterioro de los términos del intercambio significa que esa tendencia técnica a la diferenciación del ingreso real per cápita de centro y periferia se realiza de manera agravada.

ii) Términos del intercambio y frutos del progreso técnico

Así pues, el análisis contenido en el tópico precedente resulta válido en el marco de las relaciones centro-periferia, y sus conclusiones son extendibles a dichas relaciones. Teniendo en cuenta el supuesto básico de acuerdo al cual la productividad aumenta a ritmo más acelerado en las industrias céntricas que en las actividades primarias de la periferia, la significación de las variaciones de los términos del intercambio puede ser expresada como sigue:

Primero. El aumento de la relación de precios implica un traslado hacia la periferia de los frutos del progreso técnico céntrico, puesto que con dicho aumento la periferia logra incrementar su ingreso real per cápita más que lo posibilitado por el sólo incremento de su productividad. En especial, un aumento de la relación de precios proporcional a la reducción de costos asociada a los incrementos de productividad de centro y periferia, implica una

/repartición pareja

repartición pareja de los frutos del progreso técnico; esto es, una tendencia a que los ingresos reales per cápita de centro y periferia no se diferencien significativamente.

Segundo. La constancia de la relación de precios implica que centro y periferia conservan cada cual para sí los frutos de su propio progreso técnico, puesto que, al no variar tal relación, el ingreso real per cápita tenderá a crecer en cada caso de acuerdo al ritmo de incremento de la respectiva productividad; ello implica, por eso mismo, una tendencia a la diferenciación de ingresos, si se quiere, a la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros.

Tercero. El deterioro de los términos del intercambio implica un traslado de los frutos del progreso técnico desde la periferia hacia el centro, puesto que, a raíz de la baja de la relación de precios, el ingreso real per cápita tenderá a crecer en el centro a un ritmo mayor que el de aumento de la productividad, y en la periferia, a un ritmo menor que aquél a que aumenta su propia productividad. Asimismo, el deterioro de los términos del intercambio conduce a la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros, por la doble razón de que a través de él los centros conservan para sí los beneficios del aumento de su productividad, y absorben además parte de los beneficios del aumento de productividad verificado en la periferia.

iii) Conclusiones

Es de observar que las tres reglas a que se acaba de hacer referencia poseen entera validez, consideradas desde el punto de vista lógico, desde que tales reglas se desprenden y son expresión de un conjunto de relaciones de definición. Pero al mismo tiempo, debido a ese carácter definicional, esta primera versión de la teoría del deterioro carece de aptitud para develar sus causas, estando su objetivo limitado a explorar la significación de dicho fenómeno. Se demuestra con ella que, de darse en el largo plazo, el deterioro de la relación de términos del intercambio implica simultáneamente

/la diferenciación

la diferenciación de los niveles de ingreso y de vida entre centros y periferia, o lo que es lo mismo, la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros.

Importa tener presente qué aspectos del contenido general del pensamiento cepalino se encuentran incorporados en dicha versión. Destácase en primer término que ella incorpora directamente - y aún más, se destina a desarrollar y precisar - aquella idea básica según la que dicho fenómeno constituye el mecanismo a través del cual se produce la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros.

Pero además - al encarar el deterioro como un fenómeno de largo plazo asociado a los cambios de la técnica y a la repartición de sus frutos, y al plantear como supuesto ritmos dispares de aumento de la productividad del trabajo entre centros y periferia - dicha formalización incorpora indirectamente las ideas más generales de la CEPAL respecto al proceso de desarrollo y a las características que asume dicho proceso en el marco de las relaciones centro-periferia. ^{3/}

3. El deterioro y los ciclos económicos

Junto al análisis de la significación del deterioro examinado en el ítem precedente, los primeros documentos de la CEPAL contienen un intento de explicación de este fenómeno, en que se procura vincularlo a las fluctuaciones cíclicas peculiares de las economías capitalistas. ^{4/}

Según se aduce en dichos documentos, los términos del intercambio mejoran para la periferia durante las fases de expansión de la actividad económica, pero empeoran de modo más acentuado en

^{3/} Al respecto, véase capítulo I, ítem 1 a 5.

la fase opuesta, resultando una tendencia de largo plazo a su deterioro. ^{5/}

Como se verá, de acuerdo a las postulaciones que se examinan a continuación, tal tendencia al deterioro se halla relacionada a las características diferenciales que asumen los movimientos cíclicos en los centros y en la periferia, debido a las características estructurales también peculiares de cada uno de estos tipos de economía.

i) Ciclos, precios e ingresos

El primer aspecto de la argumentación cepalina que importa destacar, dice respecto a la incidencia de las fluctuaciones cíclicas sobre precios e ingresos, en los grandes centros industriales.

Al nivel más abstracto y como punto de partida, se postula que los movimientos cíclicos son provocados y se caracterizan por discrepancias entre demanda y oferta global de productos terminados, i.e., de bienes de consumo y de inversión. ^{6/} En sus líneas más gruesas, el planteamiento implícito sobre el mecanismo del ciclo puede ser descrito en los siguientes términos:

Admitase que se produce un exceso de demanda de equipos, a consecuencia de las expectativas de ganancia originadas en la introducción de mejoras técnicas. El exceso de demanda presiona primero sobre las existencias, y luego sobre la capacidad instalada de ciertas ramas industriales productoras de maquinaria. Al aumentar el nivel de actividad, la generación de nuevos empleos y mayores ingresos significa mayor demanda de bienes en general, y de bienes de consumo en particular. Esta demanda presiona sobre las existencias, y luego pone en movimiento la capacidad ociosa de las ramas respectivas, con efectos de retorno sobre las industrias productoras de equipos. Así procede la fase ascendente del ciclo. Con exceso de demanda presionando sobre las existencias y sobre la capacidad ya instalada e induciendo la producción de más bienes de equipo. Empero, en cierto momento esta tendencia expansiva revierte en su contrario, a raíz de que los planes de producción resultan

/demasiado optimistas

demasiado optimistas frente a los planes de compra. Puede ello ocurrir en cualquier sector. Para argumentar, supóngase que en cierto período se demandan menos equipos, quedan stocks invendidos - primer exceso de oferta - y se reduce la contratación de factores y la producción. También se demandarán menos insumos, con efectos sobre los stocks de otras empresas, que plausiblemente comprimirán también su producción. Tal contracción significa a su vez menor demanda de consumo, generalizándose así el exceso inicial de oferta. El nivel de actividad empieza a caer, y cae de forma aluvial hasta cierto punto mínimo, que puede estar dado, v. gr., por el deseo de reponer los equipos desgastados, a pesar de su bajo nivel de utilización. A partir de este impulso se vuelve a incrementar la demanda y la producción de otros sectores, dando comienzo a una nueva fase ascendente, en que el nivel general de actividad económica aumenta período tras período.

Más que en estas ideas de nítido corte keynesiano, los documentos de la CEPAL ponen el énfasis en los movimientos de los precios y de las remuneraciones de los factores que acompañan a las oscilaciones del nivel de actividad.

Según se aduce, durante la creciente cíclica el exceso de demanda tiende a ser compensado por el aumento de los precios, pero éste hace posible aumentar los ingresos pagados a factores, los cuales, transformados en mayor demanda, suscitan nuevas alzas de precios. En la menguante, para seguir con la terminología cepalina, sucede lo contrario: el exceso de oferta presiona sobre los precios, cuya baja resulta, sin embargo, insuficiente para compensar tal exceso. Pues la imposibilidad de colocar la producción de ciertas ramas, al forzar la baja de precios, obliga también a reducir los ingresos de los factores, cuya reducción, al incidir sobre la demanda de otras ramas, tiende a generalizar el exceso de oferta. 7/

Además de estos movimientos aluviales de los precios e ingresos monetarios, destácanse otras características del ciclo que dicen respecto al ámbito de la distribución. En los períodos de auge las

/alzas continuas

alzas continuas de precios tienden a traducirse en un aumento más acelerado de los beneficios que de los salarios, a raíz de lo cual los primeros se incrementan más que los segundos, en términos reales. En la fase opuesta ambos se contraen, pero los beneficios lo hacen con mayor intensidad, debido a la eficacia de la resistencia opuesta por las organizaciones obreras a la baja de los salarios. En cada nuevo auge vuelve a repetirse la tendencia antes mencionada, mas los salarios reales parten cada vez de un nivel inicial mayor. Así, por esta vía de las sucesivas compresiones y de la paulatina ampliación del poder adquisitivo real de los salarios, los grupos de trabajadores y otros estratos de bajas rentas van captando para sí parte de los frutos del progreso técnico. ^{8/}

Las consideraciones generales que se acaban de describir no se postulan con el objeto de profundizar sobre el tema del ciclo en sí mismo, sino con la finalidad limitada de sentar las bases para discurrir sobre los efectos plausibles de las fluctuaciones cíclicas en la periferia, y en especial sobre la creciente desigualdad de ésta respecto a los centros industriales. ^{9/} Son estos aspectos de la argumentación cepalina los que se examinan en los tópicos siguientes.

ii) La creciente y sus efectos sobre la periferia

De acuerdo al contenido mismo de los conceptos de centro y periferia, constituyen ellos dos polos de un sistema económico único, entre los cuales existe integración y funcionalidad, aunque de tipo distinto al patrón ideal planteado por la teoría de la división internacional del trabajo. De suyo, la relativa especialización de las economías periféricas en la producción de bienes primarios de exportación - i.e., su elevado coeficiente de exportaciones - supone que ellas reciben con prontitud y celeridad los influjos expansivos o depresivos originados en las fluctuaciones del nivel de actividad de las economías centrales.

En lo que respecta a las crecientes cíclicas, se concibe que el exceso de demanda que se verifica en los centros tiende a

/trasladarse hacia

trasladarse hacia la periferia bajo la forma de incrementos de la demanda de materias primas y alimentos. A partir del sector exportador, el exceso de demanda impacta sobre los demás sectores periféricos, generalizándose las alzas de precios y de ingresos.

Las postulaciones de CEPAL se refieren primordialmente al comportamiento de la razón de cambio entre productos de exportación periféricos y céntricos. Se sostiene que durante la creciente aumentan los precios monetarios de las exportaciones periféricas y que la magnitud de su alza depende de diversos factores, entre los que se destacan el vigor de la competencia de los centros, las limitaciones por ventura existentes del lado de la oferta, el tiempo que se requiere para completar la producción de insumos primarios frente al tiempo requerido por la producción industrial, y el volumen de las existencias acumuladas previamente a cada auge. Asimismo, concíbese que la incidencia de estos factores conduce a un aumento de los precios monetarios de las exportaciones periféricas mayor que los de las céntricas, por lo que la relación de términos del intercambio mejora en las crecientes para la periferia. ^{10/}

Así pues, se piensa que durante las crecientes cíclicas los frutos del progreso técnico tienden a transferirse desde los centros hacia la periferia, y ésta a beneficiarse con el progreso técnico logrado en el resto del mundo. Pero los documentos de la CEPAL no indican con precisión en qué medida se realiza esta transferencia. Esto es, no esclarecen si la mejora de los precios relativos resulta suficiente para más que compensar la diferencia entre los ritmos de aumento de la productividad del trabajo de centros y periferia, y en consecuencia, para reducir la diferencia entre los respectivos niveles de ingreso real medio, o si por el contrario la diferenciación de ingresos sigue produciéndose aún durante las coyunturas de auge, y a pesar del alza de precios. ^{*/}

^{*/} De acuerdo a la nomenclatura introducida en el ítem anterior, se señala que en las crecientes cíclicas $R_2 > R_1$, pero no se indica si $R_2 > \frac{L_1}{L_p} 2$.

/Sin embargo,

Sin embargo, ha de tenerse presente que todo el peso de la argumentación cepalina respecto a las causas del deterioro recae sobre el comportamiento de ingresos y precios durante la menguante cíclica, objeto del siguiente tópico.

iii) La capacidad de los centros de trasladar hacia la periferia los efectos de las contracciones cíclicas

Como ya se ha indicado, de acuerdo a las postulaciones de la CEPAL, los términos del intercambio pierden en las menguantes más de lo que habían ganado en las crecientes. Para explicar las razones de esta intensa caída cíclica, conviene admitir como simplificación que las productividades del trabajo de los sectores exportadores de periferia y centro permanecen constantes durante las fases depresivas. Bajo tal supuesto, si la relación de precios se reduce, habrá de reducirse también la relación entre los ingresos medios y/o monetarios de ambos sectores. ^{k/}, Implica ello a su vez que los salarios o los beneficios por unidad de empleo, o ambos, se contraen más intensamente en la periferia que en el centro.

La explicación de este comportamiento de los ingresos de los recursos productivos durante la menguante cíclica constituye justamente el núcleo principal del argumento cepalino sobre el carácter inevitable y sobre las causas del deterioro de los términos del intercambio. Conviene destacar dos aspectos diferenciables en dicho argumento, uno atinente a las condiciones que hacen posible la mayor contracción de los ingresos en la periferia, y otro atinente a las condiciones que la hacen necesaria.

^{k/} Dicho de otro modo, en la expresión $y = \frac{L_p}{L_i} \cdot R$ introducida en

el ítem anterior, siendo constantes L_p y L_i , el deterioro de R conlleva una reducción de la relación entre ingresos (y).

/La posibilidad

La posibilidad de una mayor contracción de los beneficios empresariales de la periferia parecería derivarse de la relativa atomización de su estructura productiva, en cotejo con las limitaciones de la competencia prevaleciente en los centros, ya que esta diferencia en cuanto al grado de concentración económica conlleva una diferencia de poder de negociación en las compra-ventas de los productos de exportación respectivos. Pero sin duda el énfasis del argumento recae sobre la posibilidad de una mayor contracción de los salarios de la periferia, donde la existencia de un excedente de fuerza de trabajo y su organización sindical incipiente contrastan con la relativa escasez de mano de obra y la poderosa acción gremial de los trabajadores de los centros. En tales condiciones, las presiones empresariales para mantener en la menguante sus beneficios a expensas del nivel de salarios, tienden a trasladarse hacia la periferia, en la cual la capacidad de resistencia de los trabajadores es sensiblemente menor. ^{11/}

Desde ya puede observarse que este primer aspecto del argumento guarda estrecha relación con las características de estructura ínsitas en los conceptos de centro y periferia. Pues en verdad, es la "condición periférica" - i.e., el rezago estructural respecto al centro en cuanto a niveles de productividad y diversificación del aparato productivo - la que subyace tras los factores que hacen posible la mayor contracción cíclica de los beneficios y salarios pagados en la periferia.

Considérense ahora el segundo en los aspectos anteriormente señalados. Según se aduce, las condiciones que hacen necesaria esta mayor contracción de los ingresos periféricos son también de naturaleza estructural: se hallan vinculadas a la posición que ocupa la producción periférica en la estructura productiva de la economía mundial.

Como se sabe, la actividad primario-exportadora ocupa las primeras etapas de ese proceso productivo global, y consiste en líneas generales en una producción de insumos intermedios, que

/sufren transformaciones

sufren transformaciones ulteriores en los centros. En consecuencia, debido al propio carácter de la producción periférica que se destina al mercado mundial, su demanda es derivada, depende del nivel de demanda final que se genera en los centros cíclicos. Así pues, cuando en éstos declinan los niveles de actividad y de demanda, en la periferia también han de caer. O lo que es lo mismo, cuando en la menguante cíclica se produce en los centros un exceso de oferta, también se origina un nivel excesivo de producción en la periferia. Para que estos excesos de oferta puedan ser colocados en los mercados, es menester que se reduzca su valor de oferta, a través de la contracción de los precios. Pero tal reducción opera en forma distinta en ambos polos, debido a la distinta posición que ocupan en el proceso productivo global. Pues si en la periferia los precios y el valor de oferta no se reducen en proporción e intensidad tales que permitan conservar niveles más satisfactorios del valor de oferta de los productos y de las remuneraciones en los centros, en éstos seguirán acumulándose existencias, y por lo tanto se seguirá agravando la reducción de la demanda de productos primarios. ^{12/}

El conjunto de los argumentos anteriores, ligados entre sí, explican por qué los efectos de las contracciones cíclicas tienden a trasladarse con mayor intensidad hacia la periferia. Las condiciones de estructura hacen posible una mayor contracción de las remuneraciones, en especial de los salarios; en conexión con dichas condiciones, el carácter primario de la producción periférica y el carácter derivado de su demanda hacen necesario que las remuneraciones de los factores se contraigan más que en los centros, a efectos de que la producción de éstos pueda realizarse a valores de oferta y de remuneraciones capaces de generar la demanda derivada mediante la cual se absorba la producción primaria periférica.

iv) Síntesis; conclusiones

A título de síntesis, considérense las siguientes afirmaciones: "La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su

/nivel en

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, obligando 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.

En ello está la clave del fenómeno, según el cual, los grandes centros industriales no sólo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia". ^{*/}

La cita anterior reitera los lineamientos más generales de las consideraciones que la preceden, y como ellas, refleja el intento de la CEPAL de brindar una explicación simultánea de los movimientos y tendencias de ingresos y precios. Los salarios - y también los beneficios empresariales - tienden a contraerse en la menguante sensiblemente más en la periferia que en el centro, y probablemente a expandirse menos en aquélla que en éste durante la creciente. En otras palabras, los ingresos medios de ambos polos tienden a diferenciarse en el largo plazo, de lo que es muestra palpable el aumento de la brecha entre los niveles de vida de países avanzados y rezagados. Señálanse las causas de este fenómeno: la diferente aptitud de centros y periferia para lograr alzas de ingresos en la creciente y evitar su contracción en la menguante, deriva de sus diferentes condiciones de estructura. Estas mismas causas obran sobre el comportamiento de los términos de intercambio, cuya alza en las fases de auge es más que

^{*/} R. Prebisch, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, op.cit., p.7.

compensada en las de contracción, resultando una tendencia de largo plazo a su deterioro. Tal comportamiento no es más que la contracara de la evolución de los ingresos: los términos del intercambio mejoran para la periferia en el ascenso cíclico, pero probablemente menos que lo necesario para evitar que los ingresos se diferencien, dadas las variaciones dispares de la productividad entre centro y periferia; y empeoran en la etapa opuesta, agravando la diferenciación de ingresos que derivaría de la sola disparidad en el ritmo de aumento de las productividades.

Es así que la tendencia al deterioro de los términos del intercambio constituye la expresión visible y el mecanismo de realización de la paralela tendencia a la concentración en los centros de los frutos del progreso técnico (i.e., a la diferenciación de ingresos), explicándose ambas, en última instancia, por las mismas causas y condiciones de naturaleza estructural.

Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que el grado de rigor analítico alcanzado en esta segunda versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio es sin duda incipiente, pues la ligazón que se establece entre los dos fenómenos explicados y las condiciones de estructura y funcionamiento del sistema económico mundial - de las cuales dichos fenómenos serían resultado necesario - es tan sólo aproximativa. En otras palabras, en los textos de la CEPAL ^{A/}, no se encuentra un análisis abstracto capaz de relacionar con precisión las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad económica y del ingreso social de centro y periferia entre sí; y de conectar el movimiento de esas variables globales con la paralela oscilación de los precios de los productos de exportación y de las remuneraciones de los recursos productivos, en ambos polos del sistema económico mundial.

^{A/} La versión ciclos de la teoría del deterioro no fue objeto de nuevos desarrollos, con posterioridad a los contenidos en los documentos citados en la nota 1.

Pese a esta carencia instrumental, el análisis avanza hasta el punto de incorporar coherentemente los principales aspectos del contenido básico del pensamiento cepalino. En efecto, dicho análisis admite implícitamente que los cambios en la dotación de recursos, en las técnicas productivas y en la productividad del trabajo son los rasgos más generales del proceso de desarrollo a largo plazo del sistema económico; supone que en dicho sistema se conforman centros y periferia, diversos en cuanto a estructura y función económicas, cuyas características diferenciales constituyen el marco dentro del cual se produce el proceso de desarrollo y/o de propagación universal del progreso técnico; postula diferentes ritmos de aumento de la productividad del trabajo, mayor en los centros que en la periferia; establece un nexo causal entre el deterioro de los términos del intercambio y las condiciones de estructura propias de la periferia, especialmente su tendencia a la generación continua de un excedente de mano de obra, que induce la diferenciación de los salarios de periferia y centro; y finalmente, demuestra que el deterioro constituye un fenómeno necesario, expresión y mecanismo mediante el cual se realiza la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros.

En breve, se incorporan coherentemente las ideas generales insitas en los conceptos de centro y periferia, a excepción de aquéllas que otorgan una connotación dinámica a dichos conceptos. Pues la formalización que se acaba de examinar, si bien postula y demuestra que la diferenciación estructural de centro y periferia está en la base de la diferenciación del nivel de ingreso entre ambos, deja de lado el análisis de cómo las desigualdades de estructura y de ingresos se interaccionan recíproca y dinámicamente.

Capítulo III

LA INTERPRETACION DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

1. Introducción

Las postulaciones de la CEPAL relativas a la industrialización latinoamericana que se examinan en el presente capítulo, se fueron elaborando durante el período 1948/1954, como contrapartida y justificación teórica de otras tantas recomendaciones de política.

Esta preocupación por vincular la teoría y la acción práctica constituye una característica y un objetivo explícito del pensamiento de la CEPAL. Ya en sus primeros documentos se hace referencia a la necesidad de elaborar programas de desarrollo que sean expresión de una política de desarrollo orientada por criterios generales, a su vez arraigados en una interpretación teórica del proceso de industrialización de la América Latina. [‡]/

Además, en lo que respecta a dicho proceso, el pensamiento de la CEPAL es práctico en un segundo sentido: procura dar cuenta de una serie de hechos que constituyen las características más salientes de la realidad económica en los años posteriores a 1930. No se trata de formalizar en un modelo las peculiaridades de la industrialización en abstracto, sino de aprehender un proceso real, signado por una serie de fenómenos específicos. A saber:

- Durante el siglo XIX y primeras décadas del XX, los aumentos del ingreso por habitante de los países latinoamericanos estuvieron vinculados en lo esencial a la instalación, a la ampliación y al incremento de la productividad de sectores especializados en la producción de bienes primarios de exportación. A partir de esa fecha cambia el foco dinámico del crecimiento: el

[‡]/ V.gr. en R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, E/CN.12/221, p.10.

aumento de la producción industrial destinada al mercado interno es sensiblemente mayor que el de las exportaciones, lo que equivale a decir que el crecimiento se basa desde entonces en la instalación y ampliación de un sector industrial. Por lo tanto, constituye en lo fundamental un proceso de industrialización.

- En los hechos, este proceso se caracteriza por una sustitución gradual de bienes que antes se importaban por otros similares producidos internamente; o sea, se trata de un proceso a la vez de industrialización y de sustitución de importaciones.

- Se observa también en el período, como fenómeno característico, un cambio en la composición de las importaciones, reduciéndose la proporción de las de bienes de consumo, y aumentando el porcentaje de las de bienes de capital e insumos intermedios.

- A la par de este fenómeno, los países de América Latina en los que la industria se amplía considerablemente, presentan una clara tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, motivada por el exceso de las importaciones en relación al límite impuesto por la capacidad para importar.

- En lo relativo al empleo se aprecia la incapacidad del sector industrial, a pesar de su dinamismo, de absorber el total de la población activa, nutrida constantemente durante el período por su aumento vegetativo y por el desplazamiento de mano de obra desde actividades de baja productividad.

- Con diferencias de grado en los diversos países, surgen desequilibrios en la capacidad productiva de los distintos sectores económicos; a menudo se verifican insuficiencias de la producción agropecuaria, la generación de energía, los servicios de transporte, la capacidad instalada en infraestructura, etc., en relación a los requisitos impuestos por la expansión industrial.

En torno a estos hechos, y con el fin de justificar la adopción de medidas de política económica capaces de corregir las tendencias que se expresan a través de ellos, se fueron pues estructurando una serie de argumentos teóricos parciales, que constituyen la antedicha interpretación.

/En apretada

En apretada síntesis, se los puede expresar mediante un conjunto mínimo de enunciados, que guarda relación con el conjunto de hechos a explicar: i) alcanzado cierto grado de maduración de la economía mundial, la industrialización constituye la forma necesaria y espontánea del desarrollo periférico; ii) la sustitución de importaciones es la forma obligada de la industrialización y conlleva obligadamente un cambio en la composición de las importaciones; iii) la tendencia al desequilibrio externo es inherente a este proceso de industrialización sustitutiva; iv) los métodos técnicos utilizados en dicho proceso tienden a generar desempleo y desequilibrios intersectoriales de la producción; v) las condiciones peculiares de la agricultura periférica producen tendencias similares.

El ítem que sigue se destina a describir y examinar la justificación teórica de cada uno de estos enunciados. Como se verá, los varios argumentos parciales se desarrollan en base a instrumentos peculiares del pensamiento cepalino, que alcanzan un grado considerable de complejidad y precisión analítica. Destácanse entre ellos el esbozo de una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos, y los lineamientos generales de una teoría estructural del empleo.

El breve recuento del ítem tercero objetiva mostrar que si bien los argumentos parciales que constituyen la interpretación del proceso de industrialización no llegan a integrarse en un todo coherente, tienen en común su consistencia con un mismo contenido básico: aquellas ideas ínsitas en los conceptos de centro y periferia, que dicen respecto a las características internas del polo periférico del sistema económico mundial, durante la llamada "fase de desarrollo hacia adentro".

2. Las características de la industrialización sustitutiva

2.1 La necesidad y espontaneidad de la industrialización

Como se ha podido observar, el argumento que vincula deterioro y ciclos dice respecto a las relaciones entre "centros" y "periferia" en abstracto, esto es, considera dichas relaciones sobre la base de ciertas diferencias de estructura y función económicas planteadas a nivel teórico, e insitas en dichos conceptos.

Además de este análisis abstracto, los documentos de la CEPAL proceden a examinar ciertas características específicas que, según se concibe, asumen las relaciones centro-periferia, en la nueva fase en que Estados Unidos sustituye a Gran Bretaña como centro cíclico principal del sistema económico mundial.

Tales planteamientos pueden ser expresados sintéticamente en los siguientes términos: las peculiaridades económicas del nuevo centro - en especial, el ritmo y modo en que aumenta en él la productividad del trabajo - imprimen nuevas características al funcionamiento de la economía mundial; estas características se ponen de manifiesto en la tendencia a la concentración de las reservas monetarias internacionales en el nuevo centro cíclico, o lo que es lo mismo, en la tendencia pertinaz al déficit externo del resto del mundo; para la superación de tal tendencia se produce, como reacción espontánea, la reducción del coeficiente de importaciones del resto del mundo, así como el de la periferia; cuyo crecimiento pasa pues a basarse, también de modo espontáneo, en el aumento de la producción industrial.

i) Las peculiaridades del nuevo centro cíclico

Destácase que el coeficiente de importaciones de los Estados Unidos, cuyo valor es sensiblemente inferior al que correspondiera al centro británico, tiende a decrecer en el largo plazo. De suyo, estos fenómenos ponen de manifiesto y son expresión del carácter relativamente cerrado del crecimiento del nuevo centro. Según se aduce, ellos resultan de la acentuada política proteccionista del mismo, sustancialmente distinta de la política de libre

/cambio que

cambio que rigiera la operación del sistema económico mundial, en las etapas previas de predominio británico.

El proteccionismo y la creciente caída del coeficiente de importaciones concíbense estrechamente ligados al acelerado avance técnico de la economía norteamericana, mayor que el del resto del mundo, pero desigual en sus diversos sectores y ramas de actividad. A medida que la mayor productividad de ciertas ramas y sectores permite e induce el pago de salarios más altos que en el resto del mundo, la preservación de la competitividad de las actividades cuya productividad se diferencia menos, exige recurrir a la protección del mercado interno. ^{1/}

Este carácter autocentrado del crecimiento del nuevo centro cíclico, que se considera inherente a la propia dinámica de su economía, posee implicancias sobre sus relaciones económicas con el resto del mundo, y a través de ellas, sobre el ritmo y el modo de crecimiento de las restantes economías. Tales implicancias se examinan en conexión con la tendencia a la concentración de las reservas monetarias internacionales en el centro cíclico principal.

ii) El problema de la escasez de dólares

Según se afirma, la tendencia a la concentración de las reservas monetarias se halla vinculada a dos órdenes de factores: "... por un lado, a la manera en que se ... (reflejan) ... sobre el resto del mundo los fenómenos de contracción y auge del centro cíclico principal, y por otro, el descenso sensible de su coeficiente de importaciones". ^{2/}

A continuación se considera de forma aislada la incidencia plausible del primero de estos factores. Con esa finalidad, admítase que los coeficientes de importaciones de centro y periferia permanecen constantes, y que cualquier desequilibrio que surja en el comercio entre ambos no da origen a endeudamiento, sino que se

^{2/} R. Prebisch, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit., p.10.

salda con reservas monetarias. Siendo constante el coeficiente de importaciones, cualquier expansión (contracción) del ingreso, en cualquiera de los dos países que componen el sistema, dará origen a una expansión (contracción) de sus importaciones exactamente proporcional a la del ingreso. Si las fluctuaciones de éste fueren simétricas en cuanto a duración e intensidad, pero de ritmo más acelerado en el centro que en la periferia, la balanza comercial periférica presentará déficit durante las contracciones y superávit durante los auges, saldándose en el largo plazo. En efecto: a partir de una situación de equilibrio, el menor ritmo de contracción del ingreso periférico resultará en una reducción temporaria de sus importaciones menor que la de sus exportaciones, diferencia que ex-hipótesis se compensa con reservas monetarias. El déficit persistirá durante una serie de períodos de ingreso, hasta que la contracción del ingreso periférico alcance la misma proporción que la del centro. En el auge subsecuente repítense los mismos fenómenos, pero en sentido inverso. El menor ritmo de expansión del ingreso periférico inducirá un aumento de sus importaciones menor que el de sus exportaciones; con el consecuente reflujó de oro; superávit que habrá de repetirse hasta que la expansión del ingreso periférico alcance el mismo nivel porcentual que la expansión del ingreso céntrico.

Con el fin de tomar en cuenta la influencia plausible del segundo de los factores anteriormente mencionados, además de los supuestos ya indicados, admítase que el coeficiente de importaciones del centro tiende a reducirse de manera continua.

Durante la contracción, y siendo constantes los coeficientes de ambos países, para recuperar el equilibrio de la balanza comercial es menester que el ingreso de la periferia llegue a disminuir en la misma proporción que el del centro. Por contraste, si el coeficiente del centro se reduce durante la fase depresiva, para recuperar el equilibrio habrá de requerirse que el ingreso

/periférico disminuya

periférico disminuya en mayor proporción que el ingreso céntrico - y tanto más cuanto mayor fuere la reducción del coeficiente - de forma a compensar el efecto adicional de dicha reducción sobre las importaciones céntricas (exportaciones periféricas).

Similar es el razonamiento válido para la fase expansiva: admítase que al finalizar la depresión se ha recuperado el equilibrio; si al sobrevenir el nuevo auge el coeficiente del centro sigue reduciéndose, para que se produzcan en la periferia superavitales que refluya todo el oro anteriormente expelido, se requerirá que el ingreso del centro crezca más intensamente que el de la periferia; y tanto más cuanto mayor hubiere sido la reducción anterior del coeficiente.

La argumentación sobre la tendencia al desequilibrio externo se desarrolla por contraste con el razonamiento que se acaba de describir. ^{*/}

^{*/} En verdad, tal razonamiento constituye el esbozo de una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos, como ha sido destacado por Samir Amin en "L'accumulation a l'échelle mondiale", Ed. Anthropos, Paris, 1970. Véase p. 560 y siguientes, "La Théorie de l'ajustement structurel international", y especialmente p. 567/571, "La these de R. Prebisch".

/La explicación

La explicación de dicha tendencia recae "... únicamente sobre el movimiento de la propensión a importar del centro".^{ii/} Según se aduce, debido a su sensible decaimiento, para que el balance se nivelara durante las contracciones, se necesitaría que los ingresos del resto del mundo se contrajesen con una intensidad mayor que los del nuevo centro cíclico. Asimismo, para que éste "... dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo ...", se requeriría "... que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanto fuese necesaria para compensar primero y sobrepasar después los efectos del descenso del coeficiente".^{iii/}

^{ii/} S. Amin, op.cit., p. 568. Ello de un punto de vista estrictamente analítico, y en virtud de los supuestos de los cuales se parte. En efecto: desde que se supone la simetría de los movimientos cíclicos, en cuanto a intensidad y duración, en cada uno de los países, el mayor o menor ritmo de las fluctuaciones es incapaz de explicar por sí solo cualquier tendencia al desequilibrio crónico. Las diferencias de ritmo en las fluctuaciones explican solamente quien se beneficia de la prosperidad, el centro o la periferia, y quien sufre la depresión. Como además se supone que los desequilibrios se compensan mediante transferencias de reservas - lo que equivale a aislar la incidencia de la acumulación de deudas sobre la balanza - su tendencia de largo plazo tampoco dependerá de la magnitud absoluta de los coeficientes de importaciones, sino de la sola variación de dichos coeficientes. Obsérvese, sin embargo, que tales supuestos cumplen la función de suprimir la consideración del tiempo, esto es, del número de períodos sucesivos en que se producen desequilibrios y de su posible influencia sobre el comportamiento ulterior de la balanza. En otros documentos de la CEPAL se procura integrar estos aspectos al análisis, y en tal caso la magnitud absoluta de los coeficientes adquiere particular importancia. (Véase el Estudio Económico de América Latina, 1949, op.cit., Cap. II, Nos. 7 a 9).

^{iii/} R. Prebisch, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, op.cit., p.11.

/Ahora bien,

Ahora bien, nada asegura que estas condiciones del equilibrio a largo plazo del comercio internacional hayan de cumplirse. Por el contrario, concíbese que la persistente "... atracción de oro hacia el centro cíclico principal ... es ... expresión de un fenómeno dinámico mucho más profundo, relacionado con el ritmo y el modo de crecimiento económico de los distintos países". ^{1/} Según se piensa, el tipo autocentrado del crecimiento del nuevo centro (que se pone de manifiesto en el declinio de su coeficiente de importaciones), y el ritmo de dicho crecimiento (resultante en promedio de las variaciones coyunturales de su ingreso), parecen ser incompatibles con el ritmo de crecimiento del ingreso inducido por las fuerzas de la acumulación en las economías del resto del mundo. De ahí la reaparición pertinaz del desequilibrio externo, que obliga a dichas economías a reajustar sus relaciones con el centro cíclico, a fin de seguir creciendo. ^{2/}

iii) Las reacciones suscitadas por la tendencia al desequilibrio externo

En conexión con el análisis descrito y comentado en puntos anteriores, se aduce que debido al tipo y al ritmo del crecimiento del nuevo centro cíclico, al sobrevenir la recuperación de la crisis de los treinta, el resto del mundo se vió precisado a reducir su propio coeficiente de importaciones - o a mantenerlo al bajo nivel a que cayera durante dicha crisis - a efectos de poder aumentar sus ingresos con mayor amplitud que los Estados Unidos.

La reacción de los países de la América Latina dícese similar a la del resto del mundo. Durante la crisis también se vieron obligados a reducir el coeficiente de importaciones mediante medidas de política económica de diversa índole. Pero importa destacar que estas medidas hubieron de mantenerse una vez traspuesto el momento más difícil de la crisis mundial, y en pleno restablecimiento económico, debido a la forma de funcionar del nuevo centro cíclico principal.

^{1/} Ibid., p.9.

Dicho de otro modo, las mutaciones ocurridas en la economía mundial a partir de los años treinta, fuerzan a las áreas periféricas a supeditar su crecimiento a la mantención de un bajo coeficiente de importaciones, o aun a reducirlo gradualmente. A su vez, implica ello que las modificaciones aludidas conllevan un cambio de forma del crecimiento periférico, que revierte de la pauta anterior basada en la expansión de las exportaciones, a una nueva pauta basada en la ampliación de la producción con destino interno.

Sin duda, en las postulaciones de la CEPAL anteriormente comentadas, se reconoce la importancia del impacto de la gran depresión sobre el desarrollo periférico. Sin embargo, más allá de tal reconocimiento, dichas postulaciones constituyen una justificación teórica general del carácter inevitable y espontáneo de la industrialización, en la nueva etapa en que ésta, de hecho, pasa a ser el modo principal de crecer de la periferia. ^{3/}

2.2. La sustitución de importaciones y el cambio de su composición

Como se acaba de ver en el ítem precedente, el análisis de la tendencia al desequilibrio externo permite legitimar una conclusión de primordial importancia: la industrialización constituye la forma ineludible del desarrollo periférico, la forma que espontáneamente adquiere el desarrollo del polo periférico del sistema económico mundial, cuando éste alcanza cierto grado de maduración.

Un razonamiento en cierto sentido paralelo al anterior permite arribar a conclusiones respecto a dos rasgos fundamentales de la industrialización periférica. Según se aduce, ésta asume necesariamente la forma de un proceso de sustitución de importaciones, y conlleva necesariamente un cambio en la composición de las importaciones. Tal razonamiento también se estructura en torno al análisis de la tendencia al desequilibrio, pero sobre nuevas bases instrumentales, a saber, el concepto de disparidad de elasticidades.

Concíbese que en los centros el ritmo de aumento de la demanda de importaciones de productos primarios tiende a ser relativamente lento, frente al ritmo de crecimiento de su ingreso real. Se postula que tal tendencia resulta de los efectos de la penetración del progreso técnico sobre la utilización de insumos y sobre el consumo. Por lo que respecta a los primeros, el mejor y más completo aprovechamiento de las materias primas provoca una reducción de la proporción en que ellas (o el valor que incorporan) participan en el valor del producto final; asimismo, la sustitución cada vez mayor de materias primas naturales por productos sintéticos actúa en la dirección de reducir la demanda de productos primarios. En cuanto al consumo, es sabido que el crecimiento del ingreso, pasados ciertos límites, produce un incremento de la demanda de alimentos usuales relativamente lento, en comparación al incremento de la demanda de una variada gama de artículos, inclusive los servicios personales, en los cuales el contenido de productos primarios es más bajo; en lo que respecta a los mismos alimentos, su demanda se desplaza hacia artículos más

/elaborados, en

elaborados, en cuyo valor el contenido de bienes primarios también se reduce. La combinación de estos hechos está en la base de la tendencia a que las importaciones de productos primarios de los centros crezcan con menor intensidad que su ingreso real; o, en otras palabras, aquellos hechos fundamentan la tendencia de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones primarias de los centros a ser menor que la unidad.^{4/}

Contrariamente, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de la periferia tiende a ser mayor que uno, cuya tendencia se dice vinculada a los cambios en la composición de la demanda que acompañan al aumento del ingreso - cambios estos acentuados por la imitación de las pautas de consumo prevalecientes en los centros, y a los altos requerimientos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital que resultan de la especialización del aparato productivo periférico.^{5/}

A partir de este postulado de la disparidad de elasticidades, se demuestra que la sustitución de importaciones es inherente al proceso de industrialización de la periferia, mediante el siguiente razonamiento en el cual se procede ceteris paribus de los precios y de los movimientos de capital.

Del valor supuesto para la elasticidad de los centros, inferior a la unidad, deriva que sus importaciones - i.e., las exportaciones periféricas - crecerán a ritmo inferior al de su ingreso. Desde que se supone que la elasticidad es mayor que uno en la periferia, sus importaciones aumentarán a mayor ritmo que el ingreso respectivo. Conclúyese que si el crecimiento del ingreso de la periferia ha de estar supeditado al ritmo de aumento de las exportaciones, tendrá que ser menor que el crecimiento del ingreso céntrico.

La conclusión precedente contrasta con la capacidad potencial de crecimiento de los países de la América Latina. En efecto, éstos poseen en mayor o menor medida recursos naturales no aprovechados, un intenso aumento de la población, y amplias posibilidades de incrementar la productividad, dado el espectro de técnicas conocidas

/en el

en el resto del mundo. Por lo tanto, es de esperar que estos factores impulsen la acumulación, y estimulen un ritmo de crecimiento de la producción e ingreso periféricos mayor que el ritmo alcanzado en los países del centro. x/

Así pues, concíbese que la industrialización permite y provoca un crecimiento del ingreso periférico superior al del centro, y por consiguiente, superior al de las exportaciones. Como las variaciones de los precios y los movimientos de capital se excluyen del análisis, se desprende que las importaciones, que crecen más que el ingreso, tenderán a crecer más que la capacidad para importar de la periferia. Asimismo, se concluye legítimamente que este "... volumen considerable de importaciones que crece con ... mayor intensidad que el ingreso ... 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 ...". xx/

Dicho de otro modo, la disparidad entre las tasas de crecimiento de las importaciones, del ingreso y de las exportaciones, intrínseca al desarrollo industrial de la periferia, obliga a que dicho desarrollo tome la forma de un proceso de sustitución de importaciones.

El ejemplo contenido en la cita que se transcribe a seguir, elucida la conexión de este proceso sustitutivo con el cambio en la composición de las importaciones que le es concomitante.

"Partamos de un ingreso inicial de 100 y supongamos que se gasta en importaciones la cantidad de 40, la cual se cubre con una cantidad equivalente de exportaciones; y que ese ingreso inicial crece de 100 a 150, ésto es 50 por ciento, en tanto que la capacidad para importar sólo aumenta de 40 a 50, o sea, en 25 por ciento.

x/ En verdad, esta tesis sobre la capacidad de la periferia de crecer a mayor ritmo que el centro mediante la industrialización constituye una reafirmación de las conclusiones a que se arriba con la argumentación descrita en el tópico precedente.

xx/ Prebisch, Raúl - Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., p. 13.

... de los 150 a que se ha elevado el ingreso, el 40 por ciento, o sea 60, se gastará en artículos que antes se importaban; pero como la capacidad para importar sólo es de 50, tendrán que producirse internamente 10. Es obvio que si no se desarrollara esta producción, el crecimiento del ingreso no habría podido acontecer en la medida indicada, pues el incremento correspondiente de la demanda no se hubiera podido atender con importaciones, dado que ellas habrían excedido permanentemente a la capacidad para importar. Agotadas las reservas monetarias, esta situación habría resultado imposible de mantener.

Désde luego, es poco probable que ese incremento de 10 en la producción interna para sustituir importaciones haya ocurrido proporcionalmente en todos los artículos que las constituyen. En general, se habrá elegido aquéllos cuya producción es más fácil emprender o aumentar. Así, en algunos artículos se dejará de importar, o se importará menos que antes, con gran desarrollo de la producción sustitutiva, en tanto que en otros se seguirá importando en toda la medida exigida por el incremento de la demanda, sin desarrollo alguno de la producción interna. A raíz de ello, se habrá operado un cambio en la composición de las importaciones: los 50 que ahora se importan se distribuirán en forma distinta a la de los 40 que antes se importaban". ^{*}

En este simple ejemplo se plantean, por primera vez, los rasgos fundamentales de la concepción cepalina del proceso de industrialización sustitutiva. Este implica: limitar la importación de algunos bienes, que se pasan a producir internamente; limitar la importación de otros bienes, de los cuales es posible prescindir, al menos temporariamente; ello en beneficio del aumento de las importaciones requeridas para la producción de aquellos bienes cuya sustitución ha sido emprendida; de tal forma que se logre obviar el

^{*} Ibid., pp. 13 y 14.

desequilibrio externo, y aumentar así la producción y el ingreso a un ritmo superior al de las importaciones y exportaciones globales.

A la par de esta paulatina reducción del coeficiente de importaciones y de exportaciones, el proceso sustitutivo conlleva necesariamente un cambio en la composición de las importaciones. Como ya fue señalado, la industrialización exige limitar la importación de los bienes cuya sustitución se emprende, en un sentido físico, así como la de otros bienes imprescindibles, a efectos de poder aumentar la importación de los bienes requeridos para la producción de los primeros. Sin embargo, la compresión de las importaciones no opera sobre los mismos tipos de bienes cuya importación es necesario aumentar. Las condiciones de atraso relativo en el conocimiento de las técnicas productivas, así como las limitaciones de mercado inherentes a los bajos niveles de productividad e ingreso de los cuales se parte, obligan a emprender la sustitución física de los bienes de más fácil elaboración, del punto de vista del grado de complejidad de las técnicas utilizadas en su producción. Al mismo tiempo, la demanda de importaciones que realiza la industria se traduce en necesidades crecientes de equipos, combustibles y otros insumos intermedios de producción extranjera.

Puede pues concluirse legítimamente que "... la necesidad de cambiar la composición de las importaciones resulta de factores esencialmente dinámicos inherentes al proceso de crecimiento. Si no hay sustitución y cambio no puede haber crecimiento". ^{*/}

2.3. La tendencia al desequilibrio externo

Obsérvese que al caracterizar la industrialización periférica como un proceso que conlleva necesariamente la sustitución de importaciones y el cambio de su composición, se la está analizando, tácitamente, por contraste con un patrón teórico de referencia que establece las

^{*/} Prebisch, Raúl: Problemas técnicos y prácticos del crecimiento económico, op.cit., p. 14.

condiciones que han de cumplirse para la preservación del equilibrio externo. La sustitución implica cambios en la estructura de la producción interna y en la estructura de las importaciones. En definitiva, es la adecuación y concomitancia de estas transformaciones, en tanto asegura la preservación del equilibrio de la balanza de pagos, la que hace posible la continuidad del crecimiento centrado en la ampliación de la industria. ^{4/}

Este mismo patrón de referencia permite esclarecer la naturaleza de uno de los rasgos peculiares de la industrialización periférica, a saber, la tendencia al desequilibrio externo. En efecto, de las consideraciones precedentes se deriva la condición que ha de cumplirse para que el proceso de industrialización obvie el desequilibrio y asegure su propia continuidad: resulta imprescindible ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción sustitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente. ^{6/}

A estos dos cambios de estructura, en la producción interna el uno, en la composición de las importaciones el otro, se les denomina sintéticamente "reajuste de las importaciones". La tendencia al desequilibrio resulta de la inexistencia de cualquier mecanismo espontáneo capaz de asegurar que el reajuste de las importaciones proceda con la intensidad y prontitud necesarias para adecuar en cada período de ingreso los requerimientos de importación a la capacidad para importar. Así por ejemplo, puede suceder que el valor de las importaciones requeridas para realizar determinado

^{4/} Pocas líneas más adelante de la cita precedente se hace mención explícita a la "... estructura de las importaciones y de la producción interna". En trabajos posteriores estas ideas se articulan con mayor precisión y generalidad. (Especialmente en "Auge y declinio del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", de M.C. Tavares, B.E.A.L., Vol. IX, Nº 1.)

conjunto de sustituciones supere temporariamente el valor de las importaciones sustituidas, sin que se tomen medidas para saldar la diferencia mediante la realización de otras sustituciones y/o la compresión de otras importaciones prescindibles.

Según se aduce, estas incongruencias entre los cambios en la estructura productiva y en la composición de las importaciones se realiza a través de y en conexión con las oscilaciones coyunturales del valor de las exportaciones. Cuando ésta se dilata la sustitución procede sin dificultades. Pero al contraerse, la sola mantención del nivel de ingreso y del nivel de actividad en las industrias ya instaladas puede exigir la realización de importaciones que superan la reducida capacidad para importar. Así pues, se concibe que la tendencia al desequilibrio externo es un resultado de largo plazo de la alternancia de períodos de bonanza y períodos de aguda escasez de divisas, impuestos por la oscilación del valor de las exportaciones y de la capacidad para importar, frente al monto creciente de importaciones requerido por el propio proceso sustitutivo. 2/

2.4. El subempleo y los desajustes intersectoriales de la producción

Desde temprano, en los documentos de la CEPAL se ha señalado que las tendencias al subempleo y a los desajustes intersectoriales de la producción son inherentes al proceso de industrialización de la periferia. 3/ El grado de complejidad que alcanza el análisis de dichos temas hace aconsejable presentar por separado los varios aspectos parciales de la argumentación.

i) El rezago periférico y la inadecuación de la tecnología

Según se afirma, la industrialización de la periferia transcurre de acuerdo a pautas que le son peculiares, y que difieren de

3/ Véase: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949, op.cit., Cap. IV; R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit., Cap. II.

las que siguió la expansión industrial de los centros. Concíbese que estas peculiaridades, entre las que destaca la tendencia al subempleo, ^{*} son "... 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 periferia"; ^{**} o si se quiere, ellas resultan del grado desigual de desarrollo de ambos polos del sistema económico mundial.

Tal desigualdad dice respecto principalmente a la penetración y difusión del avance técnico. En los países periféricos la técnica moderna sólo ha penetrado en las actividades de exportación, que por lo tanto coexisten con sectores productivos atrasados, del punto de vista tecnológico y organizativo; cuya estructura dual difiere de la de los centros, donde la técnica se ha esparcido en todos los sectores y ramas de actividad. Pero en conexión con esta disparidad estructural, centros y periferia difieren también en cuanto a niveles de productividad e ingreso medio y capacidad de ahorro.

Asimismo, concíbese que esas condiciones de rezago con que comienza la industrialización periférica, son sustancialmente más agudas que las que mediaron entre varios centros, al iniciar cada uno su propio proceso de industrialización, y que este mayor rezago relativo conlleva dificultades de asimilación de las técnicas generadas en los centros, las cuales a su vez resultan en la tendencia al subempleo, peculiar de la industrialización periférica. ^{8/}

El análisis de dicha tendencia se basa pues en el concepto de inadecuación de la tecnología. Para apreciar su significado, conviene considerar en primer término las postulaciones relativas al avance técnico en los grandes centros industriales.

^{*} El problema de los desajustes intersectoriales de la producción se aborda más adelante, como corolario del análisis del empleo.

^{**} CEPAL: Estudio Económico de América Latina, 1949, op.cit., p. 65.

A este respecto, se piensa que la elevación de los salarios induce la continua creación de innovaciones técnicas destinadas a sustituir mano de obra por capital. La adopción de tales tecnologías de mayor densidad de capital tiende a generar desocupación, pero al mismo tiempo a absorberla, gracias al aumento de las inversiones inducido por la introducción de los nuevos procedimientos de producción. Cuando los efectos de la acumulación sobre el empleo vuelven a presionar sobre el nivel de salarios, la tendencia de éstos al alza incita a la incorporación al aparato productivo de un nuevo flujo de innovaciones, que se plasman en procedimientos técnicos de densidad de capital aún mayor. Así pues, la interacción de empleo y salarios, avance técnico y acumulación, en un mecanismo del tipo que se acaba de esbozar, da cuenta del gradual aumento de la densidad de capital, durante el desarrollo de los centros industriales. 9/

También se indica que este mecanismo tiende a operar en y a extender sus resultados a todos los sectores y ramas de actividad. La razón de ello es la movilidad de los recursos productivos, en tanto asegura la igualación de su remuneración en las varias actividades. Siendo así, cuando el alza de salarios induce la innovación y el aumento de la densidad en unas ramas, y éstas permiten no sólo pagar mayores salarios sino elevarlos aún más, la propagación de las nuevas alzas a otras ramas y sectores tenderá a inducir en ellos la introducción de nuevas técnicas y el aumento de la densidad de capital. 10/

En síntesis, el avance técnico de las economías centrales se traduce no sólo en un aumento paulatino de la densidad de capital, sino también en una relativa homogenización de la densidad en las diversas ramas y sectores. Obsérvese, sin embargo, que estas conclusiones sólo son válidas si se admite que a medida que la densidad se incrementa - y con ella la productividad del trabajo y los salarios - aumenta también la productividad del capital, de modo que su remuneración pueda mantenerse a niveles que no

/desestimulen la

desestimulen la acumulación. Y en efecto, según se afirma, sólo en abstracto puede pensarse que ciertas innovaciones se destinan a economizar mano de obra, y por consiguiente a aumentar su productividad, gracias a una cantidad creciente de capital por hombre; en tanto que otras se destinan a elevar la productividad del capital. Pues en la práctica ambos objetivos se han ido cumpliendo juntos, de modo que en cada innovación se logra por lo general aumentar simultáneamente la productividad de ambos factores. ^{ii/} Asimismo, concíbese que las innovaciones se han ido incorporando en procesos productivos y a través de bienes de equipo que imponen combinar trabajo y capital en proporciones fijas. ^{11/}

La rigidez en cuanto a la proporción en que se combinan los factores y la alta densidad de capital constituyen, por lo tanto, los rasgos centrales de la tecnología generada en los centros. ^{iii/} En lo que respecta a las razones que obligan a la periferia a adoptar la tecnología de alta densidad generada en los centros, distínguese el punto de vista privado del social. Los empresarios privados deciden entre alternativas de inversión de distinta densidad - cuando las hay - teniendo en cuenta la rentabilidad de cada una. Según se piensa, sucede generalmente que la rentabilidad de las alternativas que implican el uso de técnicas de mayor densidad resulta ser la máxima, pues los mayores costos por concepto de

^{ii/} Admitase que la producción se realiza con coeficientes técnicos fijos de capital y trabajo. En ese tipo de función de producción la densidad de capital es dada por la relación t/k , donde (t) representa la productividad del trabajo, y (k) la del capital. Tal como se lo concibe en los documentos de la CEPAL, el progreso técnico se refleja en aumentos simultáneos de t y k , pero mayores en el primero.

^{iii/} Así pues, se supone la perfecta divisibilidad de los recursos productivos. Las indivisibilidades de escala - tercera característica de la tecnología moderna - sólo se incorporan al análisis más adelante.

capital son más que compensados por los menores costos por concepto de trabajo, a pesar de la exigüidad del nivel de salarios prevaleciente en la periferia. La evaluación de la rentabilidad en base a criterios de optimización social puede conducir a resultados semejantes. Pues el progreso técnico aumenta la eficacia del capital, de modo que los costos por concepto de dicho factor son menores en las alternativas de inversión que implican el uso de las técnicas más modernas; y a tal punto que su rentabilidad resulta la máxima, aún cuando se impute al trabajo un costo de cero. ^{12/}

En verdad, este razonamiento constituye una consecuencia inevitable de las consideraciones anteriormente examinadas, relativas a la evolución tecnológica de los centros, pues al admitir que el progreso técnico, que aumenta gradualmente la densidad de capital, aumenta de forma simultánea la productividad del capital y del trabajo - aunque a distintos ritmos - ha de admitirse necesariamente que las nuevas técnicas determinan la obsolescencia y suplantación a las más antiguas, de menor densidad. ^{13/} Asimismo, se desprende que la periferia estará compelida a utilizar esas

^{13/} Sea una técnica A cuya densidad de capital es definida por la relación (t/k) . Si el progreso técnico genera una técnica B en que ambas productividades y la relación entre ellas aumentan, cualquiera sea la relación entre los precios de mercado de los factores y/o su escasez relativa (sus precios de cuenta), el uso de la técnica B resultará más económico.

técnicas de elevada dotación de capital por hombre, ya que ellas resultan más eficientes, tanto del punto de vista privado como social. */

ii) Tecnología, acumulación y empleo

Reconsideréense aquellas ideas ya examinadas, sobre la interrelación entre avance técnico, acumulación y empleo en los centros industriales. Según se afirma, la desocupación que el progreso técnico tiende a generar en ellos, al vertirse en técnicas de alta densidad que de más en más sustituyen mano de obra por capital, resulta transitoria, pues el propio avance técnico induce la realización de inversiones mediante las cuales el desempleo es reabsorbido. Por lo tanto, la persistencia de cierto nivel de desempleo obedece en los centros a fallas de funcionamiento del sistema económico, o sea, es por sus características de tipo coyuntural. El problema de la desocupación en la periferia se plantea por contraste a este simple patrón de referencia. Los elementos que entran en juego en el planteamiento de dicho problema son los siguientes: la existencia "... de grandes masas de potencial

*/ Los textos de la CEPAL que explican por qué la periferia se ve obligada a adoptar las tecnologías de alta densidad de capital generadas en los centros, lanzan mano del concepto de "densidad óptima de capital". (Véase la transcripción contenida en la cita número doce anterior). Sin embargo, tal concepto es superfluo, pues la mayor eficiencia técnica de las tecnologías importadas obvia la necesidad de recurrir a cualquier concepto de óptimo económico, en dicha explicación. Por lo demás, como se verá posteriormente, el concepto mencionado - extraído del contexto de la teoría estática de la asignación de recursos - resulta inapto para servir de base al concepto cepalino de inadecuación de la tecnología, en el contexto dinámico en que se procura explicar la tendencia al subempleo.

humano de exiguo capital e inferior productividad ...", [¶]/ o sea, de "... un sobrante real o virtual de población activa ..." ^{¶¶}/ en los sectores tecnológicamente rezagados; el tipo de tecnología que la periferia se ve compelida a adoptar, cuyo carácter ahorrador de mano de obra incide negativamente sobre el empleo; la escasa capacidad de ahorro, relacionada a los bajos niveles de productividad e ingreso medio propios de la condición periférica. ¹³/

Por oposición a lo que se considera fue la experiencia histórica de los centros, he aquí cómo estos elementos se combinan para explicar por qué la tendencia al subempleo es inherente al proceso espontáneo de industrialización de la periferia: según se concibe, la acumulación periférica, de suyo exigua debido a los bajos niveles de productividad e ingreso, al vertirse en inversiones de elevada densidad de capital, resulta insuficiente para absorber productivamente la mano de obra desplazada desde sectores de baja productividad, a consecuencia de su crecimiento vegetativo y del desempleo tecnológico provocado por esas mismas inversiones.

El examen de coherencia del argumento precedente exige indagar más detenidamente cómo los varios elementos que se acaban de mencionar inciden en la dinámica de la industrialización sustitutiva, dando origen al subempleo.

Conviene comenzar considerando de forma aislada los problemas de la absorción de mano de obra en el sólo sector moderno. Ex definitio, la demanda adicional de empleo en un período cualquiera se halla relacionada a la acumulación de capital del mismo período. Cada unidad de capital acumulado genera una demanda adicional de empleo equivalente a la inversa de la densidad de capital con que se opera en dicho sector, de tal modo que el aumento de la demanda de empleo será equivalente al producto del incremento de capital por la inversa de la densidad.

[¶]/ R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit., p.21.

^{¶¶}/ Ibid., p.20.

El aumento periódico de la oferta de trabajo es dado por el producto de la tasa de aumento de la población activa - supuestamente constante - por el empleo del período previo. La preservación del pleno empleo exige que demanda y oferta adicional se igualen, condición de equilibrio que puede expresarse:

$$\Delta k_m^{n+1} \cdot \frac{k}{t} = e \cdot E_m^n ;$$

donde

(Δk_m^{n+1}) representa la acumulación en el período $(n + 1)$, (k/t) la inversa de la densidad de capital, (e) la tasa de crecimiento de la población activa, y (E_m^n) el empleo del sector moderno en el período (n) .

Como es obvio, cuanto mayor fuere la densidad de capital (t/k) , menor será su inversa (k/t) , y en consecuencia, mayor será el capital adicional (Δk_m^{n+1}) requerido para dar empleo al monto adicional de mano de obra que genera el crecimiento vegetativo de la población activa. Sin embargo, más que esta conclusión relativa a la magnitud absoluta de capital y empleo adicionales, interesa referir cómo varía el esfuerzo de acumulación requerido en la dinámica del crecimiento para dar empleo pleno a la fuerza de trabajo, ante distintas alternativas tecnológicas.

La condición de equilibrio dinámico del mercado de trabajo, dada por la expresión

$$s \cdot k = e ;$$

donde (s) representa la tasa de ahorro, impone que la tasa de acumulación $(s \cdot k)$ equivalga a la tasa de aumento de la población activa (e) ^{*/}

^{*/} Dicha expresión se obtiene a partir de la anterior y de la que define la inversión de un período arbitrario

$(n + 1): \Delta k_m^{n+1} = k_m^n \cdot k \cdot s ;$ donde k_m^n representa el capital en el período previo.

Tal condición adquiere una connotación especial en el contexto de las postulaciones cepalinas, debido al modo por el cual se define el avance técnico: concíbese que cuanto mayor sea la densidad de capital, mayor será la productividad de cada uno de los recursos productivos. Siendo así, a mayor densidad, mayor será la productividad del capital (k), y ante una misma tasa de aumento de la población activa (e), menor será el esfuerzo de acumulación - la tasa de ahorro (s) - requerido para la preservación del pleno empleo.

Aún más: considerado el sólo sector moderno, no se vislumbra cómo pueda presentarse aquella tendencia al subempleo estructural que es objeto del análisis. Pues aunque la tasa de aumento de la población activa en dicho sector sea muy alta (v.gr., un 3 %), aún siendo baja la productividad del capital (v.gr., $k = 0,3$), la mantención del pleno empleo exigirá un esfuerzo de acumulación relativamente pequeño ($s = 0,1$).

Considérase a continuación el mismo problema del vínculo entre empleo, acumulación y tecnología, en un segundo caso en el cual se supone que el sector moderno coexiste con un sector arcaico. Asimismo, admítase que la producción del sector moderno no compite con la del sector rezagado, de tal forma que éste retiene en su totalidad la mano de obra allí empleada en un período inicial arbitrario; pero que dicho sector expulsa todo el incremento de fuerza de trabajo que deriva del crecimiento vegetativo de su población activa, cuya tasa de aumento es la misma en ambos sectores.

A diferencia del caso anterior, la oferta adicional de empleo proviene del crecimiento vegetativo de la población activa de los dos sectores. La demanda adicional, en cambio, es semejante, pues de acuerdo a los supuestos que se acaban de enunciar, toda la oferta adicional ha de ser absorbida en el sector moderno.

/Refléjase ello

Refléjase ello en la siguiente nueva forma de la condición de equilibrio dinámico del mercado de trabajo:

$$s \cdot k = e + \frac{E_a}{E_m^n};$$

donde E_a representa el nivel de empleo inicial del sector arcaico. ^{*/}

De esta condición de equilibrio se extrae una conclusión similar a la ya examinada anteriormente: para mantener el pleno empleo se requiere que la tasa de acumulación iguale en cada período a la tasa a que aumenta la población activa, respecto a la población ocupada en el sector moderno. ^{**/} Dada esta última tasa, para que la tasa de acumulación ($s \cdot k$) del mismo período se le iguale, se requerirá una tasa de ahorro (s) menor cuanto mayor fuere la densidad de capital, y con ella, la productividad de dicho factor (k).

Considérense ahora las causas plausibles del subempleo. Bajo los supuestos antes enunciados, entre dos períodos cualesquiera, cuanto mayor fuere la proporción del empleo en el sector arcaico respecto al empleo total, mayor será la tasa de aumento de la población activa en relación al empleo en el sector moderno. Por ejemplo, si la población activa aumenta a la tasa homogénea del 3 % en los dos sectores, y si el empleo se distribuye entre ambos

^{*/} Dicha expresión se obtiene como la anterior, habida cuenta que en el período $(n + 1)$ el aumento de la oferta de mano de obra es de la magnitud $e (E_m^n + E_a)$. Referida a un período cero a partir del cual el sector arcaico retiene un monto constante (E_a) de población activa, dicha expresión toma la forma

$$sk = e + \frac{e E_a}{(e + 1)^n (E_m^0 + E_a) - E_a}, \quad \text{donde } E_n^0 \text{ es el empleo del}$$

sector moderno en dicho período.

^{**/} Dicha tasa es decreciente, debido al aumento periódico del empleo en el sector moderno y a su constancia en el arcaico. Despréndese que la tasa de acumulación y de ahorro que aseguran el equilibrio también habrán de ser decrecientes. Ello no altera las conclusiones respecto a la incidencia de la densidad de capital sobre el empleo.

por mitades, aquel aumento sobre el empleo en el sector moderno será del 6 %. En cambio, si el empleo se distribuye entre sector arcaico y moderno en la proporción de 4 a 1, el aumento de la oferta de trabajo será de un 15 % del empleo en el sector moderno. Compréndese entonces que aún cuando la densidad de capital sea muy alta, y la elevada productividad del capital que le corresponde favorezca la acumulación y el empleo, el ritmo de acumulación de un sector moderno exiguo puede resultar insuficiente frente al ingente ritmo de aumento de la fuerza de trabajo que ha de ser absorbida en él. Así, para una productividad del capital de 0.6, la preservación del pleno empleo requiere una tasa de ahorro del 10 % en el primero de los ejemplos precedentes, y del 25 % en el segundo.

En este caso simplificado, desde la perspectiva del ritmo de aumento de la oferta de mano de obra, la tendencia al subempleo puede atribuirse a una insuficiencia en el ritmo de la acumulación. ^{*/} Inversamente, desde la perspectiva de la acumulación, la misma tendencia puede considerarse derivada del intenso ritmo de aumento de la oferta de empleo que se origina primordialmente en el sector de baja productividad. Sin embargo, desde ambas perspectivas subyace el análisis de la dualidad peculiar de la estructura económica periférica: en estricta lógica, el desajuste entre los ritmos de acumulación y de aumento de la fuerza de trabajo que explica la tendencia al subempleo ha de atribuirse a la importancia relativa inicial de los dos sectores que ex-hipótesis componen la economía periférica. Por contraste, despréndese que el concepto de inadecuación de la tecnología - en su sentido usual de técnicas de densidad de capital excesiva, en cotejo con la escasez relativa de recursos prevaecientes en la periferia -

^{*/} Tal perspectiva configura el ejemplo más simple de la significación del concepto de "insuficiencia dinámica", de uso corriente para el tratamiento de los problemas del empleo en la literatura cepalina de la década de los 60.

resulta inapto para explicar la tendencia al subempleo en el caso simplificado en cuestión. Pues como se ha visto, ceteris paribus de los factores que obran del lado de la oferta de mano de obra, cuanto mayor fuere la densidad del capital y su productividad, menor será el esfuerzo de acumulación requerido para preservar el pleno empleo, y menor será el desempleo que se genere, si dicho esfuerzo resulta insuficiente.

Los dos casos precedentes constituyen meras etapas previas del examen del que sigue. En este tercer caso se supone que la tasa de aumento de la población activa es la misma tanto en los dos sectores antedichos como en cada una de las actividades productivas que los componen. Y además, que una proporción constante de la inversión realizada en el sector moderno, desplaza población activa previamente ocupada en el arcaico, por resultar competitiva la producción que con ella se realiza.

La inversión en el sector moderno genera un incremento de la demanda de empleo equivalente al producto de su valor por la inversa de la densidad de capital con que dicha inversión se realiza. Pero del total de esta inversión, la parte que es competitiva genera desocupación en el sector arcaico en un monto dado por el producto de su valor por la inversa de la densidad de capital prevaleciente en dicho sector.

Es así que, en este tercer caso, el incremento de demanda de empleo que la acumulación genera se enfrenta a un mayor aumento de la oferta, comparativamente al segundo. Pues la oferta aumenta no sólo a consecuencia del crecimiento vegetativo de la población activa, sino también como resultado del desempleo tecnológico que la inversión competitiva produce en el sector arcaico.

Más que la comparación entre los incrementos absolutos de oferta y demanda de empleo, interesa nuevamente considerar la condición de equilibrio dinámico en el mercado de trabajo. Ella es dada por la expresión:

/sk =

$$sk = e + \frac{e \cdot E_a^n}{E_m^n} + z s t \cdot \frac{k'}{t'} ;$$

donde (E_a^n) representa el empleo del sector arcaico en el periodo (n), (z) la proporción de la inversión competitiva sobre el total del capital acumulado, (t) la productividad del trabajo en el sector moderno, y (k'/t') la inversa de la densidad de capital prevaeciente en el sector arcaico. ^{1/}

Como en los casos anteriores, el primer miembro indica el ritmo de aumento de la demanda de empleo, y el segundo, la tasa de aumento de su oferta en relación al volumen de empleo del sector moderno. Esta, a su vez, se compone de la tasa de aumento de la población activa en el sector moderno (e), de la tasa de aumento de la población activa en el sector arcaico respecto al empleo en el sector moderno ($\frac{e \cdot E_a^n}{E_m^n}$), y de la tasa a que aumenta la oferta de trabajo como consecuencia del desempleo tecnológico ($z s t \frac{k'}{t'}$) respecto al empleo en el sector moderno.

La condición de equilibrio anterior puede aún expresarse bajo la forma

$$s(k - z t \frac{k'}{t'}) = e + \frac{e \cdot E_a^n}{E_m^n}$$

^{1/} Dicha condición de equilibrio se obtiene de modo similar a las precedentes, habida cuenta que la inversión que se realiza en el sector moderno en el periodo (n + 1), de la magnitud (ΔK_m^{n+1}), origina desempleo tecnológico por un monto equivalente a ($z \cdot \Delta K_m^{n+1} \cdot \frac{k'}{t'}$).

/que posee

que posee ventajas para indagar respecto a las razones de la tendencia al subempleo. En ella, el primer miembro representa el ritmo de aumento de la demanda de empleo, neta del desempleo tecnológico generado en el sector arcaico por la inversión competitiva. Y el segundo, la tasa a que aumenta la población activa, en relación al empleo en el sector moderno.

La tecnología utilizada en dicho sector es definida por la densidad de capital (t/k). Como ya se indicó, se supone que el avance técnico conlleva un aumento de la densidad, pero de tal naturaleza que la productividad del trabajo (t) aumenta más que la del capital (k). Así pues, en la expresión anterior, dados ciertos valores de (z) y de (k'/t'), el valor de ($k - z \cdot t \cdot \frac{k'}{t'}$) disminuye al aumentar la densidad, puesto que dicho aumento implica que (t) se eleva en mayor proporción que (k). A su vez, despréndese de ello que cuanto mayor fuere la densidad de capital, menor será el ritmo de aumento de la demanda neta de empleo, ceteris paribus, de la tasa de ahorro. E inversamente, que a mayor densidad, se habrá de requerir un mayor esfuerzo de acumulación a efectos de que en la dinámica del desarrollo el ritmo de aumento de la demanda neta de empleo sea compatible con el ritmo de aumento de la oferta que deriva del crecimiento vegetativo de la población activa. */

*/ Igualando a cero el primer miembro de la expresión anterior se obtiene: $z = \frac{t'}{k'} : \frac{t}{k}$, que indica la condición que debe

cumplirse para que el ritmo de aumento de la demanda de empleo sea el estrictamente necesario para la reabsorción permanente del desempleo tecnológico. A saber, se requiere que la proporción de la inversión competitiva sobre el total de la inversión iguale a la proporción de las densidades del capital del sector arcaico y moderno.

En este análisis se supone que $0 < z < \frac{t'}{k'} : \frac{t}{k}$, de modo de

asegurar que el ritmo de aumento de la demanda neta de desempleo tecnológico posee un valor positivo.

/Las implicancias

Las implicancias del razonamiento anterior, en cuanto a los ritmos de aumento de la demanda y oferta globales de empleo, pueden ser planteadas en los siguientes términos. Ceteris paribus de la tasa de ahorro, el ritmo de crecimiento de la demanda total de empleo se incrementa con el aumento de la densidad de capital. Pero el ritmo de aumento de la oferta de trabajo proveniente del desempleo tecnológico se incrementa con el aumento de la densidad de capital más sensiblemente que el ritmo de aumento de la demanda. En consecuencia, cuanto mayor fuere la densidad de capital, a efectos de que el ritmo de aumento de la demanda total de empleo sobrepase el ritmo de aumento de la oferta de trabajo originada en el desempleo tecnológico, en la medida necesaria para igualar el ritmo de aumento de la oferta total de trabajo y preservar el pleno empleo, habrá de requerirse un esfuerzo de acumulación mayor (una tasa de ahorro mayor).

Las causas plausibles de la tendencia al subempleo encuéntrase implícitas en el análisis precedente. En primer lugar, puede concebirse que el esfuerzo de acumulación realizado en el exiguo sector moderno resulte en un ritmo de aumento de la demanda neta de empleo insuficiente respecto al ritmo a que aumenta la oferta - en relación al empleo del sector moderno - a consecuencia del crecimiento vegetativo de la población activa, en circunstancias que buena parte de la fuerza de trabajo se encuentra preempleada en el vasto sector arcaico.

En la tendencia al subempleo incide pues la conformación dual de la estructura productiva periférica. Pero además de dicho concepto, se recurre para la explicación de tal tendencia al concepto de inadecuación de la tecnología: a mayor densidad de capital, será menor el ritmo de aumento de la demanda neta, y mayor la posibilidad de su insuficiencia frente al ritmo a que aumenta la fuerza de trabajo a consecuencia del crecimiento poblacional. Dicho de otro modo, cuanto más elevada la densidad de capital - o si se

/quiere, la

quiere, la disparidad tecnológica entre el sector moderno y el arcaico ^{2/} más difícil será que el ritmo de aumento de la demanda global de empleo derivada de la acumulación en el sector moderno, logre sobrepasar el ritmo de aumento de la oferta de trabajo proveniente del desempleo tecnológico, e igualar el ritmo de aumento de la oferta total de mano de obra.

Véase ahora, de forma más precisa, cómo se relacionan acumulación, tecnología y empleo en la explicación de la tendencia al subempleo. El proceso de industrialización de una economía periférica es a la vez un proceso de modernización de su estructura productiva. Como tal, conlleva un ingente ritmo de aumento de la oferta de trabajo, en relación al empleo en el sector moderno, debido a la presencia y a la importancia relativa del sector arcaico, y al tránsito súbito y forzoso del uso de técnicas atrasadas al uso de técnicas de alta densidad de capital que generan un desempleo tecnológico. Simultáneamente, durante dicho proceso la acumulación se origina y realiza en el sector moderno, a raíz de cuya importancia relativa, más o menos escasa, sólo se genera un ritmo de expansión de la demanda de empleo insuficiente frente al ritmo de expansión de la oferta.

Puede hablarse legítimamente de "tendencia al subempleo estructural". Ya que dicha tendencia se explica, o con más propiedad, se revela como inherente a las transformaciones estructurales que constituyen y peculiarizan el proceso de industrialización de la periferia: la modificación de la importancia relativa de sus

^{2/} Esto es, la diferencia entre t/k y t'/k' . Para describir la incidencia de las técnicas de elevada densidad de capital sobre la oferta de empleo debida al desempleo tecnológico, la designación "disparidad de densidades tecnológicas", utilizada en la teoría del deterioro de los términos del intercambio, configúrase como más apropiada que la de "inadecuación de la tecnología". La connotación estática que usualmente posee este último concepto, y su incongruencia con el análisis cepalino de los problemas del empleo se examinan más adelante.

dos sectores, mediante la acumulación en el sector moderno, en técnicas de densidad de capital grandemente dispar de la que prevalece en el sector arcaico.

Considérese aún la discrepancia entre el concepto de inadecuación de la tecnología utilizado en el análisis anterior y el de uso corriente. Este último se refiere al hecho obvio de que la inversión de un período de ingreso genera menos demanda de empleo cuanto mayor sea la densidad de capital con que se realiza. Así entendido, dicho concepto se define por contraste con el concepto de densidad óptima de capital: la tecnología de alta densidad de los centros industriales dicese inadecuada en relación a la escasez relativa de recursos prevaleciente en la periferia, en virtud de que su uso apareja niveles de empleo y de producción menores que los que se lograrían con el uso de técnicas de densidad óptima, de hallarse éstas disponibles. En breve, la tecnología resulta inadecuada porque con ella no se logran los niveles de producción y empleo potencialmente alcanzables, dado cierto monto de recursos productivos.

Asimismo, esta acepción estática del concepto de inadecuación tecnológica posee implicancias lógicamente necesarias en el ámbito de la política económica. Acercarse al óptimo, esto es, maximizar la producción y el empleo, exige optar por aquellas alternativas de inversión técnicamente eficientes cuya densidad de capital sea menor.

El concepto de inadecuación de la tecnología congruente con el contexto dinámico en que la CEPAL plantea los problemas del empleo no guarda relación directa con los aspectos de la demanda de mano de obra, sino con los de la oferta. En efecto, como pudo apreciarse con anterioridad, el ritmo de aumento de la demanda de empleo es mayor cuanto más alta la densidad de capital. La tecnología resulta, en cambio, inadecuada del punto de vista de la oferta, pues la mayor densidad incide sobre el ritmo de aumento de la

/oferta de

oferta de trabajo que deriva del desempleo tecnológico, y a través de él, sobre el ritmo de aumento de la oferta total, de modo más sensible que sobre el ritmo de aumento de la demanda.

Este concepto difiere también del anterior en cuanto a sus implicancias en el ámbito de la política económica. El modo de definir la tecnología y el avance técnico implícito en dicho concepto fuerzan la admisión de que las técnicas más modernas y de mayor densidad de capital suplantán a las más antiguas, de densidad menor, debido a la mayor eficiencia de las primeras. De ello se desprende que el uso de técnicas rezagadas, si bien puede generar mayor empleo, a igualdad del monto de recursos y/o de su ritmo de aumento, generará a fortiori menos producto. E inversamente, que la maximización de empleo y producto exige incidir, a lo largo del proceso de desarrollo, sobre la forma en que la acumulación en el sector moderno se distribuye entre actividades absorbentes y expe-lentes netas de empleo, más que sobre el tipo de técnica en que la inversión ha de realizarse.

iii) Las indivisibilidades de escala

El análisis de coherencia precedente, en lo que respecta al modo en que se combinan los recursos productivos, supone que éstos son totalmente insustituibles entre sí, pero perfectamente divisibles. Cabe ahora integrar al mismo la consideración de los problemas suscitados por las indivisibilidades de escala que derivan de la indivisibilidad de los recursos, en especial de las maquinarias y equipos.

Los hechos ponen de manifiesto que la periferia, durante el proceso de industrialización sustitutiva, se ve impedida de lograr las ventajas de la producción en gran escala, debido al rezago de sus niveles de productividad, ingreso y demanda. Las razones son obvias: la inadecuación de la escala en que se vierten las técnicas generadas en los centros respecto a las dimensiones de la demanda y del mercado de la periferia, implica que el capital acumulado permanece parcialmente ocioso. ^{14/}

/Más que

Más que tal implicancia directa de este nuevo aspecto de la inadecuación de la tecnología, interesa integrarlo a la argumentación relativa a la tendencia al subempleo. Téngase presente la condición de equilibrio dinámico anteriormente planteada:

$$sk = e + \frac{e E_a^n}{E_m^n} + z . s . t . \frac{k^e}{t^v}$$

Ex definitio, el subempleo del capital sólo produce una reducción de la productividad de dicho factor (k) proporcional al grado en que se lo subutiliza. [#]/ Si para simplificar se supone que este grado es parejo en todas las actividades del sector moderno, compréndese fácilmente cuáles son los efectos plausibles de la inadecuación de la escala a las condiciones de demanda y mercado de la periferia. Cuanto mayor sea dicha inadecuación, mayor será el grado de la capacidad ociosa y menor la productividad efectiva del capital; en conexión con ello, también será menor el ritmo de acumulación y de aumento de la demanda de empleo.

Como puede observarse, el argumento de la inadecuación de la escala no altera, sino que complementa y refuerza el argumento de la inadecuación de la densidad de capital. Pues mientras ésta contribuye a explicar la tendencia al subempleo por su incidencia positiva sobre el ritmo de aumento de la oferta de empleo, a través de sus efectos sobre el desempleo tecnológico, la primera se integra

[#]/ Debido al modo de definir la tecnología. Pues siendo los recursos totalmente insustituibles - i.e., siendo fijos los coeficientes técnicos de capital y trabajo - el subempleo de capital reduce su productividad en proporción igual a la de su subutilización, en tanto que la productividad del trabajo (t) permanece invariable.

/a dicha

a dicha explicación a raíz de su incidencia negativa sobre el ritmo de expansión de la demanda de empleo. ^{†/}

Se constata asimismo que este nuevo argumento, como el anteriormente examinado, refleja y traduce las condiciones de estructura peculiares de la industrialización periférica. En efecto, la inadecuación de la escala no es más que "... otra consecuencia ... de la disparidad entre los grados de evolución del ingreso y de la técnica ..." ^{††/} que media entre periferia y centro.

iv) La tendencia al desequilibrio intersectorial de la producción

El precedente análisis de la tendencia al subempleo permite inferir que durante la industrialización sustitutiva también se hará presente una tendencia al desequilibrio intersectorial de la producción.

Como pudo observarse, en la explicación de la tendencia al subempleo la tecnología dicese inadecuada en relación al carácter dual de la estructura productiva periférica: la inadecuación de la escala deprime el ritmo de aumento de la demanda de empleo en su exiguo sector moderno; la inadecuación de la densidad de capital obra sobre el ritmo de expansión de la oferta debida al desempleo tecnológico, en economías en que el ritmo a que crece la población activa respecto al empleo en el sector moderno es elevado, en virtud de la existencia e importancia relativa de su sector arcaico.

Pero la industrialización implica no sólo la integración de una estructura productiva dual, sino también de la diversificación

^{†/} El grado de la capacidad ociosa incide sobre la magnitud absoluta del desempleo tecnológico generado por cierto monto de inversión competitiva, pero no influye sobre el ritmo de aumento de la oferta de empleo que deriva del desempleo tecnológico.

^{††/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., p. 66.

de una estructura productiva especializada. Compréndese entonces que en las condiciones de limitada capacidad para importar ínsitas en el carácter sustitutivo de la industrialización periférica, se requieran ciertos ritmos mínimos de expansión en distintas ramas y actividades, a efectos de preservar el equilibrio intersectorial de la producción.

Choca tal requisito con la inadecuación de la escala, puesto que ésta deprime el ritmo medio potencial de la acumulación, ceteris paribus de la tasa de ahorro. Cuya contradicción se manifiesta en la sobre capitalización de ciertas ramas, mientras la escasez de capital impide la expansión de otras ramas o actividades en la medida requerida por la expansión de las primeras.

En especial, concíbese que las insuficiencias en materias de infraestructura, energía y transportes, provenientes de la especialización primario-exportadora de la fase previa, tienden a perpetuarse y a reducir la eficiencia del sistema económico durante la nueva fase de desarrollo hacia adentro.

2.5. Los desequilibrios generados en la agricultura

En las primeras postulaciones de la CEPAL sobre la economía agraria, se procuran establecer los criterios generales que han de regir la selección de tecnología en el agro, y en conexión con ello, el modo de distribuir el esfuerzo de acumulación entre el sector agrícola y las restantes actividades económicas. Aunque planteadas desde esa perspectiva de política económica, dichas postulaciones se establecen explícitamente en base al concepto de inadecuación de la tecnología ya examinado. Por eso contienen de modo implícito la primera aproximación teórica relativa a la incidencia de la estructura agraria propia de las economías periféricas sobre el empleo y el equilibrio intersectorial de la producción.

Conviene iniciar su análisis reiterando cuáles son los supuestos que sirven de base al concepto antedicho, en lo que respecta a las características de la tecnología y del avance técnico. Admítese que los recursos se combinan en proporciones fijas, y que el avance técnico aumenta la productividad de trabajo y capital y la relación entre ambas - i.e., la densidad de capital - determinando la obsolescencia de los modos de producir preexistentes.

Pues bien, concíbese que la inadecuación de la tecnología debida a la elevada densidad de capital no opera en la agricultura como en los demás sectores productivos. En el caso de la producción rural, algunas inversiones, en especial la mecanización, tienden a disminuir el empleo de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto, mientras que otras, como los gastos destinados a mejorar los procedimientos técnicos de cultivo, las obras de riego y drenaje, etc., tienden principalmente a aumentar el rendimiento por hectárea. Dicho de otra manera, el avance técnico agrícola ha redundado en la disponibilidad de procesos de producción alternativos de distinta densidad de capital, entre los cuales, grosso modo, los de elevada densidad reducen los requisitos de trabajo por unidad de producto y superficie, y los de baja densidad elevan la productividad del capital y el rendimiento del suelo, sin afectar sustancialmente el empleo.

/Del análisis

Del análisis basado en el concepto de inadecuación de la tecnología derivase, como conclusión general de política económica, que las posibilidades de maximizar simultáneamente la producción y el empleo habrían de procurarse en el modo de distribuir la acumulación de capital entre inversiones competitivas y no competitivas, dada la inexistencia de alternativas de inversión eficientes de distinta densidad de capital. Tal conclusión pierde validez en el caso de la agricultura. Pues aunque la inversión que en ella se realiza resulte competitiva con la de formas arcaicas de producción preexistentes, la disponibilidad de alternativas tecnológicas permite en principio elegir procesos tales que la oferta de alimentos aumente al ritmo requerido por el crecimiento global de la economía, y que el ahorro de mano de obra coincida con la demanda de empleo adicional impuesta por el crecimiento del resto del sistema.

Del razonamiento anterior se desprende que los desequilibrios que tienen origen en la agricultura - la escasez de oferta y la sobreabundancia de mano de obra - no dependen del desajuste tecnológico. Antes bien, en la explicación de tales tendencias, el énfasis del argumento recae sobre las condiciones de estructura específicas de dicho sector, ligadas al sistema de propiedad, y en conexión con él, al régimen de tenencia del suelo.

El sistema de propiedad se caracteriza por la coexistencia de latifundio y minifundio, y ambos tienden a limitar la oferta agrícola y a provocar desocupación. El latifundio conspira contra la expansión de la oferta y contra la absorción de fuerza de trabajo por razones tanto económicas como sociales. La excesiva concentración de la tierra dificulta su plena utilización, a raíz de la magnitud del capital necesario para explotarla. Pero al mismo tiempo, la mantención de tierras improductivas resulta viable para propietarios que disponen de grandes rentas; y aún deseable, como defensa eficaz contra la inflación y por consideraciones de prestigio social. El latifundio propende a mecanizar las faenas agrícolas, en atención a razones primordialmente económicas: del punto de vista privado la mano de obra posee un costo que incita a sustituir trabajo por capital.

/La dispersión

La dispersión de la propiedad en minifundios, a raíz de la incapacidad de las pequeñas parcelas de capitalizarse y aumentar los patrones de productividad, dificulta también la expansión de la oferta y la retención de la mano de obra redundante.

La tenencia de la tierra bajo arriendo o en formas precarias contribuye para que se opte por una inversión en activos cuyo valor no se adhiere al de la propiedad, en especial la inversión en maquinarias e implementos. Pero tal forma de capitalización resulta simultáneamente ahorradora de mano de obra, y por eso mismo genera una tendencia a la expulsión de población activa desde el sector rural.

Según se piensa, el grado en que estas fuerzas actúan determinará en cada caso concreto la magnitud de los desequilibrios generados en la agricultura. Sin embargo, concíbese que, en general, tiende a producirse una escasez de la oferta de materias primas y alimentos de origen agropecuario, en relación a los requisitos del crecimiento hacia adentro; y al mismo tiempo, un sobrante de mano de obra incompatible con el capital disponible para absorberlo en la industria y otras actividades.^{15/}

3. Conclusiones

Reconsideráanse a continuación los varios argumentos descritos en el ítem precedente.

El primero dice respecto al carácter necesario y espontáneo de la industrialización periférica. Del punto de vista analítico, se arraiga en el esbozo de una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos: en un sistema dividido en centro y periferia, la caída del coeficiente de importaciones del primero exige que la segunda crezca en promedio con menos intensidad, a través de las oscilaciones cíclicas, si el equilibrio externo ha de preservarse en el largo plazo. Por contraste, concíbese que el desequilibrio se origina en la incompatibilidad entre el modo autocentrado del crecimiento de la economía norteamericana, y las fuerzas dinámicas del resto del mundo y de la periferia. A partir de la gran depresión, al consolidarse aquella economía como nuevo centro cíclico, la reaparición pertinaz del desequilibrio suscita reacciones en la

/periferia tendientes

periferia tendientes a reducir su propio coeficiente de importaciones. Así pues, pasa ésta a crecer por la vía de la industrialización.

El segundo argumento dice respecto al carácter sustitutivo de la industrialización periférica, y al cambio en la composición de las importaciones que acompaña a dicho proceso. Sus bases analíticas son similares a las del argumento anterior, pero varían los instrumentos. Del postulado de la disparidad de elasticidades se deriva que un ritmo de crecimiento de la periferia mayor que el del centro ha de producir una tendencia al desequilibrio externo. La sustitución de importaciones es condición necesaria de su conservación: permite adecuar el ritmo de aumento de la producción al ritmo de aumento de la capacidad para importar. No es ella la única, pues para preservar el equilibrio externo se requiere además el cambio concomitante de la composición de las importaciones. Debido a la especialización de la estructura productiva con que se inicia, la propia sustitución origina ingentes requerimientos de importación, cuya satisfacción exige comprimir las importaciones de otros tipos de bienes, si se ha de obviar el desequilibrio. En breve, el argumento se basa en un nuevo planteamiento de las condiciones que han de cumplirse para la preservación del equilibrio externo. Las cuales imponen que la industrialización de la periferia, en virtud de su condición de tal, asuma obligadamente la forma de un proceso de sustitución de importaciones, y conlleve necesariamente un cambio en la composición de las importaciones.

Del punto de vista analítico, el tercer argumento constituye un simple corolario del anterior. Según se aduce, la tendencia al desequilibrio externo se origina en la incongruencia de los cambios que la industrialización sustitutiva produce en la estructura productiva y en la estructura de las importaciones. Los primeros exigen un elevado ritmo de aumento de ciertas importaciones, en circunstancias que la compresión de otras importaciones con la intensidad y prontitud necesarias para obviar el desequilibrio resulta imposible. Dicho fenómeno se explica pues por las dificultades de readaptar la estructura productiva periférica originariamente especializada, en el marco de unas relaciones externas que limitan el ritmo de aumento de su capacidad para importar.

/El cuarto

El cuarto argumento procura explicar la tendencia al subempleo en base al concepto de inadecuación de la tecnología, cuyo uso prefigura un análisis de las relaciones entre tecnología, acumulación y empleo, en las condiciones propias de las economías periféricas. Demuéstrase con él que la inadecuación de la escala de las técnicas generadas en los centros deprime el ritmo de expansión de la demanda de empleo, y que la inadecuación de la densidad de capital en que dichas técnicas se vierten acelera el ritmo de expansión de la oferta debida al desempleo tecnológico, acentuando el problema dinámico de la absorción de la mano de obra en el sector moderno, en economías donde éste coexiste con vastos sectores de baja productividad. La explicación recae nuevamente sobre las características de estructura peculiares de la periferia: la dualidad de su estructura productiva, y el rezago tecnológico a partir del cual se ve compelida a utilizar técnicas originadas en la larga y gradual evolución de los centros.

El quinto argumento es relativo a los desajustes originados en el sector agrícola, que se examinan en base al análisis contenido en el argumento anterior. Postúlase que las rigideces de la tecnología no son significativas en la producción agraria, pues en ella existen amplias opciones en cuanto a la intensidad del uso de capital por hombre. Las tendencias antedichas se explican en lo esencial por las características de estructura de la propiedad y tenencia de la tierra, en general prevalecientes en las condiciones de rezago propias de las economías periféricas.

Considerando estos argumentos en conjunto, puede apreciarse que la explicación de los fenómenos que cada uno intenta aprehender, recae sin excepción sobre las características peculiares de la estructura económica de la periferia y de sus relaciones con el centro. Son estas relaciones - o si se quiere, su transformación debido al cambio de centro cíclico - las que fuerzan el desarrollo industrial. Tales relaciones, en conexión con las condiciones de estructura en que dicho proceso se inicia, son las que le imprimen

/su carácter

su carácter sustitutivo de importaciones, y las que obligan al cambio en la composición de las importaciones. Esos mismos elementos de la condición periférica - ligados a otros más específicos de su estructura agraria - son los que explican, en última instancia, porqué la industrialización sustitutiva conlleva necesariamente tendencias al desequilibrio externo, al subempleo y a los desajustes intersectoriales de la producción.

Sin duda, si se la encara desde una perspectiva estrictamente analítica, la interpretación del proceso de industrialización aparece como la juxtaposición de una serie de argumentos parciales que alcanzan distintos grados de precisión y rigor, sin llegar a integrarse en un todo coherente. Pero cuando esos mismos argumentos se aprecian en conjunto, se percibe que dicha interpretación alcanza un grado considerable de unidad, en tanto incorpora y expresa gran parte de las ideas que constituyen el contenido básico del pensamiento cepalino. En especial, están en ella presentes las ideas que dicen respecto de manera específica a la industrialización sustitutiva. Y también, aunque de forma indirecta, las relativas a las características más generales del sistema centro-periferia.

Capítulo IV

EL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA

1. Introducción

Ya se ha indicado que de acuerdo a esta tercera versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio, tal fenómeno constituye una consecuencia natural del desarrollo de la periferia, aún durante el período en que la expansión de la industria pasa a constituir la base fundamental de dicho proceso. De suyo, esta manera de encarar el deterioro implica que en su explicación han de estar presentes las principales características de la evolución económica de la periferia en la fase de crecimiento hacia adentro, habida cuenta, simultáneamente, de los rasgos más marcantes de las relaciones económicas internacionales entre periferia y centro.

Más específicamente, como se podrá apreciar en los ítems que siguen, en el nuevo contexto analítico con que se procura explicar el deterioro y la diferenciación de ingresos se tienen en cuenta:

- a) la evolución de la productividad en los centros;
- b) los aumentos de productividad en la periferia, tanto en el sector exportador como en los demás sectores económicos;
- c) las transformaciones en la composición del empleo y de la producción periférica, entre sector exportador y actividades cuyos productos se destinan al mercado interno;
- d) la evolución de la demanda céntrica de productos primarios;
- e) la marcha de la demanda periférica, tanto de productos industriales en general, como de importaciones de manufacturas céntricas;
- f) la forma en que estos comportamientos dinámicos de las productividades y demandas de centro y periferia, y de las composiciones sectoriales del empleo y producción periféricas se interaccionan, determinando el grado en que los aumentos de productividad en la periferia redundan en incrementos de su ingreso real per cápita, y/o el grado en que los frutos de la mayor productividad se trasladan a los centros, a través del deterioro de los términos de intercambio.

/La complejidad

La complejidad misma de esta temática, en parte explicativa de que una formalización adecuada de ella sólo se haya logrado en época relativamente tardía ^{A/}, hace aconsejable presentar su análisis en dos niveles de aproximación, uno más simple en que se aísla el progreso técnico (ítem 2), y otro más complejo en que se lo tiene en cuenta (ítem 3). Una vez examinada, se podrá constatar que la formalización antedicha contiene en su seno una teoría implícita del proceso espontáneo de industrialización de la periferia (ítem 4), y asimismo, que la gran amplitud de su contenido permite considerarla como una síntesis de los cuerpos teóricos anteriormente examinados (ítem 5).

2. Análisis simplificado de la industrialización espontánea

i) Los supuestos básicos ^{AA/} .

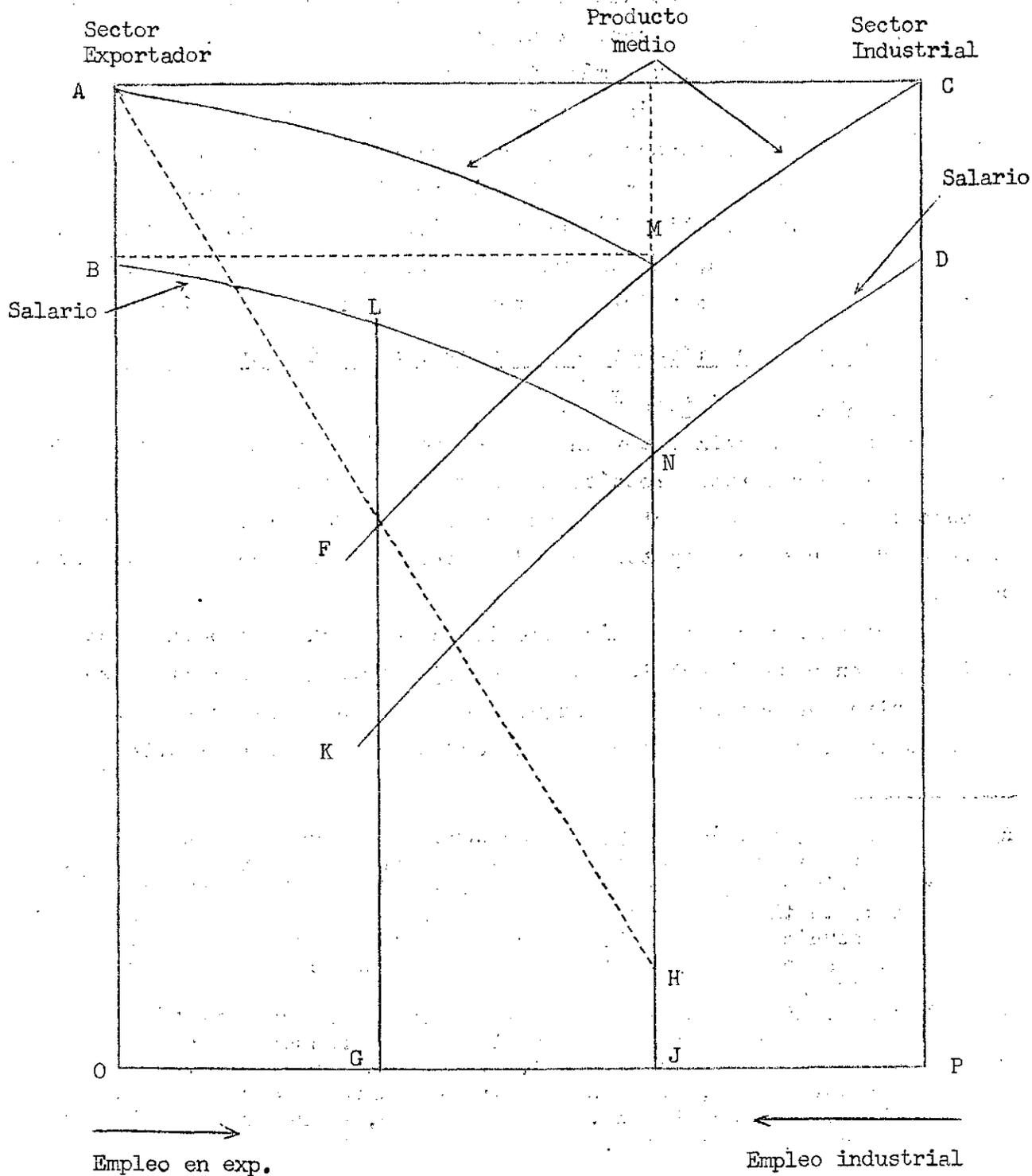
Defínense en primer término las características más generales de una economía periférica hipotética. Respecto a ella se admite que está compuesta por sólo dos sectores, exportador e industrial, y que prevalecen condiciones de competencia y de libre movilidad del trabajo entre ambos.

Otras características más específicas de dicha economía se hacen explícitas en base al gráfico 1. En el eje horizontal del mismo se mide el nivel de empleo: a la izquierda de O y a la derecha de P, la cantidad presente de trabajadores empleados en el sector exportador e

^{A/} En efecto, recién en 1959 se encuentra un documento en que las relaciones entre industrialización y deterioro son planteadas con precisión y rigor analítico. Se trata del artículo "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries" de R. Prebisch, presentado a la reunión anual de la "American Economic Association" de diciembre de 1958 y publicado en "American Economic Review", vol. 49, Nº 2, mayo de 1959.

^{AA/} Los supuestos a que se hace referencia en el presente tópico se encuentran planteados en el texto que se transcribe en la Referencia Bibliográfica Nº 1, p. Por otra parte, la Nota Aclaratoria Nº 1, p. se destina a ampliar las breves consideraciones de dicho tópico, y por esta vía, a precisar el significado de tales supuestos.

Gráfico 1



/industrial, respectivamente

industrial, respectivamente: entre O y P la mano de obra adicional a ser empleada en un período arbitrario de tiempo, durante el cual transcurre el proceso de desarrollo; desde O hasta P, el empleo adicional del sector exportador, y desde P hacia O, el empleo adicional de la industria. Las condiciones de la expansión potencial de estos dos sectores se examinan a continuación por separado, pero siempre por referencia al mencionado gráfico.

En cuanto al sector exportador, OA mide el ingreso real por persona ocupada en términos de bienes industriales, en el momento inicial del proceso de desarrollo. OB representa el salario real y BA el beneficio real por unidad de empleo, también medidos en términos de bienes industriales. Por brevedad se los denomina ingreso medio, salarios y beneficio unitario.

Provisionalmente, y a efectos de aislar el avance técnico del análisis, la productividad física media del trabajo se supone constante en ambos sectores. Bajo este supuesto, la evolución del ingreso medio del sector exportador dependerá de la expansión de la oferta y de la demanda de bienes de exportación producidos por la economía periférica. La primera está implícita en el incremento del empleo a lo largo de OP. En cuanto a la demanda, su expansión dependerá del aumento del ingreso céntrico, y de su elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. Se admite que éstos son tales que cualquier aumento de la oferta de exportaciones implica una baja de su precio, y como consecuencia, que el ingreso medio del sector exportador cae en el tiempo a lo largo de AM.

Ex-hipótesis, los salarios se reducen de acuerdo a BN, paralela a AM, y el beneficio unitario se mantiene constante a su nivel inicial AB. Este supuesto esconde un tratamiento de la teoría del capital en extremo simple: la constancia de la productividad física del trabajo implica una dotación de capital por hombre constante, y la constancia del beneficio unitario implica a su vez que la remuneración del capital tampoco varía ^{A/}. En consecuencia, el ajuste de la remuneración de los recursos productivos que ha de acompañar a la reducción del ingreso medio, tendrá que producirse forzosamente mediante la paralela reducción de los salarios.

A/ Sobre este aspecto del argumento, véase la Nota Aclaratoria 2, Beneficio unitario y tasa de beneficio, p.

En lo que respecta a la industria, se supone que el ingreso real por persona ocupada medido en términos de bienes industriales - por definición igual a la productividad física media del trabajo en dicho sector - es de la magnitud PC al inicio del proceso de desarrollo, coincidente con el ingreso medio del sector exportador (PC=OA). También coinciden el nivel de salarios (PD=OB) y del beneficio unitario (DC=BA) en ambos sectores.

La igualación de las remuneraciones de los recursos productivos conlleva el supuesto implícito de que la situación inicial es de equilibrio, en los mercados de dichos recursos. Tal situación también es de equilibrio de competencia en su sentido más amplio, en tanto los costos de la industria al nivel inicial P de empleo hacen sus productos competitivos con similares importados, sin cualquier protección, y en condiciones de equilibrio externo de la economía periférica ^{*/}.

Empero, se admite que el aumento de dicha producción conlleva el aumento de costos. Un ejemplo plausible es dado por los mayores costos unitarios derivados de la subutilización del equipo que impone el tamaño del mercado. En tal caso, si bien la productividad física media del trabajo se supone dada, la productividad neta se reducirá, a consecuencia del aumento de los gastos por concepto de depreciación. Deriven de la mayor incidencia de la depreciación o de otros gastos fijos, el aumento de los costos implica la reducción del ingreso medio industrial, que cae de acuerdo a CMF, a medida que el empleo aumenta de P hacia O ^{**/}.

^{*/} Como se verá más adelante, sólo la situación inicial es de equilibrio externo. En períodos posteriores se producen sucesivos desequilibrios de la balanza comercial, los que están en la base de la forma característica de operar de dicha economía.

^{**/} Véase la Nota Aclaratoria 1, Los supuestos básicos, p.

/Para que

Para que el empleo en la industria pueda aumentar y su producción se mantenga en competencia con la del exterior, es necesario que algún costo se reduzca. Este papel compensatorio lo cumplen los salarios, que caen de acuerdo a CNK durante el proceso de desarrollo. El beneficio unitario se mantiene en cambio constante a su nivel inicial DC, indicando que la remuneración del capital no varía ^{*/}.

En síntesis, el ingreso medio del sector exportador cae de acuerdo a AM, debido a la caída de los precios, que se vincula a su vez a las condiciones de la demanda externa. Y en el sector industrial cae de acuerdo a CME, a consecuencia del aumento de costos y/o reducción de la productividad neta del trabajo (originada, v.gr., en la inadecuación de la escala que adopta la industria periférica). La expansión de ambos sectores se realiza por hipótesis con una baja paralela de los salarios reales, y con constancia del beneficio unitario.

Este conjunto de supuestos, al definir las condiciones potenciales de evolución del sistema económico periférico, establece las bases para el examen de la forma efectiva de su operación y de los resultados a que ella conduce, objetivo de los tópicos que siguen.

ii) La operación del sistema económico.

Como se verá, el proceso espontáneo de industrialización de la periferia conduce a la situación de equilibrio definida por el punto J, en la cual la mano de obra adicional que se genera durante dicho proceso se distribuye en la cantidad OJ en el sector exportador, y PJ en la industria. Pero antes de examinar el significado de este resultado final de la libre operación del sistema económico, se hace necesario verificar qué se piensa respecto de la operación misma.

^{*/} Respecto al tratamiento de la remuneración del capital, véase la Nota Aclaratoria 2, Beneficio unitario y tasa de beneficio, p. 2.

De acuerdo al conjunto de supuestos básicos, se parte de una situación de equilibrio definida por los puntos O de empleo en el sector exportador y P de empleo industrial. En dicha situación son de equilibrio los precios de recursos y bienes, y se halla en equilibrio la balanza comercial e, implícitamente, el tipo de cambio ^{*/}. Según se concibe, a partir de tal situación, la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro provoca sucesivos desequilibrios de la balanza comercial periférica ^{**/} los que a su vez inducen sucesivas devaluaciones del tipo de cambio. Estos intentos de corrección del déficit externo mediante la devaluación cambiaria están en la base de la explicación del modo de operar del sistema económico periférico, del mecanismo de ajuste que lo lleva desde la situación inicial hasta la final.

Para describir dicho mecanismo de la forma más simple, ^{3/} se admite que en un primer período el incremento del ingreso es en el centro de una magnitud definida, y que también lo es la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. Resulta de ello un incremento definido de la demanda de exportaciones periféricas. Desde que se supone que la oferta de exportaciones aumenta en el mismo monto, su precio no ha de variar, durante ese período de ingreso.

Se admite asimismo que el ingreso adicional generado en la periferia, debido a su alto coeficiente de elasticidad-ingreso de importaciones, determina un incremento de éstas mayor que el de las exportaciones, y que tal déficit externo conlleva la modificación del tipo de cambio.

^{*/} Al respecto, véase el último párrafo de la Nota Aclaratoria N^o 1, p.

^{**/} La argumentación relativa a cómo la disparidad de elasticidades influye sobre la balanza comercial periférica, imprimiéndole una tendencia al desequilibrio, fue desarrollada en la literatura cepalina mucho antes que el análisis de la industrialización espontánea que nos ocupa en este tópico. Si bien dicha argumentación ya ha sido examinada (Cap. II, 2.2 y 2.3), la referencia bibliográfica N^o 2 transcribe textos relativos a estos temas, extraídos del mismo documento que sirve de base al presente capítulo.

Por hipótesis, en el segundo período de ingreso, la demanda céntrica de importaciones periféricas aumenta en igual monto que en el primero. Pero la devaluación, al alzar el precio de las exportaciones en moneda nacional, estimula una expansión de su volumen mayor que la del período anterior. La oferta adicional de bienes primarios de exportación resulta pues mayor que la demanda adicional, y en consecuencia cae el precio externo de los mismos. Como la productividad media del trabajo y el beneficio unitario se suponen constantes, ha de admitirse que el salario real pagado en el sector exportador se comprime, a efectos de compensar la baja del precio (usando los precios externos como sistema de valor) ^{A/}.

Mientras tanto, al alzar el precio interno de los bienes importados, la devaluación del tipo de cambio incide también sobre el sector industrial periférico, estimulando la expansión del empleo y de la producción. Pero el aumento de la producción industrial, por las razones ya expuestas, apareja necesariamente la elevación de los costos. Es así que, para que el beneficio unitario se mantenga constante, se requiere la disminución del salario real pagado en la industria (ambos valorados a precios externos) ^{A/}.

Por lo tanto, en el segundo período las exportaciones aumentan en volumen y posiblemente en valor, y aumenta también la producción industrial con destino interno. Según se concibe, este incremento del producto global induce una expansión del valor de las importaciones periféricas mayor que la del valor de sus exportaciones, cuyo desequilibrio externo resulta decisivo para la operación ulterior del sistema económico.

^{A/} Respecto a la reducción de las distintas variables a una unidad de medida común, y al sistema de valoración utilizable para ello, véase el último párrafo de la Nota Aclaratoria Nº 1, p.

En efecto, en el período tres se repite grosso modo el mecanismo ya descrito. Durante el período previo baja el precio externo de las exportaciones periféricas; pero el desequilibrio y la consecuente devaluación determinan un alza de su precio interno que estimula el aumento de la producción, durante el tercer período. Así pues, la oferta de exportaciones primarias se expande nuevamente a mayor ritmo que la demanda, verificándose una nueva caída de su precio externo, que deprime el ingreso medio y los salarios del sector exportador, de acuerdo a AM y BN, respectivamente. Similar es también el comportamiento del sector industrial; el alza del precio interno de las importaciones hace competitivas a nuevas ramas y estimula su expansión; pero los mayores costos y/o menor productividad implican la caída del ingreso medio y la paralela compresión de los salarios, a lo largo de CMF y DNK, respectivamente.

Se entiende entonces que en la dinámica del desarrollo la mano de obra adicional ha de irse distribuyendo entre los dos sectores productivos, de forma que, período tras período, se igualen internamente las remuneraciones de los recursos productivos, con constancia del beneficio unitario y niveles sucesivamente más bajos del salario real. Así procede el sistema económico periférico desde una situación inicial arbitraria hasta otra final definida por el punto J, entre las cuales se incorpora fuerza de trabajo en la cantidad OJ en el sector exportador, y PJ en la industria.

Interesa rescatar los rasgos más generales del proceso económico espontáneo que conduce de una a otra situación. Respecto al centro, se supone que la tasa de crecimiento del ingreso y la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones son de una magnitud definida, lo que a su vez implica suponer un ritmo de expansión dado de la demanda céntrica de importaciones. Respecto a la periferia, se admite que un primer desequilibrio externo y la consecuente devaluación inducen cierto aumento del ingreso, y que éste, debido a la alta elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, genera un crecimiento de las importaciones mayor que el del valor de las exportaciones. Se reitera así el desequilibrio externo, que incita a nuevas devaluaciones en períodos sucesivos. Como
/puede apreciarse,

puede apreciarse, concíbese que el proceso económico es puesto en marcha y movido por la disparidad dinámica de la demanda de importaciones de centro y periferia, a raíz de los sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones que dicha disparidad produce.

Al influjo de este mecanismo se expande la producción periférica, pero con distintas características en sus dos sectores básicos.

Las sucesivas devaluaciones impulsan la expansión de la industria en condiciones de productividad decreciente. Para que se conserven su competitividad y el nivel del beneficio unitario, se requiere que el salario real caiga. Por lo tanto, en la industria, la reducción de la productividad fuerza, y la disponibilidad (y/o la sobreabundancia) de mano de obra hace posible, que el salario real disminuya entre la situación inicial y la final, de PD a JN.

Las devaluaciones impulsan también la expansión de las exportaciones periféricas, cuyo volumen creciente es vendido a precios decrecientes, debido a las condiciones de la demanda, mientras se mantiene el nivel de la remuneración del capital y se reduce la del trabajo. Así, en el sector exportador, el deterioro de la relación de precios fuerza, y la disponibilidad (y/o sobreabundancia) de mano de obra hace posible, que el salario real disminuya pari passu al de la industria, de OB a JN.

En síntesis, la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de centro y periferia conduce a sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones; éstas impulsan el aumento de la oferta de exportaciones periféricas a un ritmo superior al de la demanda, con la consecuente baja de su precio relativo; tal baja fuerza la compresión de los salarios, los que se reducen hasta el punto exigido por la menor productividad relativa de la industria, y permitido por la abundancia relativa de mano de obra que prevalece en la periferia.

He aquí planteados los elementos explicativos del fenómeno del deterioro: las condiciones dispares de evolución de la demanda de importaciones de centro y periferia, las condiciones de rezago en el nivel de productividad de la industria periférica, y sus condiciones generales de rezago estructural, en tanto inducen la generación continua

de un excedente de mano de obra. Asimismo, la síntesis precedente constituye el primer esbozo de una tercera versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio: la disparidad de elasticidades dice respecto al modo de funcionamiento de la economía periférica; el rezago de la productividad industrial y la presencia de un excedente de mano de obra dicen respecto a sus condiciones de estructura; en conjunto, las condiciones de estructura y de funcionamiento explican el deterioro, que aparece como un fenómeno necesario, inherente al proceso espontáneo de industrialización de la periferia.

iii) Equilibrio espontáneo e ingreso máximo.

El presente tópico se destina a examinar la significación del resultado a que conduce la libre operación del sistema económico periférico, a cuyos efectos se destacan dos cuestiones fundamentales relacionadas entre sí. La primera dice respecto a la diferencia que existe entre el nivel de ingreso social que se obtiene espontáneamente, y el nivel máximo que se podría obtener mediante la conducción deliberada de dicho sistema. La segunda dice respecto a la pérdida de ingreso, a la transferencia de ingreso hacia el exterior, que deriva de la operación espontánea de la economía.

Para el esclarecimiento de la primera conviene referir la argumentación al gráfico 1. En él, AM es una función representativa del ingreso medio, esto es, del ingreso real por unidad de trabajo. Como ya fue señalado, la expansión de la producción de exportaciones implícita en el aumento del empleo desde O hacia P, conlleva la caída del ingreso real medio del sector exportador, en virtud de la baja del precio de las exportaciones. Pero esta baja incide no sólo sobre la producción adicional, sino también sobre el volumen físico previamente producido; de tal forma que el ingreso marginal por persona ocupada - asimilable al concepto neoclásico de producto-ingreso marginal - cae de acuerdo a AFH, con más intensidad que el ingreso medio.

Las curvas media y marginal que corresponden a la industria son en cambio coincidentes. El aumento de la producción industrial que deriva de expandir el empleo desde P hacia O se realiza a costos cada

/vez mayores,

vez mayores, alza representada por la reducción del ingreso real medio a lo largo de CMF. Sin embargo, el aumento de costo no incide sobre las actividades previamente instaladas, sino sobre las actividades adicionales mediante cuya instalación el sector industrial se expande. Por lo tanto, el ingreso medio de cada actividad marginal equivale en la industria al ingreso marginal que se obtiene por cada unidad adicional de mano de obra. Gráficamente, la curva CMF representa de forma simultánea las funciones de producto-ingreso medio y de producto-ingreso marginal de dicho sector. ^{4/}

Como se sabe, el punto de óptimo es dado por la intersección de las curvas marginales - el punto F en el gráfico 1 - que implica distribuir el empleo adicional en las cantidades OG en el sector exportador y PG en la industria. Con tal distribución de la fuerza de trabajo se obtendrá el nivel máximo de ingreso social (adicional), representado por el área OAFCP = OAFG + GFCP, subtendida por las curvas marginales de ambos sectores.

Difiere el ingreso máximo factible del que se obtiene mediante la operación del sistema económico librado a sus propias fuerzas. En efecto, de su operación espontánea deriva un nivel de ingreso representado por el área subtendida por las curvas marginales de ambos sectores que corresponden a un volumen de empleo OJ en el sector exportador, y PJ en la industria; es decir, deriva un monto de ingreso adicional equivalente al área OAHMCP = OAHJ + JMCP.

La observación del gráfico revela además que el juego espontáneo de las fuerzas económicas no podrá conducir al máximo nivel de ingreso. Pues la distribución intersectorial del empleo requerida para obtenerlo (PG en vez de PJ en la industria, OG en vez de OJ en el sector exportador), exigiría pagar menores salarios en una actividad que en la otra (GK y GL, respectivamente).

La optimización de los resultados de una economía periférica como la que se representa simplificada en el gráfico 1, exigirá pues su conducción deliberada. Por ejemplo, el uso de instrumentos de la política económica tales como la protección arancelaria, los subsidios, los impuestos a la exportación, el tipo de cambio, etc.; pudiera desestimular la

/expansión de

expansión de las exportaciones e incentivar la producción industrial en condiciones compatibles con el requisito de la igualación de ganancias y salarios en ambos sectores, propio de las economías de mercado.

Como puede observarse, aquel aspecto del contenido de la teoría del deterioro relativo a la necesidad de la conducción deliberada del desarrollo periférico se incorpora coherentemente a esta versión formal, reflejado que está en la diferencia entre el nivel máximo de ingreso y el nivel que se obtiene espontáneamente. En términos gráficos, tal diferencia es representada por el área FMH, la cual indica la pérdida de ingreso potencial, el monto en que la "transferencia de ingreso" hacia el exterior puede ser reducida. ^{5/}

El esclarecimiento de la expresión "transferencia de ingreso" conduce a examinar la segunda de las cuestiones anteriormente planteadas ^{4/}.

Reconsidérese el gráfico 1. Durante el proceso espontáneo de industrialización el ingreso medio cae desde el nivel inicial OA = PC, hasta el nivel final JM. Como el beneficio unitario se supone constante, esta reducción del ingreso refleja sólo la paralela reducción de los salarios de OB = OD a JN. Pero la caída de los salarios posee distinta significación en los dos sectores que componen la economía periférica. Pues mientras en la industria acompaña la caída de la productividad del trabajo, en el sector exportador compensa el deterioro de los términos del intercambio, en circunstancias que la productividad no varía. Implica ello que los frutos potencialmente alcanzables (en términos de ingreso) en el sector exportador con un nivel de productividad que no ha variado, se pierden a raíz del movimiento de los precios.

^{4/} El análisis de esta cuestión continúa en el tópico siguiente, donde se hace referencia a los textos en que está basado.

Admitase que OP representa el total de la fuerza de trabajo, con el fin de simplificar la evaluación gráfica de esa pérdida. Al término del proceso, el ingreso total generado en el sector exportador es dado por la multiplicación del ingreso medio (JM) por la cantidad del trabajo utilizada en dicha actividad (OJ); es decir, el ingreso total equivale al área OM'MJ. Si el precio relativo de las exportaciones pudiera mantenerse incambiado, el ingreso medio permanecería constante a su nivel inicial OA, y en la situación final el mismo volumen de empleo OJ generaría un ingreso social mayor, equivalente al área OAA'J. La diferencia M'AA'M entre ambas áreas representa la "transferencia de ingreso" hacia el exterior.

Como se observa, ésta es una diferencia entre el valor de cierto volumen físico de exportaciones estimado a los precios efectivos de mercado, y el valor de ese volumen estimado a los precios de un año base arbitrario. Pero más que la significación puramente contable que se acaba de indicar, la expresión "transferencia de ingreso" posee una significación teórica peculiar. En efecto: en la industria el ingreso medio se reduce en virtud de la contracción de la productividad del trabajo; no hay en este sentido ninguna "pérdida" o "transferencia" de los frutos de la productividad industrial. En cambio, en el sector exportador la caída del ingreso medio y de los salarios se produce a pesar de la constancia de la productividad del trabajo, por el solo efecto del deterioro de los términos del intercambio; se concluye así a contrario sensu que, siendo el deterioro un fenómeno necesario, constituye la expresión visible y el mecanismo que hace que el ingreso medio del sector exportador caiga en circunstancias que su productividad no ha variado. O aún, como se verá con mayor precisión al levantar el supuesto de la ausencia del progreso técnico, el deterioro constituye la expresión visible y el mecanismo que hace que el ingreso medio del sector exportador aumente menos que lo que se incrementa su productividad, perdiéndose en parte los frutos potencialmente alcanzables con ese incremento de la productividad del trabajo.

iv) El deterioro y la transferencia de ingreso.

El examen del nexo entre deterioro y transferencia de ingreso, iniciado en el t3pico anterior por referencia al gr3fico 1, puede ser replanteado sobre bases m3s generales, que permitan a la vez contar con una visi3n sint3tica del argumento ^{*/}.

A esos efectos adm3tase que L_i representa la productividad media del trabajo de la industria perif3rica, L_p la productividad de su sector exportador y R la relaci3n de precios de los bienes producidos en esas actividades. Las ecuaciones

$$L_{i1} = L_{p1} \cdot R_1 \quad [1]$$

$$L_{i2} = L_{p2} \cdot R_2 \quad [2]$$

refieren las condiciones de equilibrio prevalectentes al cabo del per3odo inicial (1) y del per3odo final (2) del proceso espont3neo de industrializaci3n de la periferia. Indican ellas que en ambas situaciones el ingreso medio industrial (L_i) y el ingreso medio primario medido en t3rminos de bienes industriales ($L_p \cdot R$) se han equiparado, como expresi3n de la igualaci3n de las remuneraciones de los recursos - salarios y beneficio unitario - en los dos sectores que componen la econom3a perif3rica.

Sea L_{ic} la productividad media del trabajo de la industria c3ntrica; al dividir [1] por L_{ic1} y [2] por L_{ic2} , se obtiene:

$$\frac{L_{i1}}{L_{ic1}} = \frac{L_{p1}}{L_{ic1}} \cdot R_1 \quad [3]$$

$$\frac{L_{i2}}{L_{ic2}} = \frac{L_{p2}}{L_{ic2}} \cdot R_2 \quad [4]$$

Dividiendo miembro a miembro [4] por [3], se obtiene:

$$\frac{L_{i2}}{L_{ic2}} : \frac{L_{i1}}{L_{ic1}} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{L_{ic1}}{L_{ic2}} \cdot \frac{R_2}{R_1} \quad [5]$$

En [5], $\frac{L_{i1}}{L_{ic1}} = 1$, desde que se suponga que las productividades

^{*/} Dicho examen se basa en el texto que se transcribe y comenta en la Nota Aclaratoria 3.

industriales de periferia y centro son coincidentes, en la situación inicial. Y además $\frac{L_{ic1}}{L_{ic2}} = 1$, desde que se suponga que no se produce progreso técnico, entre dicha situación y la final. Bajo tales supuestos, habrá de cumplirse la siguiente condición de equilibrio:

$$\frac{L_{i2}}{L_{ic2}} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{R_2}{R_1} \quad [6]$$

El primer miembro de [6] representa la relación entre las productividades industriales de periferia y centro, luego de transcurrido el proceso de industrialización de la periferia. El segundo, representa el índice de variación del ingreso medio del sector exportador periférico, medido en término de bienes industriales ($L_{p2} \cdot R_2 / L_{p1} \cdot R_1$).

La ecuación anterior puede aún ser encarada desde otro ángulo, teniendo en cuenta que su segundo miembro es a la vez constituido por el producto del índice de variación de la productividad primaria periférica ($L_p 2 / L_p 1$) por el índice de variación de la relación precios (R_2 / R_1). Así pues, si a consecuencia del alza de costo que se verifica en la industria periférica, la relación entre productividades industriales se hace menor que 1 (v.gr., si $L_{i2} / L_{ic2} = 0.8$), a pesar de que la productividad primaria permanece constante ($L_{p2} / L_{p1} = 1$), habrá de producirse deterioro de los términos del intercambio ($R_2 / R_1 = 0.8$).

Como se indicó en el tópico 2, (ii), relativo a la operación del sistema económico periférico, el deterioro se concibe como un fenómeno necesario que tiene sus causas en la disparidad de elasticidades, en la existencia de un exceso de mano de obra, y en el rezago de la productividad industrial periférica. La ecuación anterior revela ahora que la relación entre productividades industriales determina la magnitud del deterioro, y a través de ella, la variación (en este caso simplificado, reducción) del ingreso real medio del sector exportador periférico.

/El mismo

El mismo razonamiento puede ser planteado en otros términos. El fenómeno necesario del deterioro refleja que el ingreso real medio del sector exportador no varía de acuerdo a la variación de su propia productividad (en este caso el ingreso medio se reduce, mientras la productividad permanece constante). O aún, dicho fenómeno pone de manifiesto la existencia de una "pérdida de ingreso", de una transferencia de ingreso hacia el exterior, en el sentido de que los "frutos" potenciales de la productividad del sector exportador (que no ha variado) se "pierden" a través de la caída de la relación de precios del intercambio. En estricta lógica, las expresiones precedentes no se refieren pues a una pérdida o transferencia efectiva de ingresos, sino a la diferencia que existe entre el ingreso realmente generado en el sector exportador, y el ingreso potencialmente alcanzable en el mismo, si el deterioro no fuese inherente al desarrollo periférico, y al marco de sus relaciones con el centro.

3. El proceso espontáneo de industrialización

El ítem precedente estudia en primer término las causas del fenómeno del deterioro, utilizando un esbozo de análisis dinámico (ii), y luego inquiere sobre su significación, mediante el uso de un análisis de tipo estático-comparativo (iii, iv). Las consideraciones que siguen retoman el argumento anterior, eliminando de él el supuesto de la inexistencia de progreso técnico y/o de la constancia de la productividad del trabajo. Empero, en ellas se procede en el orden inverso, es decir, primero se utiliza la estática comparativa a efectos de determinar la significación del deterioro, y sólo después se hace referencia a la dinámica del proceso de ajuste del cual dicho fenómeno es consecuencia necesaria.

i) La transferencia de ingreso: generalización del argumento.

Partiendo de un ejemplo sencillo se logra abordar con claridad la significación del fenómeno del deterioro, en las condiciones de suyo complejas en que se produce avance técnico y aumento de la productividad, tanto en el centro como en la periferia ^{*/}. A continuación se refieren

^{*/} Dicho ejemplo, así como el conjunto de consideraciones del presente tópico, se basa en el texto que se transcribe y comenta en la Nota Aclaratoria 4, p. 62 y siguientes.

los valores de ciertas variables al cabo de dos períodos de ingreso, que por hipótesis configuran dos situaciones de equilibrio, una inicial y otra final.

Conceptos	Referentes a la periferia				Referentes al centro		Variaciones			
	L_i	s_p	$L_p \cdot R$	L_p	$R=P/P_i$	L_{ic}	s_c	L_{i2}/L_{i1}	L_{p2}/L_{p1}	L_{ic2}/L_{ic1}
1) Inicial	100	80	100	100	1	100	80	-	-	-
2) Final	120	90	120	150	0.8	150	120	1.2	1.5	1.5

En lo que respecta a la situación inicial de la periferia, se supone que el ingreso medio industrial es de 100 ($L_{i1} = 100$) y el salario de 80 ($s_1 = 80$). Queda así implícitamente definido el monto del beneficio unitario, que será de 20 ($b_1 = 20$). Las fuerzas que igualan las remuneraciones de los recursos hacen que el ingreso medio del sector primario, medido en términos de bienes industriales, sea también de 100 ($L_{p1} \cdot R_1 = 100$). Como se admite que la productividad media del trabajo en dicho sector es de 100 unidades físicas ($L_{p1} = 100$), la relación de precios de equilibrio habrá de ser de 1 ($R_1 = 1$).

En cuanto a la situación final, se supone que la productividad y el ingreso medio de la industria periférica aumentan en un 20 %, pasando pues a 120 ($L_{i2} = 120$), que se distribuyen en 90 de salarios ($s_2 = 90$) y 30 de beneficios ($b_2 = 30$). De nuevo, la igualación de las remuneraciones hace que el ingreso medio del sector primario se equipare al de la industria, ahora al nivel de 120 ($L_{p2} \cdot R_2 = 120$). Pero al admitir que la productividad en dicho sector aumentó en un 50 %, de 100 a 150 ($L_{p2} = 150$), se admite tácitamente que la relación de precios hubo de caer, de 1 a 0.8 ($R_2 = 0.8$, dado que $L_{p2} \cdot R_2 = 120$ y $L_{p2} = 150$).

A efectos de simplificar el análisis, se supone que la economía central se especializa en la producción de bienes industriales, y que la productividad de su industria equivale a la de la industria periférica,

/en la

en la situación inicial. De ahí el valor de 100 del ingreso medio céntrico ($L_{ic1} = 100$). Por hipótesis, la movilidad internacional del capital asegura la igualación de su remuneración, representada por el monto de 20 del beneficio unitario ($b_1 = 20$), de lo que se desprende que los salarios también coincidirán, alcanzando en el centro un nivel inicial de 80 ($s_{c1} = 80$). Se admite además que la productividad de la industria céntrica aumenta en un 50 % entre ambas situaciones, y en consecuencia, que su ingreso medio se eleva a 150 en la segunda ($L_{ic2} = 150$). Como la remuneración del capital vuelve a igualarse al nivel de 30 del beneficio unitario ($b_2 = 30$), los salarios pagados en el centro alcanzarán un nuevo nivel de 120, mayor que el prevaeciente en la periferia ($s_{c2} = 120 > s_2 = 90$).

Esta diferencia en el nivel de salarios explica por sí sola la diferencia en el nivel de ingreso medio de centro y periferia que se verifica al término del proceso ($L_{ic2} = 150 > L_{i2} = L_{p2} \cdot R_2 = 120$), sin embargo, ella posee distinta significación en los dos sectores que componen la economía periférica.

Considérese en primer lugar a la industria. Al influjo de sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones, la operación del sistema económico impulsa su expansión en condiciones dinámicas de rezago tecnológico. Esto es, la industria periférica se expande desde la situación inicial en que su productividad equivale a la del centro ($L_{i1} = L_{ic1} = 100$), hasta la situación final en la cual, en el margen, las productividades respectivas se diferencian sustancialmente. ($L_{i2} = 120 < L_{ic2} = 150$). Por sí mismo, este proceso de ampliación de la industria hacia ramas de menor productividad relativa exige, y la sobreabundancia de mano de obra hace posible, la paralela diferenciación de los salarios. Importa destacar que el pago de menores salarios en la periferia, esencial para conservar la competitividad de su industria, es sin embargo compatible con un aumento del ingreso medio de dicho sector exactamente proporcional al aumento de la productividad del trabajo: ambos se incrementan de 100 a 120.

A la par que la expansión industrial, la operación del sistema económico impulsa el aumento de la producción de exportaciones; y a tal ritmo que, dadas las condiciones dinámicas de su demanda, la relación de precios cae de 1 en la situación inicial a 0.8 en la final. Ante esta reducción del precio relativo de las exportaciones, para que el sector exportador genere un nivel de beneficio unitario igual al de la industria, es menester que los salarios pagados en él se diferencien también de los del centro. Así pues, en cuanto al sector exportador, el deterioro de los términos del intercambio exige, y la existencia de un excedente de mano de obra hace posible, la diferenciación de su nivel de salarios respecto al prevaleciente en el centro. Varía en este caso la significación de tal diferencia: ella implica que el ingreso medio del sector exportador no aumenta en proporción al incremento de su productividad, que es de un 50 %, sino en proporción al incremento de la productividad industrial, que es de sólo un 20 %.

Ahora bien, desde que la diferenciación de salarios en el sector exportador compensa el deterioro de los términos del intercambio, éste posee el mismo significado que se acaba de señalar: expresa e implica que el ingreso medio del sector exportador aumenta en menor proporción que su productividad.

El razonamiento precedente se basa en un ejemplo hipotético, y supone condiciones iniciales de igualdad entre periferia y centro, en lo que respecta a productividad y salarios. Conviene pues intentar un mayor grado de generalidad y precisión en el análisis, aún cuando se conserve su carácter estático-comparativo.

La ecuación [5] anteriormente planteada,

$$\frac{Li_2}{Lic_2} : \frac{Li_1}{Lic_1} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{Lic_1}{Lic_2} \cdot \frac{R_2}{R_1} \quad [5]$$

es una condición de equilibrio, pues se la obtuvo a partir de condiciones de equilibrio. De ella se desprende:

$$\frac{\frac{Li_2}{Li_1}}{\frac{Lic_2}{Lic_1}} \cdot \frac{Lic_2}{Lic_1} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot R_2 \quad [6 a]$$

/En [6 a]

En [6 a], L_{i2}/L_{i1} es el índice de variación de la productividad industrial periférica; L_{ic2}/L_{ic1} es el índice de variación de la productividad industrial céntrica; en consecuencia, el primer miembro representa el producto de la relación entre esos dos índices por el segundo de ellos. Asimismo, el segundo miembro representa el índice de variación del ingreso medio del sector primario-exportador de la periferia.

Téngase presente el supuesto de acuerdo al cual la productividad aumenta más en el centro que en la periferia, lo que importa decir que aumenta más en el centro que en cualquiera de los sectores periféricos.

Bajo tal hipótesis,

$$\frac{\frac{L_{i2}}{L_{i1}}}{\frac{L_{ic2}}{L_{ic1}}} < 1 \quad \cdot \quad \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{R_2}{R_1} < \frac{L_{ic2}}{L_{ic1}}$$

De [6 a] se extrae pues una primera conclusión: el ingreso medio aumenta más en el centro que en la actividad exportadora periférica, lo que equivale a afirmar que el proceso de desarrollo conduce espontáneamente a la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros.

El grado de esta concentración dependerá de las variaciones relativas de la productividad que se verifiquen en el seno de la economía periférica.

La ecuación

$$\frac{L_{i2}}{L_{i1}} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{R_2}{R_1} \quad [6 b]$$

es una variante de la anterior, en la cual sólo se tiene en cuenta explícitamente a dicha economía. De ella se desprende:

Primero:

$$\text{si } \frac{L_{i2}}{L_{i1}} > \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{R_2}{R_1} > 1$$

/Es decir,

Es decir, si la productividad aumenta a mayor ritmo en la industria que en el sector exportador, la relación de precios ha de mejorar. Por lo tanto, en tal caso, mediante la industrialización se logra captar parte de los frutos del progreso técnico del centro, aunque no en la medida suficiente para evitar que dichos frutos se concentren en el centro.

Segundo:

$$\text{si } \frac{L_{i2}}{L_{i1}} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \quad \cdot \quad \cdot \quad \cdot \quad R_2/R_1 = 1$$

Esto es, si la productividad aumenta a igual ritmo en la industria y en el sector exportador, la relación de precios no varía, implicando que la periferia sólo logra retener los frutos de su propio progreso técnico.

Tercero:

$$\text{si } \frac{L_{i2}}{L_{i1}} < \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \quad \cdot \quad \cdot \quad \cdot \quad R_2/R_1 < 1$$

O sea, si la productividad aumenta a mayor ritmo en el sector exportador que en la industria, se producirá un empeoramiento de la relación de precios.

Las consideraciones precedentes permiten precisar los límites en que son válidas las postulaciones cepalinas respecto a que el deterioro y la transferencia de ingreso implícita en él son inherentes al proceso espontáneo de industrialización de la periferia. Como ya se señaló, se parte de suponer que la productividad aumenta más en el centro que en la periferia. Siempre que en ésta se requiera emplear el exceso de mano de obra en ramas industriales cuya productividad aumenta en el margen menos que en el sector exportador, se producirá deterioro de los términos del intercambio, el cual a su vez implica que el ingreso medio de este sector se incrementa a la tasa a que crece la productividad industrial, y no la suya propia. Por lo tanto, el deterioro expresa y realiza una "transferencia de ingreso", entendida esta expresión en el sentido antedicho: debido a las condiciones de rezago en que comienza y se desarrolla la industrialización periférica se

/produce una

produce una pérdida de ingreso potencial, en tanto el ingreso medio del sector exportador crece a menor ritmo que en su propia productividad.

La expresión anterior es en si misma ambigua, pues evoca una reducción neta, una pérdida efectiva en el monto absoluto de ingreso real. Cuando en verdad sólo se quiere indicar con ella que en el proceso de desarrollo de la periferia el ingreso medio de su sector exportador aumenta menos que lo potencialmente permitido por el incremento de la productividad del trabajo. Puesto en otras palabras, la expresión "transferencia de ingreso" indica que la economía periférica opera de manera perversa: a consecuencia de su modo de funcionamiento y de sus condiciones de estructura no se logra que los incrementos de productividad reviertan en un aumento equivalente del ingreso real. Se entiende además que el deterioro es la manifestación inmediatamente visible - la manifestación al nivel de los precios de los bienes - de esta pérdida de los frutos del progreso técnico; y que al mismo tiempo constituye el mecanismo mediante el cual dicha pérdida se realiza, pues es la caída de los precios relativos la que compensa la diferencia entre el incremento de la productividad y el aumento del ingreso real medio del sector exportador.

ii) Elasticidades, productividad y deterioro.

En un análisis como el precedente, cuyo objetivo es esclarecer la significación del deterioro, basta la consideración comparativa de dos situaciones de equilibrio. El examen de las causas de dicho fenómeno exige en cambio tener en mente el proceso dinámico de ajuste de la economía periférica. En los documentos de la CEPAL no se encuentra un análisis dinámico preciso, sino un esbozo de tal tipo de análisis, que se realiza como ampliación y por referencia al anteriormente planteado para las condiciones simplificadas de constancia de la productividad del trabajo ^{*/}.

Para apreciar de manera sintética las principales características de ese esfuerzo de aprehensión teórica de las causas del deterioro,

^{*/} Los textos pertinentes se transcriben y comentan en la Nota Aclaratoria Nº 5, p. 64.

conviene admitir que al inicio del proceso la productividad industrial es equivalente en periferia y centro, y que la movilidad del capital asegura la igualación de su remuneración entre ambos. De estos supuestos se desprende que los salarios serán también equivalentes en los dos polos que componen el sistema económico mundial. Como en el análisis gráfico del ítem precedente, puede admitirse además que la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda que media entre ellos, conduce a sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones.

Considérese en primer lugar la evolución de la industria periférica. Las sucesivas devaluaciones estimulan su expansión, al elevar los precios internos de los bienes industriales importados. En el análisis simplificado se suponía que tal expansión habría de implicar un aumento de costos, o lo que es lo mismo, una reducción de la productividad neta del trabajo, reflejada en el declinio de la curva CMF. Paralelamente caían los salarios a lo largo de DNK, como condición de la competitividad de la producción industrial periférica. Ahora se supone, en cambio, que durante el proceso de desarrollo la productividad aumenta a mayor ritmo en el centro que en la periferia, esto es, que los respectivos niveles de productividad se diferencian gradualmente. Así pues, ya no es necesario admitir que los salarios pagados en la industria periférica se reducen, sino que su nivel real se diferencia gradualmente del céntrico, a efectos de compensar la diferenciación de las productividades del trabajo.

A la par que la industria, los desequilibrios y devaluaciones impulsan la expansión del sector exportador, al elevar los precios en moneda nacional de sus productos. El aumento del volumen de exportaciones que dicho mecanismo suscita, frente a las condiciones dinámicas de la demanda, determina el deterioro de la relación de precios, a su vez compensada no ya por la reducción del nivel absoluto de los salarios pagado en el sector exportador, sino por su diferenciación respecto al nivel de salarios pagado en el centro.

/La determinación

La determinación de las causas del deterioro requiere aún tener en cuenta el proceso de ajuste en su conjunto, esto es, el comportamiento simultáneo de los dos sectores.

Dicho proceso es impulsado por la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro. Durante su transcurso, aunque la productividad de la industria periférica aumenta, su nivel se diferencia respecto al de la industria céntrica, lo que obliga a la paralela diferenciación de salarios. Las fuerzas que impulsan la expansión de la industria en las condiciones antedichas, impulsan también la expansión del sector exportador. Simultáneamente, estas fuerzas del mercado conducen a que las remuneraciones de los recursos productivos se igualen en los dos sectores que componen la economía periférica.

Ahora bien, como se supone que la productividad del trabajo se incrementa a mayor ritmo en el sector exportador que en la industria, la expansión de las exportaciones habrá de ser tal que caiga la relación de términos del intercambio, de forma a compensar el mayor ritmo de aumento de la productividad, y a asegurar simultáneamente la igualación de las remuneraciones de los recursos productivos.

De lo anterior se desprende que el proceso de desarrollo periférico entraña el resultado ya examinado: la caída forzosa de la relación de precios hace que el ingreso medio del sector exportador varía de acuerdo a la variación de la productividad industrial, y no de la suya propia. En otras palabras aún, los frutos potencialmente alcanzables con el aumento de la productividad primaria se "pierden" a través del deterioro de los términos del intercambio.

Las consideraciones precedentes encierran también los elementos clave en la explicación del deterioro. De ellas se extraen las siguientes conclusiones respecto a sus causas y significación.

Primero. La disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de centro y periferia determina el modo de funcionamiento de la economía periférica.

/Segundo. Sus

Segundo. Sus condiciones de rezago tecnológico determinan el marco estructural en que dicha economía funciona, cuyas condiciones se expresan, de un lado, en el mayor ritmo de aumento de la productividad del trabajo del centro respecto a la periferia, y del sector exportador de ésta respecto a su industria; y de otro, en la tendencia a la generación continua de un excedente de mano de obra.

Tercero. Son estas características de estructura y de funcionamiento las que explican, en conjunto, el deterioro de los términos del intercambio, que aparece así como un fenómeno necesario, inherente al proceso espontáneo de industrialización de la periferia.

Cuarto. Dicho fenómeno constituye la expresión visible y el mecanismo mediante el cual se realiza la transferencia hacia el centro de los frutos del progreso técnico de la economía periférica.

Estas conclusiones contrastan con las apreciaciones corrientes de lo que se ha dado en llamar la teoría Prebisch-Singer del deterioro de los términos del intercambio. En la literatura económica, a veces se sostiene que esta teoría pone el énfasis en la demanda como elemento fundamental de la explicación del deterioro; otras, considérase que la clave de su explicación se encuentra en la diferenciación del nivel de salarios de centro y periferia ^{*}/_. Las apreciaciones precedentes muestran en cambio que esta tercera versión formal de la teoría del deterioro - por cierto analíticamente diversa de las postulaciones de Singer - integra coherentemente los aspectos de la demanda y de la oferta en la explicación de dicho fenómeno.

Cabe señalar, sin embargo, que a ambos aspectos del análisis cepalino subyace un elemento común: las condiciones peculiares y diferenciales de la estructura económica periférica. Pues como se podrá constatar con más detalle en el ítem 5, son estas condiciones las que en verdad constituyen la causa básica del deterioro, las que en última instancia determinan su carácter necesario.

Resta referir brevemente las postulaciones cepalinas relativas a las posibles fuerzas contrarrestantes de la tendencia al deterioro.

^{*}/_. Véase al respecto la nota al pie de la página

Se señala en primer término que un incremento más acelerado de la productividad del sector exportador del centro respecto a sus demás sectores productivos, pudiera tener un efecto sobre la relación de precios de sentido contrario al que produce esa misma disparidad en la periferia. Sin embargo, se considera que tal fenómeno es improbable, pues los centros exportan productos de ramas industriales similares a las que satisfacen la demanda interna, cuyas productividades aumentan grosso modo de manera homogénea.

Se aduce asimismo que el alza continua de las rentas que remuneran los recursos naturales periféricos pudiera compensar la diferenciación de los niveles de salarios, y contrarrestar así la tendencia al deterioro. Se piensa empero que esta fuerza contrarrestante es neutralizada por el progreso técnico, pues si bien éste hace posible la explotación de nuevos recursos donde se pagan nuevas rentas, al mismo tiempo genera el efecto contrario, transformando en no competitivas a otras explotaciones donde las rentas se reducen o eliminan.

4. La teoría implícita de la industrialización

Como se ha podido constatar, la teoría anteriormente examinada posee un objetivo directo, el de dar cuenta de la tendencia de los términos del intercambio en el largo plazo, y de la paralela tendencia a la diferenciación del nivel medio de ingreso real entre centro y periferia. Asimismo, según se vió, estos fenómenos se explican no ya en conexión con los ciclos, sino como resultado natural y necesario del proceso de industrialización de la periferia.

Lo anterior puede ser replanteado desde otra óptica. El objetivo directo y explícito de esta tercera formalización de la teoría del deterioro consiste en explicar dicho fenómeno y la paralela diferenciación de ingresos. Pero para cumplir con tal objetivo, por eso mismo que ambos fenómenos se explican como resultado natural y necesario del proceso de industrialización, se está brindando implícitamente una réplica teórica del mismo. Dicho de otro modo: la tercera versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio constituye a la vez una segunda versión de la teoría de la industrialización periférica.

Sí los mismos argumentos examinados en los ítems precedentes se encaran desde esta nueva perspectiva, se logran delinear las principales características que posee el proceso de industrialización de la periferia.

Ellas son las siguientes:

- La tendencia al desequilibrio externo.

Tal tendencia, que reaparece de manera continua, sirviendo de elemento de impulsión al proceso de industrialización sustitutiva, constituye explícitamente una característica fundamental de dicho proceso. Asimismo, importa reiterar que de acuerdo a la anterior argumentación, los sucesivos desequilibrios externos se producen como resultado de la disparidad dinámica de la demanda de importaciones, que crece con relativa lentitud en el centro, y con relativa celeridad en la periferia. Pues detrás de este supuesto subyacen las ideas fundamentales del pensamiento cepalino respecto al carácter necesario y espontáneo de la industrialización periférica.

- La espontaneidad del desarrollo industrial.

En efecto, se concibe que el centro alcanza niveles de ingreso tales que la demanda de productos primarios en general, y la de importaciones primarias en particular, tienden a crecer con relativa lentitud; y que al mismo tiempo se llega en la periferia a niveles de ingreso tales que la demanda de bienes industriales acelera su ritmo de incremento. En estas condiciones, y dada la relativa especialización de la estructura productiva periférica, ésta se ve forzada a industrializarse, en el sentido de que la repartición de la industria en la economía mundial no puede ya obedecer a las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo, tendiendo a redistribuirse bajo nuevos patrones. Puesto en otras palabras, según se piensa, el sistema económico mundial alcanza tal grado de maduración que impulsa espontáneamente la industrialización de la periferia en su evolución ulterior.

Así pues, de acuerdo a estas ideas, la industrialización de la periferia es un fenómeno espontáneo que constituye el rasgo principal de su desarrollo, a partir de cierta fase del desarrollo de la economía mundial en su conjunto.

/- La diversificación

- La diversificación de la estructura productiva.

Como corolario de las ideas recién mencionadas, concíbese que la economía periférica tiende naturalmente a diversificar su estructura productiva, pues si en la fase que se ha dado en llamar de desarrollo hacia afuera el incremento de los recursos productivos se destinaba, en lo esencial, a la ampliación del sector exportador y de otros sectores directamente relacionados a él, en la nueva fase de desarrollo hacia adentro buena parte de los recursos adicionales se destinan a la ampliación de la industria.

Así pues, con el andar del tiempo se va configurando en la periferia una estructura productiva más compleja, aunque no libre de problemas, en lo que atañe al grado de utilización de los recursos y a la complementariedad intersectorial de la producción.

- El rezago de la productividad industrial.

En la argumentación anteriormente examinada se plasma la idea de la diferenciación creciente de los niveles de productividad industrial entre centro y periferia. Más precisamente, se piensa que aunque el incremento de la productividad media de la industria periférica pueda ser alto, en las ramas marginales, aquellas donde la productividad aumenta menos, se verifica un rezago sustancial respecto a los niveles prevalecientes en las ramas similares de la industria céntrica.

- La generación de un excedente de fuerza de trabajo.

Según se ha visto, en lo que respecta al empleo se supone la plena absorción de la fuerza de trabajo a lo largo de todo el proceso de desarrollo. Es de observar, sin embargo, que este tratamiento no es más que un requisito formal de la estructura de un modelo teórico, introducido a los efectos de que de dicho modelo se desprendan conclusiones nítidas respecto a la evolución del nivel de salarios.

En verdad, en esta evolución se halla la clave del pensamiento de la CEPAL respecto a los problemas del empleo. Pues la creciente diferenciación de salarios respecto al centro está asociada a la generación continua de una sobreabundancia de población activa en la periferia, cuyo empleo total resultará difícil de obtener. Aún más, si como lo

/hacen los

hacen los documentos de la CEPAL, se considera la coexistencia con el sector exportador y la industria de sectores manifiestamente rezagados - artesanales o agrícolas de subsistencia, por ejemplo - se concibe que el desempleo estructural de la mano de obra habrá de ser también una tendencia inherente a la industrialización periférica.

- La diferenciación de salarios.

La continua presencia de este excedente de fuerza de trabajo, en las condiciones reales de inmovilidad internacional de la mano de obra, está en la base de la tendencia a la diferenciación de los niveles de salarios entre centro y periferia, cuya diferenciación hace posible que la industria periférica se expanda a pesar del rezago de su productividad.

- El deterioro de los términos del intercambio.

Las fuerzas del mercado que impulsan la expansión de la industria periférica, impulsan también la de sus exportaciones, al tiempo que igualan la remuneración de los recursos productivos en ambos sectores. Como se admite que la productividad aumenta más aceleradamente en el sector exportador que en el industrial, la expansión de las exportaciones conllevará a fortiori el deterioro de los términos del intercambio; éste ha de cubrir la diferencia en los ritmos de variación de las productividades de los dos sectores, a efectos de que puedan igualarse entre ellos los niveles de las remuneraciones, y en especial los salarios. Huelga decir que el deterioro aparece entonces como una tendencia inherente al proceso espontáneo de industrialización de la periferia, que resulta de manera necesaria de dicho proceso.

- La inadecuación de la tecnología.

La inadecuación de la tecnología - o en su aspecto dinámico, la dificultad de asimilar el progreso técnico - constituye a la vez base y síntesis de algunas de las características anteriormente señaladas. El rezago de la productividad industrial deriva en última instancia de las condiciones en que es dado a la periferia absorber la tecnología creada en los centros; en general, de sus carencias relativas en materia de infraestructura, de capacitación de la mano de obra, de gestión

/empresarial, etc.;

empresarial, etc.; pero en especial, de la subutilización de la capacidad instalada a que obliga el desajuste entre las escalas en que las técnicas se vierten y los niveles de ingreso y de demanda peculiares del menor desarrollo periférico. La generación de un excedente de fuerza de trabajo y la diferenciación de salarios que a ella se vincula, reflejan también el desajuste entre un espectro de técnicas adaptado a la dotación de recursos del centro a lo largo de su propio proceso de desarrollo, y la relativa abundancia de mano de obra y escasez de capital que caracterizan a la periferia. Por último, el deterioro de los términos del intercambio refleja esta inaptitud de la periferia para asimilar el progreso técnico, en tanto constituye el mecanismo a través del cual los frutos de los aumentos de la productividad logrados en ella se trasladan parcialmente a los centros.

- Las distorsiones en la asignación de recursos.

Los análisis precedentemente examinados revelan asimismo que - de ser válidos sus supuestos básicos - el proceso espontáneo de industrialización de la periferia conduce a un nivel de ingreso social menor que el potencialmente alcanzable. Más en general, por contraste con las conclusiones de la teoría convencional, se desprende de aquellos análisis que durante el desarrollo hacia adentro la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a la asignación óptima de los recursos en la economía periférica, cuya asignación puede y debe ser optimizada a través de una política de desarrollo que oriente la conducción deliberada de dicho proceso.

5. Conclusiones

Ya se ha indicado que la explicación del fenómeno del deterioro de los términos del intercambio se arraiga en consideraciones atinentes a la demanda y a la oferta. En efecto, son elementos clave de dicha explicación: del lado de la demanda, la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda, tanto entre productos industriales y primarios en general, como entre importaciones de periferia y centro; del lado de la oferta, las condiciones dispares de estos dos polos en cuanto a

/niveles y

niveles y evolución de la productividad, y en cuanto a los efectos de esta evolución sobre la oferta de fuerza de trabajo. Pero si bien se reflexiona, estos elementos que constituyen la base inmediata de la explicación del deterioro están a su vez relacionados con otros que dicen respecto a las condiciones de estructura en que se desenvuelve el proceso espontáneo de la industrialización periférica.

Considérense en primer lugar las postulaciones relativas a la demanda. La disparidad de elasticidades, referida en general a productos industriales y primarios, expresa e incorpora una condición de estructura atinente a la evolución de la demanda; pues como ya fue señalado, se concibe que la operación de la llamada Ley de Engel es una característica inherente a esta evolución, en todo proceso de desarrollo. Por otra parte, si se acepta que el sistema en desarrollo está constituido por centro y periferia - habida cuenta de las condiciones de rezago estructural relativo implícitas en dichos conceptos - se comprende que, ante cualquier hipótesis adecuada y plausible de crecimiento de ambos polos del sistema, la tendencia general antedicha ha de traducirse en otra más específica, la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones. Pues el ritmo a que crezca la demanda céntrica de importaciones primarias, como consecuencia de la mencionada Ley, ha de ser menor que el ritmo a que crezca la demanda periférica de importaciones industriales, dada su especialización relativa y la consecuente carencia relativa de oferta industrial interna.

Se puede concluir, por lo tanto, que los elementos atinentes a la demanda - la disparidad de elasticidades - además de explicar directamente la tendencia al desequilibrio externo, expresan e incorporan: aquellos aspectos del contenido de la teoría, de acuerdo a los cuales el desarrollo es avance técnico y aumento de la productividad, los que a su vez conllevan cambios en la composición sectorial de la producción, del empleo y de la demanda; el contenido general de los conceptos de centro y periferia, con su connotación de diferenciación estructural entre ambos polos, y atraso y especialización relativos del segundo.

A través de los elementos explicativos del deterioro atinentes a la oferta - la diferenciación de productividades y los efectos de su aumento en el ámbito de empleo - se integran a esta tercera versión formal de la teoría una mayor gama de aspectos de su contenido.

De nuevo está presente el contenido implícito de los conceptos de centro y periferia. De suyo, la diferenciación entre los niveles de productividad ha de concebirse como expresión de un desarrollo desigual originario, y del atraso estructural inherente al crecimiento hacia afuera; tal diferenciación expresa además la idea de que el avance técnico se produce e incorpora a ritmo más acelerado en los centros, y de que su reflejo directo, el aumento del ingreso medio, es también más intenso en ellos; asimismo, el rezago de la productividad periférica se asocia a la idea de que la introducción de nuevas técnicas conlleva la generación continua de un excedente de fuerza de trabajo que presiona sobre los salarios y sobre los precios de la producción primaria.

Resulta particularmente importante constatar que aquellas ideas constitutivas del contenido de la teoría del deterioro que dicen respecto al proceso espontáneo de la industrialización periférica también se encuentran presentes y son esenciales en la explicación de dicho fenómeno. De acuerdo a ellas, el rezago tecnológico conlleva a su vez una inadecuación de las técnicas creadas en los centros frente a las condiciones propias de la periferia, cuyos reflejos son: la disparidad entre la capacidad de ahorro y el esfuerzo de capitalización requerido para elevar acelerada y simultáneamente la productividad en el conjunto de los sectores productivos periféricos; la disparidad entre la capacidad de demanda y la escala en que las técnicas se vierten, con reflejo sobre los niveles de costo y/o productividad alcanzables en la periferia; el desajuste entre el carácter ahorrador de mano de obra de dichas técnicas y la tendencia a la generación de un excedente de mano de obra, originada por su utilización y por las condiciones demográficas propias de la periferia. Se comprende fácilmente que las postulaciones relativas a la productividad encuentran

arraigo y constituyen una expresión formal de estas ideas. Pues es justamente esta inadecuación tecnológica propia de la periferia y de sus relaciones con el centro la que explica, en última instancia, que durante el proceso espontáneo de su industrialización haya de producirse una evolución dispar de la productividad y una diferenciación creciente entre los niveles de productividad y salarios, entre ambos polos del sistema económico mundial.

Han de considerarse aún ciertos aspectos y conclusiones de esta tercera versión formal de la teoría del deterioro que, aunque no están directa y explícitamente mencionados en la breve síntesis de las causas de dicho fenómeno incluida en este ítem, reflejan e incorporan otras ideas constitutivas del contenido de dicha teoría.

Como ya se señaló, de dicha versión se desprende con entera precisión que el uso de los recursos periféricos en la expansión ilimitada de las exportaciones conduce a grados de deterioro de los términos del intercambio y de diferenciación del nivel de producto real medio más acentuados que los que derivarían de una mayor utilización de dichos recursos en el desarrollo de la actividad industrial. Resulta claro que esta conclusión refleja y expresa aquella idea según la cual la industrialización constituye la forma obligada del crecimiento periférico, el requisito ineludible para absorber el excedente de fuerza de trabajo, y concomitantemente elevar los patrones de productividad y evitar el deterioro. El mismo análisis permitió comprobar que el juego irrestricto de las fuerzas del mercado conduce a la consecución de un nivel de producto social inferior al máximo potencialmente alcanzable. En otras palabras, puede concluirse legítimamente que el proceso espontáneo de la industrialización periférica conduce a una asignación no óptima de los recursos, excesiva en el sector exportador e insuficiente en el sector industrial. Como es obvio, esta conclusión expresa e incorpora aquella idea inicial relativa a la necesidad de incidir sobre dicho proceso mediante una política deliberada de desarrollo, como requisito ineludible para corregir las tendencias a la perpetuación del rezago de la periferia.

/Según se

Según se aduce explícitamente, "... la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, en el proceso de crecimiento de la periferia librado al juego irrestricto de las fuerzas del mercado, es resultado de las disparidades en la elasticidad - ingreso de la demanda y de la forma desigual en que el progreso técnico se ha propagado en la economía mundial, trayendo consigo muy grandes disparidades de densidad tecnológica..." ^{a/}

Como se ha podido apreciar en este capítulo, el desarrollo formal del argumento se basa realmente en ese par de conceptos - la disparidad de elasticidades y de densidades tecnológicas - y se articula mediante instrumentos extraídos de la teoría neoclásica de los precios. Pero por detrás de tales conceptos e instrumentos se encuentra presente una amplia gama de aspectos del contenido del pensamiento cepalino. Aún más, se constata que dicha gama abarca de modo simultáneo las ideas generales incorporadas a las teorías descritas en los capítulos anteriores, y que en este sentido, la teoría que ahora se examina constituye una síntesis de aquellas otras.

^{a/} Prebisch, R. "Commercial Policy in Underdeveloped Countries"; op.cit., p. 261.

Segunda Parte

DESARROLLOS SECUNDARIOS DE LA INTERPRETACION TEORICA

Capítulo V

EL ANALISIS DE LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES AL DESARROLLO

I. Introducción

En reciente publicación de la CEPAL relativa a sus principales aportes se ha señalado la existencia de un cambio de actitud respecto a las perspectivas de la industrialización y del desarrollo de la región ^{#/}. En los primeros años de la década de 1950 se tenía una visión relativamente optimista en cuanto a tales perspectivas, y se pensaba que el propio dinamismo del proceso, ligado a ciertas medidas de política económica concebidas para atenuar sus notorios desequilibrios, sería suficiente para lograr la continuidad de la modificación de la estructura productiva y la marcha ascendente de los niveles medios de productividad. Asimismo, confiábase que estas modificaciones económicas habrían de estar acompañadas por alteraciones de la estructura social y política favorables a la continuidad del proceso y a la distribución de sus beneficios entre amplios grupos sociales. Hacia fines de los años 50 va tomando cuerpo la idea de que los obstáculos al desarrollo subyacentes a aquellos desequilibrios son de tal entidad que pueden determinar su paralización, o bien distorsionar sus resultados, en cuanto a la amplitud y a la equidad con que se distribuyen sus beneficios económicos y sociales.

Este cambio en la concepción sobre las perspectivas del desarrollo está vinculado a una serie de hechos que se hacen de más en más notorios a partir de la segunda mitad de la década antes mencionada.

^{#/} CEPAL, El pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, pág. 39.

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 torna más aguda en algunos países donde la industrialización sustitutiva constituyó la base del proceso de desarrollo ^{1/}.

El segundo hecho relevante se refiere a la tendencia al desempleo y subempleo crecientes de la población activa. Estos se manifiestan en el medio urbano por el desempleo abierto y la proliferación de servicios de bajísima productividad; y en el rural, por el desempleo estacional y la subutilización crónica de aquella población agrícola que no posee tierra ni recursos suficientes para aprovechar la capacidad potencial de su fuerza de trabajo ^{2/}.

Vinculado al anterior, se destaca como tercer hecho significativo el bajísimo nivel de ingreso y de vida de las grandes masas, tanto en el campo como en los crecientes cinturones urbanos constituidos por grupos de marginados ^{3/}.

El cuarto hecho se relaciona con el comercio exterior y la situación de la balanza de pagos. Junto con el intenso deterioro de la relación de términos del intercambio que sigue a la finalización de la guerra de Corea, se verifica en los países que más se industrializaron una tendencia a la agudización del déficit de la balanza de pagos, financiado con una creciente deuda externa. Los plazos relativamente cortos de la misma determinan que el peso de las amortizaciones e intereses, no compensados por el ingreso de capital privado extranjero, obligue a contraer nuevos préstamos, en una "espiral de endeudamiento" ^{4/}.

Por último, junto con persistir ciertas tendencias semicontroladas al alza de precios, aparecen procesos inflacionarios abiertos, acompañados por serias tensiones sociales e inestabilidad política ^{5/}.

La magnitud e intensidad de estos hechos sugieren que "los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores

/circunstanciales o

circunstanciales o transitorios" ^{ii/}, sino a escollos estructurales profundos que impiden lograr y mantener un ritmo adecuado de desarrollo. De allí la necesidad de elaborar un sistema de ideas que conduzca a la acción práctica, o sea, el imperativo de reconsiderar y enriquecer la anterior interpretación del proceso de industrialización, en punto a poder contar con criterios para una política de desarrollo orientada a la remoción de tales escollos.

El análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo tiene pues como antecedente la interpretación del proceso de industrialización que procura extender. Pero además está conectado a otros esfuerzos de teorización de la propia CEPAL o de autores a ella ligados, entre los que cabe destacar los contenidos en trabajos de naturaleza sociológica, y los que conforman el llamado enfoque estructuralista de la inflación ^{iii/}.

En la presentación que sigue se adopta el criterio habitual de ordenar el análisis antedicho en torno a dos tópicos fundamentales: el estrangulamiento externo y los obstáculos internos al desarrollo ^{iiii/}.

2. El estrangulamiento externo

Como ya fue señalado, la tendencia al desequilibrio externo constituye el eje analítico de la interpretación cepalina del proceso de industrialización sustitutiva. Concíbese que la sustitución de importaciones genera tal tendencia, pues dado el lento crecimiento de la capacidad para importar, origina necesidades de importación mayores que el monto de importaciones que economiza. Producido el déficit, se

^{i/} Prebisch, Raúl, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 3.

^{ii/} La teoría de la inflación se examina en el Capítulo VI.

^{iii/} A título de ejemplo, véase el ordenamiento de temas que se adopta en "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", Prebisch, Raúl, op. cit.

requieren nuevas sustituciones para corregirlo, y éstas resultan en la reiteración de las dificultades de balanza de pagos. Así pues, en la interpretación de dicho proceso, se aduce que la forma sustitutiva de importaciones que éste asume tiende a compensar y a la vez a reproducir el déficit externo.

Tal interpretación sugiere la pregunta de si la sustitución de importaciones puede seguir compensando el desequilibrio de manera indefinida, o si, al 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 de los obstáculos estructurales al desarrollo - y se instrumenta mediante el concepto de estrangulamiento externo.

- i) Reconsideración del análisis del desequilibrio externo:
la incidencia de las modificaciones de estructura.

La argumentación relativa al estrangulamiento externo surge como una extensión de la ya examinada en conexión con la tendencia al desequilibrio externo. Pero al surgir, altera y enriquece el anterior análisis del desequilibrio, razón por la cual se hace necesario comenzar reconsiderándolo desde una nueva perspectiva ^{2/}.

Durante una primera etapa que se ha dado en llamar de sustitución fácil de importaciones, el proceso de industrialización se realiza mediante la sustitución de bienes de consumo terminados de elaboración simple. Ello deriva de 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.

Este comienzo necesario implica que la producción de tal tipo de bienes aumenta a ritmo más acelerado que la producción de las restantes actividades periféricas, lo que a su vez implica cierto tipo de transformación de la estructura productiva. Esta alcanza grados crecientes de diversificación, pero el tipo de diversificación horizontal que deriva de producir internamente un espectro más o menos amplio de bienes de consumo de elaboración simple.

La estructura productiva que se va conformando es sin embargo inapta para suministrar internamente los medios de producción utilizados por la industria. En consecuencia, cada flujo de sustituciones deriva en algunos requisitos de importación de insumos intermedios y bienes de capital que, además de exigir la supresión de importaciones de bienes de consumo prescindibles, tienden pronto a superar la economía de divisas originada en la propia sustitución. Dicho de otro modo, dada la limitación de la capacidad para importar o su lento crecimiento, los altos requerimientos de importación impuestos por el tipo de transformación de la estructura productiva inherente al proceso de industrialización en su primera fase, generan el desequilibrio externo. Para superarlo se requiere proceder a nuevas sustituciones, que a su vez implican incidir sobre las importaciones de bienes de consumo, en beneficio del aumento de las importaciones de insumos y equipos.

Durante la fase de sustitución fácil, la tasa a que en promedio crecen las importaciones de estos bienes resulta pues superior a la que corresponde a las importaciones de bienes de consumo, que en algunos períodos de ingreso puede llegar a ser de cero o incluso negativa. Tal disparidad tiene implicancias obvias en cuanto a los cambios que sufre la gama de importaciones; aumenta paulatinamente la proporción de los insumos y equipos sobre el total, en desmedro de la participación relativa de los bienes de consumo.

Las consideraciones relativas a la primera fase revelan desde ya que el proceso de industrialización sustitutiva requiere de y consiste en transformaciones en la estructura productiva y cambios en la composición o gama de importaciones. Aún más, constátase que las transformaciones que van ocurriendo en la estructura productiva son en principio incompatibles con la dinámica de la capacidad para importar, cuya contradicción se manifiesta en la tendencia al desequilibrio externo. La cual a su vez tiende a ser contrarrestada por los cambios que sobrevienen en la gama de importaciones ^{8/}.

Con el andar del tiempo se llega a un punto en que sólo se importan bienes de consumo de elaboración simple imprescindibles, para cuya producción se carece de condiciones naturales; y en que, por lo tanto, la continuación del proceso requiere emprender la sustitución de nuevos tipos de bienes, sean ellos duraderos de consumo, intermedios o de capital. Durante esta segunda fase, el ritmo de aumento de la producción de tales bienes y en especial el de duraderos de consumo e intermedios, adquiere mayor intensidad que en la fase previa, comparativamente a los ritmos de aumento de la producción de las restantes actividades. Ocurren así nuevas alteraciones de la estructura productiva, lográndose no sólo un mayor grado de diversificación horizontal, sino también cierto grado de integración vertical y de complementariedad intersectorial.

Debido principalmente al desfasaje entre el momento en que se requiere incrementar las importaciones de equipos e insumos para producir internamente bienes de elaboración más compleja, y el momento en que su sustitución reduce las necesidades de importación, también en la segunda fase se verifican continuos déficits de la balanza comercial. Empero, las razones de estos desequilibrios son en última instancia las mismas anteriormente señaladas. El grado de integración y complementariedad que se va alcanzando resulta insuficiente para impedir que se acumulen ingentes requerimientos de medios de producción importados. En otras palabras, las transformaciones de la estructura productiva, que conllevan altos requisitos de importación, tienden a contradecirse con la evolución de la capacidad para importar. Los déficits se corrigen mediante nuevas sustituciones, que implican incidir sobre las importaciones de ciertos tipos de bienes en beneficio de las de otros, es decir, se obvian mediante cambios en la gama de importaciones ^{2/}.

Sin embargo, sucede que si éstas se clasifican en importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital, los cambios ocurridos en la gama pueden no ser visibles. Es factible, por ejemplo, que las tasas de variación de las importaciones de esos tres tipos de bienes se combinen de tal forma que la proporción de las importaciones de cada uno sobre el total permanezca relativamente constante, durante una serie

de períodos de ingreso. Pero habrá al menos cambios en la composición de las importaciones dentro de los rubros de bienes intermedios y de capital, ya que la sustitución en dichos rubros implica necesariamente que la importación de algunos tipos de insumos y equipos se acelera, a expensas del ritmo de aumento, o aún de la reducción del monto absoluto de las importaciones de otros tipos $\frac{10}{}$.

En las dos fases consideradas,^{A/} el proceso de industrialización conlleva pues transformaciones de la estructura productiva y cambios de la gama de importaciones. Para esclarecer el nexo que existe entre tales transformaciones y cambios y la tendencia al desequilibrio, conviene considerar brevemente un ejemplo simple. Supónese en él que las fuerzas del mercado tienden a impulsar el crecimiento de las exportaciones, del ingreso y de las importaciones a las siguientes tasas:

$$\frac{\Delta E}{E} = 2\% < \frac{\Delta Y}{Y} = 4\% < \frac{\Delta M}{M} = 4,3\%$$

La realización simultánea de estas tendencias resulta imposible. Más específicamente, el aumento del ingreso al 4 por ciento 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 por ciento impuesto por la tasa de incremento de las exportaciones. V.gr., puede pensarse que los requerimientos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital ínsitos en el aumento del ingreso del 4 por ciento, exijan por sí solos un aumento de las importaciones globales al ritmo del 2 por ciento, pero que ello se logre sin que se produzca desequilibrio externo, mediante una compresión de las importaciones de bienes de consumo más o menos intensa, de acuerdo a su proporción en el monto

^{A/} Como es usual en la literatura cepalina, destácase aquí sólo dos fases en el lapso durante el cual la industrialización sustitutiva procede con gran dinamismo. Desde una perspectiva analítica ello resulta suficiente: la periodización se basa en el grado de complejidad de la elaboración de los bienes sustituidos y/o de la tecnología incorporada a la industria, y puede ser restringida o ampliada mediante el mismo tipo de razonamiento.

total. Con más generalidad, concíbese que aquella tasa de incremento del ingreso requiere y 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 transformaciones tanto en la composición de la producción como en la estructura productiva; y que al mismo tiempo se verifican ciertos ritmos de aumento y/o reducción de las importaciones de bienes de consumo, de insumos y de equipos, que implican cambios de la gama de las importaciones compatibles con las transformaciones de la estructura productiva, en el sentido de que tales transformaciones y cambios aseguran la preservación del equilibrio externo en cada uno de los períodos de ingreso.

El ejemplo anterior plantea simplificadaamente las condiciones que deben cumplirse, en abstracto, para lograr un ritmo acelerado de crecimiento y preservar el equilibrio: las tasas de variación de los distintos rubros de la producción periférica y las tasas de variación de los distintos rubros de sus importaciones han de combinarse de forma a asegurar la compatibilización permanente entre las transformaciones de la estructura productiva y los cambios en la gama de importaciones. En la literatura cepalina generalmente se aduce que para aproximarse a tal patrón estilizado de óptimo, ha de requerirse que las transformaciones de la estructura productiva se produzcan de manera más o menos simultánea en los rubros de bienes de consumo, intermedios y de capital; esto es, que la sustitución proceda a la vez en varios eslabones de la cadena productiva, a fin de que la integración vertical y la complementariedad intersectorial de las ramas en que ella se emprende impida la acumulación aluvial de un conjunto de demandas de medios de producción importados. Asimismo, se aduce que los cambios concomitantes en la gama de importaciones debieran transcurrir paralelamente, esto es, darse de manera más o menos simultánea dentro de cada uno de los rubros que la componen - bienes de consumo, intermedios y de capital - más que iniciarse por una reducción drástica de la proporción del primero sobre el total 11/.

/Los argumentos

Los argumentos relativos a la tendencia al desequilibrio pueden ser sintetizados y esclarecidos por contraste con este patrón de referencia. Concíbese que la industrialización sustitutiva transcurre en los hechos con la alternancia de períodos de ingreso y/o lapsos de tiempo en que se producen déficit 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 comienzos, la estructura productiva periférica, especializada y dual, conlleva bajos niveles relativos de productividad e ingreso medio, determinantes de la exigüidad del mercado. Durante su transcurso, la industrialización procede en condiciones dinámicas de rezago en cuanto a niveles de productividad e ingreso medio, pues el progreso técnico, más acelerado en los centros, resulta además a cada paso inadecuado a la dotación de recursos y a la dimensión del mercado peculiares de la periferia. He aquí el conjunto de circunstancias que obligan a asimilar las técnicas más sencillas, no sólo en las fases iniciales, sino en todas las fases del proceso de industrialización.

Dicho proceso se realiza pues mediante un tipo de transformación de la estructura productiva, que al proceder de lo simple a lo complejo, conlleva permanentemente grados incipientes de integración vertical y complementariedad intersectorial. De suyo, este tipo de transformación genera altos requerimientos de importaciones que tienden a exceder la capacidad para importar; pero al mismo tiempo, los cambios concomitantes que van ocurriendo en la gama de importaciones resultan capaces de compensar tal tendencia en otros períodos de ingreso, obviando el desequilibrio externo y permitiendo la continuidad del proceso sustitutivo ^{12/}.

/Cabe reconsiderar

Cabe reconsiderar la pregunta anteriormente planteada, colocándola ahora en términos más precisos. ¿Es posible que en las condiciones reales de rezago estructural en que se realiza, el proceso de industrialización sustitutiva pueda continuar indefinidamente? En otras palabras, dados los rasgos de la transformación de la estructura productiva a que se acaba de aludir, ¿pueden los cambios en la gama de importaciones seguir compensando indefinidamente la tendencia al desequilibrio externo?

ii) Origen estructural del estrangulamiento externo

La respuesta es negativa. Concíbese que el desequilibrio externo deviene a la larga en un estrangulamiento externo que termina por detener el proceso sustitutivo, o más propiamente, por supeditar el crecimiento periférico al ritmo de aumento relativamente lento de la capacidad para importar.

Según se aduce, el estrangulamiento externo se halla vinculado a dos órdenes de fenómenos: el agotamiento del margen comprimible de las importaciones y las dificultades crecientes de la sustitución^{13/}.

Como simplificación preliminar, admítase que las exportaciones permanecen invariables, y que la gama de importaciones no incluye bienes prescindibles. Adicionalmente, supóngase que la industrialización ha avanzado hasta un punto tal que el monto de las importaciones - por hipótesis igual al de las exportaciones - es el mínimo requerido por el consumo de bienes para cuya producción se carece de condiciones naturales, y por el mantenimiento de la producción corriente y la reposición de equipos de las ramas ya instaladas. Se tiene así una primera imagen del agotamiento del margen comprimible de las importaciones. En efecto, avanzar en dicho proceso en extensión, esto es, mediante la ampliación horizontal de la estructura productiva previamente instalada, exigirá aumentar al menos la importación de algunos bienes - insumos o equipos - cuya complejidad de elaboración resulta incompatible con el grado de integración vertical y complementariedad intersectorial de dicha estructura. Pero al mismo tiempo, tal aumento de las importaciones resulta incompatible con la limitación impuesta por las exportaciones a la capacidad para importar. De continuar la acumulación a un

/ritmo global

ritmo global y con una asignación sectorial similares a los 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 ^{14/}.

El argumento anterior se complementa con el de la dificultad creciente de la sustitución. Pues si como se acaba de señalar, la restricción externa impide la ulterior transformación de la estructura productiva en sentido horizontal, cabe en principio la posibilidad de obviarla, transformando la estructura productiva 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. Concíbese, sin embargo, que tal tipo de transformación encuentra dificultades crecientes, debido a limitaciones intrínsecas a la industrialización periférica.

Son ellas de dos órdenes, tecnológicas y de mercado. Las primeras dicen respecto a las carencias de ciertos recursos naturales específicos; a la inadaptación de los recursos humanos periféricos frente a la capacitación requerida por la complejidad de las técnicas y de los requerimientos de organización de nuevas ramas industriales; y a la inadaptación de sus recursos de capital, especialmente la infraestructura, frente a las exigencias de técnicas modernas, cuyo uso económico presupone alta complementariedad intersectorial y preexistencia de economías externas. Tanto esta inadecuación de los recursos periféricos como las indivisibilidades de escala obligan a producir con márgenes crecientes de capacidad ociosa, debido a la escasa dimensión que la falta de complementariedad intersectorial y los niveles relativamente bajos de productividad e ingreso medio imponen a los mercados periféricos. Así pues, con distinta intensidad en los diversos países, las limitaciones tecnológicas y de mercado tienden a hacer la sustitución 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 de complejidad creciente ^{15/}.

A efectos de complementar esta argumentación, válida para condiciones simplificadas que suponen la limitación del monto absoluto de las exportaciones, conviene comenzar reconsiderando brevemente el ejemplo antes referido.

De acuerdo al mismo, se admite para argumentar que el ingreso viene creciendo a la tasa del 4 por ciento anual, y que este ritmo de crecimiento tiende a inducir un aumento de las importaciones del 4.8 por ciento, debido a la alta elasticidad-ingreso de su demanda. Asimismo, se admite que la sustitución es capaz de contrarrestar tal tendencia al rápido crecimiento de las importaciones, de manera que éstas sólo aumentan a la tasa del 2 por ciento, exactamente compatible con el ritmo de crecimiento supuesto para las exportaciones. Dejando de lado la posible incidencia y corrección del desequilibrio externo en períodos de ingreso específicos, las cifras anteriores delinean un comportamiento factible, en promedio, durante un lapso más o menos prolongado, de acuerdo a las ideas de la CEPAL sobre la industrialización periférica. Sin embargo, según esas mismas ideas ha de llegarse a un punto en que la tasa máxima de aumento de las importaciones permitida por la evolución de las exportaciones sea ya insuficiente para lograr un ritmo de crecimiento global tan intenso. A la larga, éste ha de desacelerarse, cayendo v. gr. del 4 por ciento a una tasa situada en el entorno del límite del 2 por ciento impuesto por el crecimiento de las exportaciones.

He aquí una imagen extremadamente simple de cómo, aún en un contexto dinámico, el lento crecimiento de las exportaciones implica que el proceso de industrialización sustitutiva conlleva una tendencia de largo plazo a la estagnación. Las razones son las ya examinadas: la rigidez de la gama y las dificultades crecientes de la sustitución.

Esta procede a partir de bienes de elaboración simple, y sólo de manera escalonada no emprende la producción interna de bienes que requieren el uso de técnicas gradualmente más complejas. Mientras tanto, ocurren cambios paralelos en la gama de importaciones: se incide sobre la importación de los bienes sustituidos y de otros prescindibles en

/beneficio de

beneficio de la tasa de variación de las importaciones de bienes de elaboración compleja requeridos por el propio proceso sustitutivo. Aunque no sin dificultades, son estas transformaciones y cambios concomitantes los que obvian el desequilibrio externo, y permiten un crecimiento acelerado del ingreso durante un lapso más o menos largo.

Según se concibe, llégase a un punto en que la estructura productiva ha adquirido determinado grado de diversificación, integración y complementariedad; y en que la gama es compuesta preponderantemente por bienes de elaboración simple insustituibles y por bienes de elaboración compleja cuya sustitución no se ha emprendido o resulta insuficiente. Alcanzada esta situación, continuar el proceso sustitutivo mediante la extensión acelerada del tipo de estructura productiva conformado previamente, exigirá altas tasas de aumento de las importaciones de un sinnúmero de bienes de la gama, cuando ya no se las puede compensar incidiendo sobre las importaciones de otros componentes. Así pues, la rigidez de la gama habrá de impedir la continuidad de dicho proceso y del crecimiento del ingreso a los ritmos precedentes, quedando éstos supeditados, grosso modo, a los límites impuestos por la evolución de las exportaciones.

De nuevo, el argumento de la rigidez de la gama se complementa con el de la dificultad creciente de la sustitución. Según se aduce, la prosecución del crecimiento acelerado mediante la ulterior transformación en sentido vertical de la estructura productiva, sustituyendo algunos de los bienes de elaboración compleja que imprimen rigidez a la gama de importaciones, se ve de más en más dificultada por las limitaciones a la asimilación de técnicas foráneas y de mercado, propias de la industrialización periférica.

En síntesis, suponiendo que la evolución de las exportaciones, y con ella la de la capacidad para importar, constituye per se un factor limitante, el estrangulamiento externo del desarrollo periférico se explica en función de la rigidez de la gama de importaciones y de las dificultades crecientes de la sustitución. A su vez, estos fenómenos se conciben como de naturaleza estructural: son las condiciones de

/rezago en

rezago en que comienza y en que se desenvuelve la industrialización periférica, en cuanto al grado y a la amplitud de penetración de la tecnología, y en cuanto a los niveles relativos de productividad e ingreso medio, los que en última instancia determinan la imposibilidad de introducir cambios concomitantes en la estructura productiva y en la gama, capaces de asegurar la mantención de un ritmo acelerado de desarrollo.

Resta integrar al argumento las postulaciones de la CEPAL respecto a las causas de la limitación de la capacidad para importar y/o de su lento crecimiento. Según se aduce, las condiciones de rezago a que se acaba de hacer referencia obligan a operar con altos niveles relativos de costos industriales, y éstos excluyen la posibilidad de ampliar significativamente la capacidad para importar mediante la exportación de manufacturas. Perdura así el carácter primario-exportador de la periferia, mientras el grado de desarrollo alcanzado en los centros tiende a desacelerar el crecimiento de su demanda de importaciones de productos primarios; cuyas circunstancias impiden lograr el rápido aumento del volumen de las exportaciones periféricas sin grave menoscabo de la relación de términos del intercambio. Conclúyese a contrario sensu que la evolución limitativa de las exportaciones, y a partir de ella la de la capacidad para importar, es también un fenómeno de naturaleza estructural, inherente a la fase de industrialización sustitutiva: proviene de las condiciones de rezago estructural en que ésta se desarrolla, y da la especialización primario-exportadora del polo periférico en el sistema económico mundial ^{16/}.

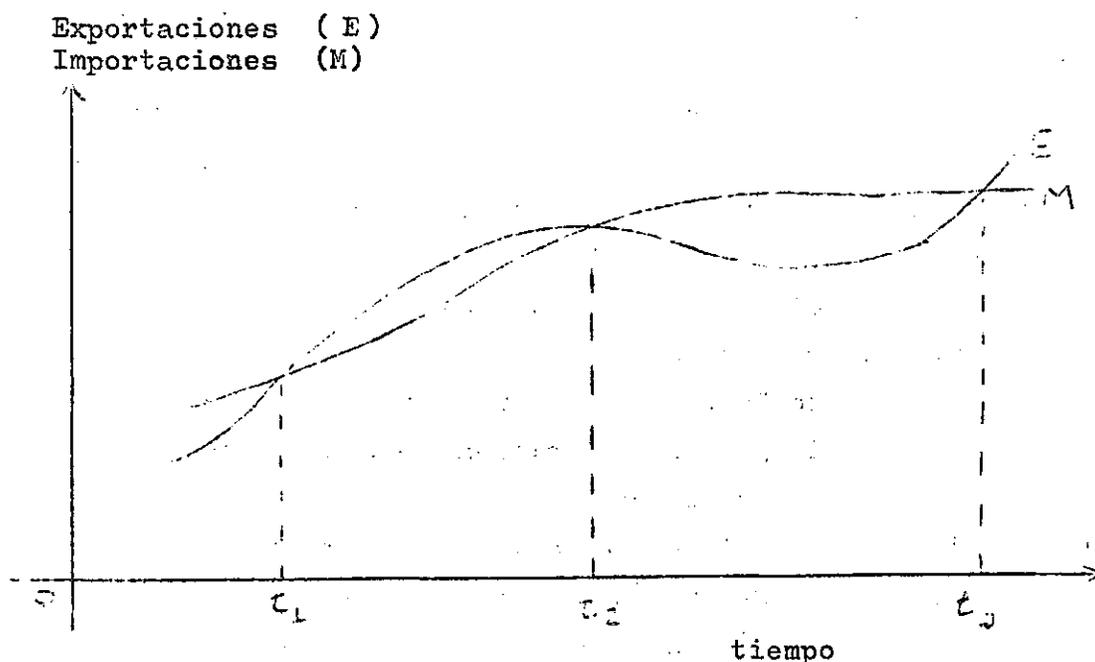
iii) Estrangulamiento externo y variaciones coyunturales de los precios.

Del conjunto del razonamiento anterior se desprende que el estrangulamiento externo del desarrollo basado en la sustitución de importaciones tiene un origen estructural, constituye una tendencia de largo plazo inherente a la dinámica de la estructura económica periférica durante la llamada fase de desarrollo hacia adentro. Sin embargo, concíbese que esta tendencia se realiza mediante un mecanismo de corto

/plazo vinculado

plazo vinculado a las oscilaciones coyunturales de los términos del intercambio ^{17/}.

Téngase en cuenta el gráfico 2, en cuyo eje vertical se representan las exportaciones e importaciones periféricas valoradas a sus respectivos precios corrientes, y en cuyo eje horizontal se mide el transcurso del tiempo.



En coyuntura el alza, como entre t_1 y t_2 , mejoran los términos del intercambio a raíz del mayor aumento de los precios de las exportaciones primarias que de las importaciones industriales periféricas. Ambas crecen intensamente y a ritmos similares, sin desmedro de que aún en períodos de alza tienda a producirse una continua tensión en la balanza de pagos. En efecto, la evolución favorable de los precios incita a aumentar el volumen de exportaciones; la consecuente multiplicación de los ingresos en sucesivos períodos, induce a su vez a aumentar la producción y a ampliar la capacidad industrial, y por eso mismo a incrementar aceleradamente las importaciones. En coyuntura a la baja, como entre t_2 y t_3 , empeoran los términos del intercambio, en
/virtud de

virtud de la caída más intensa de los precios primarios. Por lo general, la brusca baja del valor de las exportaciones obliga a tomar medidas destinadas a restringir las importaciones y a mantener el nivel de ingreso. La disparidad entre los ritmos de variación de la actividad exportadora y de la actividad interna tiende a perpetuar el desequilibrio externo inicial, e induce a acentuar las medidas restrictivas y a intensificar la sustitución de importaciones, a costa de cierto grado de endeudamiento externo.

En cada nuevo auge, la operación más intensa de las ramas ya existentes y la instalación de otras acelera el ritmo de crecimiento de las importaciones, en circunstancias que los efectos del alza de precios sobre la capacidad para importar se ven en parte contrarrestados por los efectos adversos del endeudamiento. Cuanto más se avanza en el proceso sustitutivo, esto es, 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.

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 aún incluye tal tipo de bienes y otros prescindibles, resulta fácil compensar la contracción de la capacidad para importar restringiendo algunas importaciones, y mantener así los niveles de importación requeridos por la operación de las ramas ya instaladas, y aún por la instalación de nuevas ramas. En fases avanzadas, la compresión compensatoria de las importaciones, de realizarse, habrá de recaer en cambio sobre insumos y bienes de capital cuya prescindencia puede incluso llegar a comprometer el mantenimiento de los niveles preexistentes de actividad económica. Así pues, en el transcurso del proceso de industrialización de la periferia aumenta su vulnerabilidad externa, y ésta obliga de más en más a recurrir al endeudamiento.

/En el

En el análisis de la tendencia al desequilibrio externo anteriormente presentado, se supuso como primera aproximación que las exportaciones e importaciones aumentan continuamente 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.

En las fases iniciales en que el grado de vulnerabilidad es pequeño, la caída del valor de las exportaciones y el déficit consecuente pueden ser fácil y prontamente compensados mediante la reducción de las importaciones. Tampoco se hace necesario recurrir a un gran nivel de endeudamiento externo, cuya magnitud puede ser fácilmente compensada en el auge ulterior. Empero, a medida que se avanza en el proceso, aumenta la vulnerabilidad. En las contracciones sucesivas, el déficit se hace mayor y más prolongado, y cada vez exige grados de endeudamiento mayores y más difíciles de compensar.

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, exigiéndose 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 déficit de mayor magnitud e intensidad, y a grados crecientes de endeudamiento externo, los cuales terminan por entorpecer la continuidad del proceso sustitutivo y/o por reducir el ritmo de crecimiento de la producción periférica.

3. Los obstáculos internos al desarrollo

Como se acaba de constatar, se concibe que el estrangulamiento externo del proceso de desarrollo periférico es en lo esencial provocado por las condiciones internas de estructura que le son inherentes. En efecto, según se aduce, las transformaciones que van ocurriendo en la estructura productiva y los cambios concomitantes en la gama de importaciones impiden a la larga que éstas crezcan al ritmo requerido para mantener una alta tasa de crecimiento del ingreso. Aún más, el permanente rezago tecnológico y organizativo con que se producen tales transformaciones, hace que perdure la especialización primario-exportadora de la periferia, y con ella la limitación de su capacidad para importar, en un sistema económico mundial donde la demanda de productos primarios tiende a crecer con lentitud.

Es de observar que el análisis del estrangulamiento sólo integra explícitamente algunas de las características de la estructura económica periférica, aquellas que se requiere tener en cuenta para esclarecer los orígenes y la significación de los agudos problemas de balanza de pagos propios de la industrialización sustitutiva. En especial, se consideran las peculiaridades de la estructura industrial, en cuanto al grado de diversificación, integración y complementariedad que va alcanzando, y los cambios en la gama de importaciones que acompañan a esta transformación.

El análisis de los obstáculos internos al desarrollo es de la misma naturaleza que el anterior. Sin embargo, como la argumentación se articula no ya en torno a los problemas de balanza de pagos, sino al proceso de ahorro e inversión, se tiene en cuenta de manera explícita y directa un conjunto mucho más amplio de las características internas de estructura que lo condicionan. En otras palabras, ahora la misma tendencia de largo plazo a la pérdida de dinamismo de la industrialización sustitutiva se examina en conexión a los factores que entorpecen la acumulación, y ello conduce naturalmente a considerar con mayor amplitud las condiciones internas de estructura en que ésta se realiza ^{13/}.

/Así como

Así como el análisis del estrangulamiento externo amplía y profundiza las postulaciones de la interpretación del proceso de industrialización relativas al desequilibrio externo, el análisis de los obstáculos internos al desarrollo retoma y extiende aquéllas que dicen respecto a la estructura industrial y a la estructura agraria de la periferia. Pero al hacerlo, incorpora aportes de estudios de naturaleza sociológica atinentes a la estructura social,^{1/} en un intento de explicar cómo los cambios que van ocurriendo en ella se condicionan recíprocamente con los que se verifican en la estructura económica, y cómo tales cambios tienden a dificultar las funciones de acumulación y gestión, esenciales para la continuidad del proceso sustitutivo. Así pues, los temas que se perfilan como principales dicen relación a la estructura agraria, a la estructura industrial, a la estructura social y su correlativa distribución del ingreso, y al entorpecimiento de las funciones de acumulación y gestión.

i) La estructura agraria

En la interpretación del proceso de industrialización a que se acaba de aludir, las consideraciones que se tejen en torno a la agricultura tienen por objeto la explicación de dos hechos, la relativa rigidez de su oferta y la sobreabundancia de fuerza de trabajo. Concíbese que tales problemas no derivan, como en la industria, de la inadecuación de la tecnología generada en los centros, pues en el sector agrícola se dispone de un espectro mucho más amplio de técnicas, tanto en lo que respecta a la escala en que éstas se vierten, cuanto en lo atinente a las proporciones en que es factible combinar los distintos recursos productivos.

Según se aduce, aquellos problemas tienen conexión con las características de la estructura de la propiedad agraria, signada por la coexistencia de latifundio y minifundio, y por la proliferación de formas

^{1/} Al respecto, véase la nota incluida en la pág.

precarias de tenencia del suelo; cuyas características constituyen a la vez el rasgo fundamental y la base del conjunto de las peculiaridades de estructura de dicho sector. En efecto, se atribuye a este sistema de propiedad la subutilización de grandes extensiones de tierra potencialmente productivas, el rezago en cuanto a la penetración de técnicas avanzadas y a los niveles de productividad, y la adopción de tecnologías inadecuadas frente a la escasez relativa de los recursos propia de la periferia.

He aquí una breve reiteración del argumento. El latifundio se establece y/o consolida por consideraciones de prestigio social, pero también en atención a la rentabilidad relativa - descontando el riesgo - de la inversión inmobiliaria, en economías signadas por una gran inestabilidad. Sin embargo, la concentración de la propiedad de la tierra conspira contra su uso pleno, debido a las ineficiencias de gestión y a las ingentes cantidades de capital requeridas para la explotación de grandes áreas; e implica por eso mismo limitaciones de la oferta de bienes agrícolas y de la demanda de empleo rural, tanto más cuanto razones de economicidad y de orden psico-social dificultan la penetración de métodos de cultivo que aumentan los rendimientos por unidad de superficie, y favorecen la adopción de técnicas que ahorran mano de obra. A raíz de la incapacidad de capitalizarse, el minifundio estagna la producción de sus tierras y transforma en redundantes los incrementos de población activa que es incapaz de absorber. Las formas de tenencia precaria impiden la realización de inversiones cuyo valor adhiere al del suelo, e incitan a adoptar otros tipos de técnicas que aumentan la productividad del trabajo, en desmedro de la de la tierra.

A efectos de develar las causas de la pérdida de dinamismo de la acumulación y del proceso sustitutivo, el análisis de los obstáculos internos al desarrollo cambia de perspectiva, y pone énfasis no 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. Para estos fines, se

/intenta esclarecer

intenta esclarecer cómo la estructura agraria y la estructura social se condicionan recíprocamente al irse conformando de manera interrelacionada, y qué características y limitaciones imprimen a su propia evolución ulterior ^{19/}.

Concíbese que la estructura agraria actual tiene sus orígenes en formas de producir, en modos de apropiación de la tierra y en sistemas político-sociales y de valores de tipo pre-capitalista, que se remontan al período colonial. Pero que a este trasfondo histórico, variable de país a país, se sobrepone la acción del desarrollo hacia afuera, consolidando algunas de las características de la estructura anterior, e imprimiéndole otras nuevas.

La integración de las economías rezagadas al sistema económico mundial se dió mediante la introducción de nuevas técnicas y la concentración del esfuerzo de acumulación en sus sectores exportadores de productos primarios. Solo en algunos casos la producción de exportación coincidió con la producción agropecuaria. Pero en todos, la integración a la economía mundial incidió en mayor o menor medida sobre la estructura agraria preexistente, induciendo la reorientación del empleo de la tierra hacia la producción mercantil, y concomitantemente la introducción de nuevas técnicas, aunque de carácter muy extensivo. Ambos factores contribuyeron a mantener deprimidos los salarios y a elevar sustancialmente los márgenes de ganancias y los niveles de renta, y éstos a su vez hicieron posible consolidar o aún agravar la concentración de la propiedad agraria, y en general, de la riqueza.

La reconstitución de la estructura social corre paralela. Sin desmedro de la incidencia de factores históricos que le otorgan características muy particulares en cada caso específico, concíbese que, a grandes rasgos, se conforma una estructura social esencialmente dicotómica, constituida por un pequeño grupo de propietarios que disfrutaban de altos ingresos y por vastos grupos desposeídos de bajo nivel de ingreso y de vida, en la cual los grupos medios poseen escasa significación.

/ii) La estructura

ii) La estructura industrial

En la interpretación del proceso de industrialización, la influencia del sector industrial sobre los desajustes intersectoriales de la producción y sobre los problemas del empleo se explica en función de la inadecuación de la tecnología adoptada en dicho sector. Según se aduce, las condiciones de rezago en que comienza y se desenvuelve el proceso sustitutivo obligan a emplear técnicas gestadas en los centros, que al mismo tiempo resultan inadecuadas a tales condiciones, esto es, a la mayor escasez relativa de capital y a los menores niveles relativos de productividad e ingreso medio peculiares de la periferia. Es así que la densidad de capital en que las técnicas se vierten comprometen la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en la industria, en la medida requerida por el crecimiento vegetativo de la población, y por la sobreabundancia de mano de obra que se va generando en la agricultura y en otros sectores de baja productividad; en tanto las indivisibilidades de escala, dada la exigüidad de los mercados periféricos, obligan a subutilizar el capital en unos sectores mientras resulta escaso en otros, y generan por lo tanto desajustes intersectoriales de la producción.

Las consideraciones sobre la industria que se acaban de sintetizar, son en cierto sentido opuestas a aquellas que en la misma interpretación dicen respecto a la agricultura. En efecto, concíbese que en este último sector los problemas de la oferta y del empleo no provienen de la tecnología, sino de las características de la estructura de la propiedad. En cambio, en lo que respecta a la industria, todo el peso del argumento recae sobre las condiciones de tipo técnico-económico en que ésta ha de desarrollarse, y que se articulan mediante el concepto de inadecuación de la tecnología.

En el análisis de los obstáculos internos al desarrollo se procura un mayor grado de unidad, en tanto las transformaciones estructurales que ocurren en la industria se estudian también en conexión con las que sobrevienen en la estructura social, buscando obtener por esta vía una visión más integrada de los aspectos económicos y sociales del proceso de desarrollo de la periferia 20/.

/Según se

Según se piensa, la industrialización sustitutiva, más allá de los condicionamientos impuestos por los bajos niveles de productividad e ingreso medio, comienza condicionada por la propia estructura social preexistente y por la distribución del ingreso que le es correlativa, las que limitan sobremanera las dimensiones del mercado interno. En conexión con estos factores, la industrialización procede en sus comienzos mediante la producción de una variada gama de bienes de tecnología simple, cuya producción relativamente extensiva es compatible con bajos niveles de salarios; y cuyos mercados restringidos y altamente protegidos permiten altos márgenes de ganancia.

Tienden pues a consolidarse las situaciones de privilegio peculiares de la estructura social constituida durante el período previo. Si a ello se asocian las dificultades que dicha estructura impone a la movilidad social, impidiendo el surgimiento de nuevos elementos dinámicos, compréndese que la misma no se modifique sustancialmente durante la fase de industrialización sustitutiva. Se amplían en ella la dimensión y los intereses del estrato superior, y si bien los grupos medios van a adquiriendo creciente importancia numérica, subsisten vastos grupos de muy bajo nivel de ingreso para los cuales no se va logrando una adecuada integración en el sistema económico y social.

iii) La estructura social y la distribución del ingreso

Reconsidérese a grandes rasgos el conjunto de la argumentación precedente. Se concibe que durante el desarrollo hacia afuera se va conformando y/o consolidando una estructura social, peculiar también de la condición periférica, que acompaña a la transformación de la estructura económica ínsita en la especialización primario-exportadora. 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 nuevos mercados, la penetración de nuevas técnicas, a pesar de su carácter muy extensivo tiende a generar continuos

/excesos de

excesos de mano de obra que permiten mantener bajos niveles de salarios. Es así que los aumentos de productividad y rentabilidad se reflejan en aumentos más que proporcionales de ganancias y rentas, mediante los cuales los grupos de altos ingresos no sólo adoptan patrones de consumo conspicuo propios de sociedades de mayor desarrollo, sino que logran la ulterior concentración de la riqueza ^{21/}.

Durante el desarrollo hacia afuera se consolida 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, constituida esencialmente por propietarios y desposeídos; la que a su vez incide sobre la estructura de poder y adquiere por esta vía relativa inercia, en lo que respecta al grado de movilidad social.

Se concibe también que durante la fase de industrialización sustitutiva, sin desmedro de la existencia de problemas generados por la inadecuación de la tecnología a las condiciones de rezago propias de la periferia, la estructura social y la distribución del ingreso poseen una incidencia decisiva, pues condicionan la composición de la demanda y la dimensión del mercado y a partir de ellas, el tipo de bienes a sustituir y el carácter monopólico que adquiere su producción.

Mientras la industria se amplía extensivamente, pero adoptando técnicas capital-intensivas, sobrevienen nuevas transformaciones en la agricultura, donde el tipo de técnicas utilizadas tienden a generar continuos excesos de mano de obra. Es así que los salarios no aumentan en proporción a los aumentos de la productividad del trabajo, en tanto que los altos márgenes de ganancias y rentas se concentran en pocas manos, permitiendo que la concentración de la riqueza se extienda a las actividades industriales, y que simultáneamente se mantenga una elevada propensión a consumir.

La estructura social se va pues transformando durante la fase de industrialización sustitutiva, mas no de modo sustancial. Se amplía la dimensión y los intereses del grupo de propietarios, pero no disminuye 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

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 vastos grupos de muy bajos ingresos, tanto por los bajos niveles de salario real, cuanto por la proliferación de servicios de escasísima productividad, forma de ocupación de la fuerza de trabajo que la estructura económica y social del sistema impide absorber productivamente.

iv) El entorpecimiento de las funciones de acumulación y gestión Concíbese que dichas estructuras, al irse conformando durante el desarrollo hacia adentro, impiden a la larga que se cumplan eficientemente las funciones de acumulación y gestión en los sistemas periféricos, al punto de determinar la pérdida de dinamismo del proceso sustitutivo y de comprometer la ulterior transformación estructural 22/.

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, debido principalmente al condicionamiento que impone en cuanto al tipo de técnicas a utilizar. Pero además, a raíz de las características de la estructura agraria, y en estrecha conexión con las de la estructura social, se verifica en dicho sector un desperdicio de recursos ligado a simples deficiencias de capacitación y gestión.

La subutilización del capital impuesta a la industria por la inadecuación de la tecnología, que de suyo constituye un problema general del desarrollo periférico, es agravada por la incidencia de las condiciones de la estructura agraria, de la estructura social y de la distribución del ingreso, sobre la composición de la demanda y el tamaño de los mercados. La protección excesiva con que se instalan las diversas ramas, y el carácter monopólico y la falta de iniciativa relacionados a la estructura social, conducen a un grado de subutilización de los equipos mayor aún que el requerido por la exigüidad de los mercados.

La subutilización generalizada de los recursos implica menor ingreso que el potencial, y, en consecuencia, menor ahorro que el potencial. A lo cual se suma el obstáculo a la acumulación impuesto por las pautas de consumo conspicuo propias del estrato de altos ingresos, y aún de los estratos medios.

/Aparte de

Aparte de su incidencia sobre el ritmo global de acumulación, la subutilización de recursos y la alta propensión al consumo que derivan de la conformación de la estructura económica y social, implican también ritmos sectoriales de acumulación y crecimiento incompatibles con la plena absorción de la fuerza de trabajo, y en consecuencia, con una distribución del ingreso menos regresiva.

Como ya fue señalado, las condiciones estructurales imperantes en la agricultura, aliadas a las características de la estructura social, fuerzan la continua expulsión de mano de obra desde dicho sector. Asimismo, ese conjunto de condiciones y características, en conexión con la escasez de ahorro y la subutilización de capital inherentes al desarrollo de la industria, implican que su ritmo de crecimiento resulta insuficiente para absorber la población activa desplazada del sector primario y de otros sectores de baja productividad. A su vez, el desempleo estructural impide la elevación del nivel de ingresos de grandes grupos sociales, es decir, tiende a perpetuar o aún a empeorar las disparidades existentes en la distribución del ingreso y la riqueza.

Así pues, la dinámica de la transformación estructural incita en el desarrollo hacia adentro conlleva la baja utilización de los recursos productivos, y simultáneamente una distribución extremadamente regresiva de la riqueza y del ingreso, configurando situaciones de privilegio en las cuales los ingresos personales no guardan relación con los aportes efectivos de quienes los reciben. De suyo, el tipo de transformación de la estructura económica y social y su expresión en la redistribución regresiva del ingreso entorpecen constantemente la movilidad social; en tanto que las situaciones de privilegio implícitas en los patrones distributivos constituyen factores de desestímulo al surgimiento de elementos dinámicos, potencialmente provenientes de los estratos medios e inferiores.

En síntesis, los cambios que la industrialización sustitutiva apareja en la estructura económica y social tienden a impedir que las funciones de acumulación y gestión se cumplan eficientemente, comprometiéndose la continuidad del propio proceso, que a la larga pierde dinamismo.

Tercera parte

EL AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA

Capítulo VII

LAS DIVERSAS RECOMENDACIONES DE POLITICA

1. Introducción

Como se señaló en la introducción general, en este trabajo se entiende por pensamiento de la CEPAL el conjunto formado por sus aportes a la interpretación de la evolución y funcionamiento de las economías latinoamericanas, y al diseño de la política de desarrollo y de la política económica en la región ^{A/}. El presente capítulo se destina a revisar el segundo de estos ámbitos, esto es, el de las recomendaciones de política económica.

Dicha revisión consiste en describir las diversas recomendaciones de política, y en dar cuenta del grado de coherencia que cada una de ellas guarda con los cuerpos de teoría examinados en capítulos anteriores.

Los ítem 2 a 6 se refieren a las políticas que se fueron postulando en conexión con los aportes de teoría considerados fundamentales, durante el período 1948/54.

En el campo de la política de desarrollo (ítem 2), la industrialización se configura como eje principal, desde que constituye la forma ineludible de aumentar los niveles de ingreso y de productividad del trabajo de la periferia, y de retener los frutos del progreso técnico. Pero debido a las contradicciones inherentes a la industrialización espontánea - los desajustes intersectoriales de la producción y las tendencias al subempleo y al desequilibrio externo - habrá de requerirse la conducción deliberada del proceso de industrialización. Un primer intento de establecer principios

A/ De acuerdo a pág. 1 anterior.

aptos para conducirlo se expresa en criterios de asignación de recursos. Dicen ellos cómo distribuir la inversión entre el sector exportador y las varias actividades internas, y qué alternativas técnicas utilizar a fin de obtener un máximo de ingreso social; y aunque planteados desde una perspectiva estática, traducen a tal perspectiva, grosso modo, los objetivos implícitos de maximizar la productividad del trabajo y el empleo, y de paliar la tendencia al desequilibrio externo.

En el campo de las relaciones económicas internacionales (ítem 3), las recomendaciones que dicen respecto a la política comercial - protección e integración, constituyen un simple corolario de la recomendación en pro del desarrollo industrial, y de la forma que ésta asume en los criterios de asignación de recursos; igual es pues la naturaleza de los objetivos que se procuran con tales recomendaciones. Difiere la argumentación sobre el financiamiento externo, en tanto por su propia naturaleza ha de tener en cuenta el transcurso del tiempo. Pero las razones para recurrir transitoriamente a él son aún aquellas mismas peculiaridades de la periferia: la baja productividad e ingresos medios, que impiden comprimir el consumo presente, y la tendencia al desequilibrio externo.

En el campo de la política agraria (ítem 4), las recomendaciones dicen respecto a la necesidad de elevar la productividad de los recursos a efectos de adecuar la dinámica de la oferta agrícola a los requerimientos del desarrollo hacia adentro; y especialmente, a elevar de forma paulatina la productividad del trabajo, como medio de ir liberando la mano de obra requerida por los demás sectores, hasta reabsorberla totalmente en condiciones de mayor dotación de capital por hombre.

Mediante la planificación (ítem 5), se procura dar precisión a la política de desarrollo, expresarla como un conjunto de objetivos y medios compatibles entre sí, en cada período y entre diversos períodos de ingreso. Pero al plantear su técnica, se incorporan a ella aquellos objetivos generales de política que se consideran

/necesarios para

necesarios para el desarrollo de la periferia: la industrialización sustitutiva como eje central, conducida de modo a elevar productividad y empleo, y a evitar el desequilibrio externo. Finalmente, el Estado (ítem 6), aparece como el gestor e impulsor principal de la política que el plan expresa, a través de su acción en distintos ámbitos de la política económica.

Las consideraciones precedentes permiten desde ya vislumbrar la relativa unidad de las varias recomendaciones de política a que se han hecho referencia, derivada sin duda de que todas se arraigan en la misma concepción general, y se asocian a la misma interpretación del desarrollo de la periferia. Sin embargo, como se podrá constatar posteriormente, cuando las recomendaciones antedichas se consideran en conjunto, se aprecia que en ellas no se halla coherentemente integrada la conclusión de política más relevante que pueda derivarse del ámbito de la teoría. A saber, la prioridad de los objetivos de la productividad y el empleo para el desarrollo periférico.

2. La política de desarrollo

Considérense las siguientes afirmaciones:

"Se ha dicho anteriormente que uno de los objetos de este informe es discutir el contenido de un programa de desarrollo. Se dijo también que este programa es la expresión de una política de desarrollo y que ésta requiere orientarse en ciertos principios cuya formulación corresponde a la investigación teórica. No extrañe, por tanto, que en los capítulos siguientes hayamos creído conveniente proseguir el análisis de algunos aspectos de los fenómenos de desarrollo que se había iniciado en informes anteriores ... Si bien todas estas explicaciones teóricas tienen ese objetivo primordial, no se nos escapa que de ellas surge aún una impresión fragmentaria que sólo podrá evitarse conforme la discusión vaya depurando y sedimentando las ideas" ^{*/}.

*/ Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op. cit., pág. 10.

La cita precedente comprueba cómo los dos aspectos del pensamiento cepalino - el de teoría y el de política - se fueron constituyendo de modo interconectado, pero al mismo tiempo pone de manifiesto la clara conciencia de la necesidad de fundamentar el segundo en el primero. En efecto, según se señala, de la interpretación teórica han de derivarse los principios rectores de la política de desarrollo, y de ésta el contenido básico de la programación.

El presente ítem se destina a examinar en qué medida se logra cumplir con este objetivo explícito, en el pensamiento de la CEPAL.

i) La necesidad de la industrialización y de su conducción deliberada.

Son éstas las recomendaciones de política más generales, que ya se encuentran presentes e integradas de modo coherente a aquel conjunto de ideas constitutivas de la concepción del sistema centro-periferia.

Para comprender el alcance de tales recomendaciones, es necesario tener en cuenta que ya a partir de dicha concepción, el pensamiento cepalino encara el problema de la industrialización periférica desde dos puntos de vista, teórico uno y de política el otro.

Reconsiderérese el primero de ellos. Al nivel más abstracto se plantea que - debido a las transformaciones en la composición de la demanda y en la distribución intersectorial de la producción y del empleo inherentes a todo proceso de desarrollo - la industrialización constituye el camino obligado del desarrollo periférico, tan luego se alcanza cierto grado de desarrollo de la economía mundial ^{x/}. A un menor nivel de abstracción, se examina cómo las oscilaciones coyunturales y las transformaciones de estructura ocurridas en ella, impulsan la industrialización de la periferia, sobre todo a partir de los años 30 ^{AA/}.

x/ De acuerdo a capítulo 1, ítem 8.

AA/ De acuerdo a capítulo 1, ítem 7.

Aún del punto de vista teórico, delíneanse las características que posee este proceso espontáneo: la presencia de problemas de acumulación, de desajustes intersectoriales de la producción, de absorción de mano de obra y de balanza de pagos; tensiones todas cuya pertinacia deriva de la supervivencia de la "condición periférica", i.e., de la perpetuación de la desigualdad entre los niveles de productividad y de ingreso, y del rezago estructural respecto al centro, durante la fase de desarrollo hacia adentro ^{A/}.

Es sobre esta primera aprehensión teórica que se asientan las postulaciones de la CEPAL respecto de la industrialización, encarada del punto de vista de la política económica. Desde tal perspectiva, la industrialización aparece como la forma ineludible de aumentar los niveles de ingreso y de productividad del trabajo, y de retener por esta vía los frutos del progreso técnico. Pero al mismo tiempo, debido a las contradicciones antes mencionadas, inherentes a la industrialización espontánea, se entiende necesario impulsar el desarrollo periférico mediante la conducción deliberada de su proceso de industrialización ^{AA/}.

La necesidad de la industrialización y de su conducción deliberada son pues dos recomendaciones indisolublemente ligadas, ya que se arraigan en el mismo contexto teórico. En conjunto, constituyen los lineamientos más generales de la política de desarrollo propugnada por la CEPAL ^{AAA/}.

^{A/} De acuerdo a capítulo 1, ítem 9.

^{AA/} De acuerdo a capítulo 1, ítem 10.

^{AAA/} Al ignorar esta distinción entre industrialización espontánea e industrialización dirigida, y por ende las bases teóricas en que se sostiene la política de desarrollo propugnada por la CEPAL, sus críticos han sido llevados a encarar esta postura en pro de la industrialización como simple ideología, la simple expresión de un deseo de autarquía. (A título de ejemplo, véase Controversia sobre Latinoamérica, de A. Hirschman, Ed. Instituto Torcuato Di Tella, Bs. As., 1963). Posteriormente se podrá apreciar que, por el contrario, la posición cepalina establece con nitidez límites para la industrialización, al proponer criterios de asignación de recursos entre sectores externo e interno, y en éste, entre industria y demás sectores productivos.

/Tales lineamientos

Tales lineamientos se encuentran reiterados en múltiples publicaciones de dicha institución ^{*}/ . Sin embargo, más que reexaminar su validez a la luz de nuevos textos y en base a citas adicionales, interesa aquí destacar la coherencia de dichas recomendaciones de política con las conclusiones que dimanar de la teoría del deterioro de los términos del intercambio y de la interpretación del proceso de industrialización.

La primera versión formal de la teoría del deterioro procura develar la significación de dicho fenómeno; la segunda y tercera inquieren sobre sus causas. Tomadas en conjunto, de ellas se desprende que en las condiciones reales de inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, de rezago de la productividad y de sobreabundancia de mano de obra propias de la periferia, su especialización conduce a la caída de la relación de términos del intercambio, cuyo significado implícito es la transferencia hacia los centros de los frutos del progreso técnico. Dicha teoría, que en verdad constituye un cuerpo de análisis alternativo, arriba pues a conclusiones opuestas a las de la teoría tradicional de la división internacional del trabajo. Mientras ésta es estructurada para demostrar las ventajas de la especialización, aquélla plantea la necesidad del desarrollo industrial, única forma de reducir el exceso de mano de obra y simultáneamente el rezago de su nivel de productividad, y de contrarrestar, por consiguiente, las causas profundas de la tendencia al deterioro y a la concentración de los frutos del progreso técnico en las economías centrales.

Esta recomendación de política se desprende con entera precisión y rigor de la tercera versión formal de la teoría del deterioro. Pues como se ha podido comprobar, con ella se demuestra en abstracto

^{*}/ Véase especialmente Prebisch, R., "A mística do equilibrio espontaneo da economia" y "La programación del desarrollo y la iniciativa privada", citadas con anterioridad.

- esto es, para una economía periférica hipotética - que la especialización conduce a un nivel de ingreso social menor que el que se alcanza mediante el proceso espontáneo de industrialización ^{*}/.

Igual grado de precisión y rigor se logra en la justificación de la necesidad de conducir deliberadamente dicho proceso. En efecto, de la versión antedicha se deriva que la libre operación del sistema económico conduce a una distribución no óptima de los recursos productivos y a un nivel de ingreso social menor que el potencialmente alcanzable mediante medidas de política que induzcan cierto grado mayor de expansión de la industria, a expensas de cierto grado menor de aumento de las exportaciones primarias ^{**}/.

La recomendación de sustituir el laissez faire por una política deliberada de desarrollo centrada en la expansión de la industria resulta también consistente con el conjunto de argumentos teóricos que constituyen la interpretación del proceso espontáneo de industrialización propia de la CEPAL.

Como ya se señaló, de acuerdo a esta interpretación dicho proceso es signado por el reaparecimiento pertinaz de ciertos desequilibrios de naturaleza estructural, en tanto derivan de la conformación previa y de las transformaciones que va sufriendo la estructura económica periférica durante la fase de desarrollo hacia adentro. Debido a su mera naturaleza, es claro que tales desequilibrios no pueden ser corregidos, sino que son justamente resultado del libre juego de las fuerzas del mercado; y por ende, que para obviarlos será necesario actuar sobre dichas fuerzas de modo deliberado.

^{*}/ De acuerdo al análisis que se realiza en base al gráfico incluso en la p. 100, del que se desprende que empleando la cantidad adicional OP de mano de obra en el sector exportador, se obtiene un nivel de ingreso menor que distribuyéndola entre éste y la industria en las cantidades OJ y PJ, respectivamente.

^{**}/ Ibid. El ingreso máximo se obtiene asignando OG \searrow OJ de trabajo al sector exportador, y PG \searrow PJ a la industria.

Reconsidérese la argumentación más en detalle. La tendencia al desequilibrio externo, que se explica en función de la disparidad dinámica entre el crecimiento de la capacidad para importar y los altos requerimientos de importaciones propios del proceso sustitutivo, se concibe, por ello mismo, como inherente a dicho proceso. De éste su carácter necesario se desprende que para obviar sus efectos nocivos sobre la continuidad del desarrollo, ha de requerirse obrar con provisión tanto sobre las exportaciones y otros rubros del pasivo de la balanza de pagos, como sobre los efectos de la sustitución en la composición y valor de las importaciones.

Según se aduce, la industrialización sustitutiva es acompañada por desajustes intersectoriales de la producción - carencias de infraestructura, energía, transportes, inadecuación de la oferta agrícola, etc. - y por tendencias al subempleo, desequilibrios éstos que se conciben vinculados a la inadecuación de la tecnología y a las características de la estructura agraria. Derivan ellos de manera espontánea de las fuerzas del mercado, en tanto la acción de los agentes económicos, por consideraciones de lucratividad o de naturaleza psico-social, conduce al uso de técnicas y a una distribución sectorial de los recursos productivos diversos de los que pudieran considerarse óptimos del punto de vista social. Una vez más, por lo tanto, compruébase que la conducción deliberada del proceso de industrialización resultará necesaria, a efectos de minimizar las consecuencias de tales desequilibrios sobre la continuidad del desarrollo de la periferia.

Las recomendaciones en pro de la industrialización y de su conducción deliberada se revelan pues como consistentes con los cuerpos de teoría anteriormente examinados. Empero, ellas sólo constituyen las bases más generales de la política de desarrollo propugnada por la CEPAL. Esta también es encarada desde la perspectiva más específica de la asignación de recursos, que constituye el próximo objeto de estudio.

/ii) Los criterios

ii) Los criterios de asignación de recursos

Refiérense sucesivamente los que dicen respecto a su distribución intersectorial y a la selección de tecnología, para luego examinar la coherencia del conjunto con las conclusiones a que se arriba en el ámbito de la teoría.

- La distribución intersectorial de los recursos productivos

Como es usual en la economía convencional, en la literatura cepalina el objetivo de la política de desarrollo - y por ende la finalidad de la industrialización - se plantea en términos de la maximización del ingreso social, indicador corriente del bienestar de la comunidad; y a la vez, en términos de su anverso, o sea, desde la perspectiva de la asignación de los recursos productivos. Según se aduce, la utilización óptima de los factores requiere tener en cuenta cómo distribuirlos entre producción de exportaciones y producción interna, y entre los distintos sectores y ramas de actividad de esta última ^{1/}.

En consonancia con este tipo de aproximación al tema de la asignación de recursos, la atención se centra pues sobre su distribución intersectorial, dejándose de lado el problema de la distribución intertemporal y, aunque momentáneamente, el de la elección entre técnicas alternativas en las diversas ramas y actividades. Asimismo, teniendo presente el modo de definir la tecnología ya referido, se desprende que aislar la consideración de alternativas tecnológicas implica suponer la igualdad de la densidad de capital por hombre ocupado y de la relación entre las productividades de capital y trabajo en todos los usos posibles de dichos factores, siempre que ellos sean perfectamente divisibles y/o que se los utilice a plena capacidad ^{A/}.

^{A/} En efecto, ex-hipótesis los factores se combinan en proporciones fijas, definidas por la densidad de capital, K/T ; a su vez, ésta es equivalente a la relación t/k entre las productividades físicas de trabajo y capital. Véase p. 74 anterior.

En el contexto del pensamiento de la CEPAL, el problema de la distribución de los recursos entre exportaciones y producción interna es encarado para la periferia en su conjunto, esto es, dejando de lado los casos de pequeños productores aislados, o aún, los casos particulares de bienes primarios cuya elasticidad de demanda resulta excepcionalmente elevada.

Concíbese que la elasticidad-precio de la demanda céntrica de productos primarios periféricos es de magnitud pequeña, de modo que un aumento de su oferta fuera de relación con el crecimiento del ingreso de los centros, normalmente traerá consigo tal baja del precio que el valor de esas exportaciones puede incluso llegar a reducirse. Se comprende así que en cada período de ingreso la opción de asignar los recursos adicionales disponibles para aumentar las exportaciones primarias o la producción con destino interno "... está contenida dentro de muy estrechos límites" ^{*}/.

Como es usual en la literatura cepalina, la elucidación de cuáles son estos límites se emprende por primera vez mediante un simple ejemplo ^{**}/, destinado a demostrar cómo resulta preferible destinar los recursos adicionales de una economía periférica a la producción interna, siempre que la caída del precio consecuente de su empleo en la producción de bienes primarios de exportación reduzca la productividad marginal en este sector por debajo del nivel que se alcanza en el primero. Así pues, a través de dicho ejemplo se introduce tácitamente el principio de la equimarginalidad como criterio de la distribución de los recursos productivos entre los dos sectores en cuestión. ²/.

^{*}/ Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op. cit., pág. 14.

^{**}/ El ejemplo aludido se halla transcrito en los últimos tres párrafos de la Referencia Bibliográfica Nº 2.

En cuanto a la distribución de factores entre distintas alternativas de producción con destino interno, el argumento gira hacia la sola consideración de las decisiones de inversión, y se resuelve, ahora explícitamente, de acuerdo al principio de la equimarginalidad. En efecto, según se aduce, "... el incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual... ha de lograrse cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones" ^{1/}.

Importa destacar que "... estas consideraciones se extienden también a la producción agrícola" ^{2/}, o lo que tanto vale, que el principio de equimarginalidad rige la asignación de las inversiones para el conjunto de la producción interna, para todos sus sectores y ramas, y no sólo la distribución de los recursos de capital entre las distintas ramas de actividad industrial.

Observe además que el criterio de óptimo a que se acaba de aludir se presenta matizado por consideraciones que atañen a peculiaridades de corto plazo, propias del funcionamiento de las economías periféricas, y en especial su condicionamiento a las fluctuaciones del comercio exterior. Es así que una alternativa de inversión relativamente ineficiente puede resultar preferible si realizarla disminuye la vulnerabilidad de un país ante los efectos de las fluctuaciones cíclicas. Más en general, concíbese que aquel criterio básico ha de combinarse con otros criterios supletorios que el conocimiento de experiencias concretas aconseje ^{3/}.

Las afirmaciones que siguen constituyen, de manera explícita, una síntesis de las que han servido de base para esclarecer la posición cepalina respecto a la distribución intersectorial de recursos, y a la vez, un complemento útil para precisar las características de dicha posición.

"En el capítulo anterior hemos reconocido la validez del principio del rendimiento o productividad marginal social del

^{1/} Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., pág. 16.

/del capital

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 de capital ... tenga la misma productividad social en cada una de las ramas de la actividad económica, se obtendrá el máximo de producto" */.

Como puede apreciarse, en esta síntesis se plantea un único criterio para la asignación de recursos en todas y "... en cada una de las ramas de actividad económica", o lo que tanto vale, para su distribución simultánea entre las distintas actividades de exportación y de producción con destino interno. Desde este punto de vista de la asignación intersectorial de recursos no hay pues, en las postulaciones de la CEPAL, ningún énfasis en la prioridad de la expansión de la industria debido a consideraciones de autarquía o de otro orden, que no sea el de su estricta economicidad relativa **/.

Asimismo, se constata que dicho criterio dice respecto exclusivamente al empleo del capital, cuya optimización exige igualar su productividad marginal en todos los usos. Esta simplificación del principio de equimarginalidad, que lleva implícito el supuesto de que sólo este factor productivo es escaso, resulta adecuada a las condiciones propias de las economías periféricas, donde es característica la sobreabundancia de fuerza de trabajo y la aguda escasez de capital 4/.

*/ Ibid., pág. 17.

**/ Así pues, en contraste con las críticas anteriormente mencionadas, la CEPAL no plantea que la industrialización haya de ser la forma exclusiva del crecimiento periférico. Al nivel más alto de abstracción, postula que ella ha de ser su modo principal de crecer. Como base más precisa de la política de desarrollo, elabora un criterio general de asignación de recursos, de acuerdo al cual las inversiones deberán distribuirse entre producción de exportaciones e interna, y en ésta entre industria, agricultura y otras actividades, de manera de asegurar la maximización del ingreso social. Tal criterio puede conducir a resultados muy diversos en cuanto al grado de la industrialización, dependiendo de las condiciones concretas de cada país periférico.

Si se asocian los comentarios inmediatamente precedentes a los anteriores se comprende además que el criterio aludido sirve de base a la distribución intersectorial del capital, dejando de lado los problemas de la distribución del esfuerzo de acumulación a lo largo del tiempo y de la selección de tecnología.

Es de observar que el simple enunciado "... del principio del rendimiento o productividad marginal social del capital" no esclarece el sistema de precios que haya de ser utilizado a efectos de hacer comparable la productividad física de dicho factor en sus diversas alternativas de empleo. Para hacerlo, conviene tener presente y considerar en conjunto un principio adicional relativo a la asignación de recursos entre distintas alternativas de uso interno. Según se aduce, se estará más próximo al óptimo "... cuanto más ... (se acerque) ... la productividad de los países latinoamericanos a la de los grandes centros industriales" ^{k/}.

En el examen de estas dos cuestiones, conviene admitir como simplificación que en una economía periférica se dispone de dos unidades de capital adicional, susceptibles de ser empleadas en la producción de exportaciones y en la producción interna. Si se destina una de ellas a aumentar las exportaciones, se obtiene un ingreso adicional, valorado a precios internos, de un monto de P unidades monetarias; si se asigna allí la segunda, el ingreso adicional cae por debajo de P, a consecuencia del declinio del precio de las exportaciones; en cambio, si se utiliza la segunda unidad de capital en producir internamente cierto (s) bien (es) de tipo A, se obtiene un ingreso monetario adicional de P con dicha inversión.

Esta igualdad de los ingresos monetarios sectoriales asegura por sí sola la igualdad de su significación real, medida en términos de cualquiera de los dos bienes, y en base a los precios internos de los mismos. Pero además se supone que en una economía central hipotética se producen ambos bienes en condiciones de productividad del capital y de precios relativos perfectamente similares a las

^{k/} Estas afirmaciones forman parte de las que se transcriben en la Referencia Bibliográfica Nº 5.

que prevalecen en la periferia ^{*}/ . De tal modo que la significación real (en términos de cualquiera de los dos bienes) de los ingresos sectoriales de la economía periférica no se altera, si se la calcula en base a los precios externos de los bienes.

Se introducen ahora las diferencias de productividad, admitiendo que en la producción de cierto (s) bien (es) de tipo B, el rendimiento físico de la unidad marginal de capital es inferior en la periferia que en el centro. Asimismo, se supone que el precio relativo interno de B es tal que utilizando en su producción una unidad de capital, se obtiene un ingreso monetario adicional de la magnitud P, equivalente al que se obtiene en las demás alternativas de inversión ^{**}/ .

A juzgar por el sistema de precios internos, la solución de óptimo exige invertir una unidad de capital en la actividad exportadora, siendo indiferente emplear la segunda en cualquiera de las dos alternativas de inversión interna. Sin embargo, esta conclusión se altera, si se admite que en el sistema de precios del centro, como reflejo de sus propias condiciones de productividad el precio relativo de B es inferior que en el sistema de precios periféricos ^{***}/ .

^{*}/ Ello equivale a suponer que la tasa de cambio de paridad del poder adquisitivo de ambas monedas es la misma, quiera se la calcule en base a los precios interno y externo de un bien o del otro.

^{**}/ Como se desprende de comentarios anteriores, la menor productividad física del capital empleado en B deriva de su subutilización, y es proporcional al margen de capacidad ociosa. La equiparación del ingreso monetario al generado en los demás usos puede derivar, v. gr., de la protección indiscriminada de la actividad interna, en tanto ella permita la igualación de la remuneración del capital, a pesar de dicho margen.

^{***}/ Ello equivale a admitir que el precio monetario externo de B, a la tasa de cambio de paridad antes definida, es inferior a su precio monetario interno.

/Bajo tales

Bajo tales supuestos, la solución óptima (i.e., la significación real máxima del ingreso periférico) se logra empleando una unidad de capital en el sector exportador, a fin de ampliar las exportaciones, y con ellas, las importaciones de B; y la segunda, en producir internamente A. En efecto, si esta segunda unidad de capital se utilizara en producir B y no A, se alcanzaría una menor disponibilidad global de bienes, a saber: (mediante importaciones) una cantidad de A igual a la que se obtiene (internamente) en la solución de óptimo; (mediante producción interna) una cantidad de B menor que (la que se puede importar de dicho bien) en la solución de óptimo */.

He aquí las conclusiones que derivan de generalizar el razonamiento anterior: la optimización de la inversión periférica requiere distribuirla de modo de igualar la productividad marginal del capital en todos sus usos; pero además exige minimizar las diferencias de los niveles de productividad física del capital respecto a los prevalecientes en el centro **/. Se concluye asimismo que si el sistema de precios del centro refleja sus condiciones de mayor productividad relativa, la equiparidad de las productividades marginales, valoradas en base a dicho sistema, asegura por sí sola el cumplimiento simultáneo de ambos requisitos ***/.

*/ El argumento es igualmente válido para las demás combinaciones de ambos bienes: cualquier cantidad mayor de A, que se obtenga en parte con producción interna y en parte con importaciones, puede ser combinada con más de B si dicho bien se importa que si se lo produce internamente.

**/ Este principio adicional asegura que junto a la optimización de las inversiones se logra la del uso de las divisas; o si se quiere, se obtiene la minimización de su costo alternativo en términos de bienes, en tanto se las destina a adquirir bienes cuyo precio externo es relativamente menor. Sin embargo, como se verá posteriormente, ello no implica asegurar el equilibrio externo.

***/ V. gr., en el marco de las hipótesis anteriores, la productividad del capital, valorada a precios internos, en la misma en sus tres usos alternativos. Pero si se la estima de acuerdo al sistema de precios externos, donde el precio relativo de B es menor, se constata en la producción de este bien un rendimiento del capital (cont.)

A su vez, las conclusiones precedentes contribuyen a esclarecer el significado del adjetivo social, en la expresión "principio del rendimiento o productividad marginal social del capital", que sintetiza los criterios cepalinos de distribución intersectorial de recursos. A lo que todo indica, en el contexto en que ellos se plantean, se considera que el sistema de precios externos resulta apto como base de estimación de la productividad del capital y de su distribución óptima entre las varias alternativas de inversión ^{g/}. Pues si en virtud de las imperfecciones de mercado dicho sistema puede no reflejar a cabalidad toda la gama de diferencias en los rendimientos físicos del capital que median entre periferia y centros, al menos como simplificación las reflejará allí donde tales diferencias fueren más sensibles.

- La selección de tecnología

Examinando en detalle las fuentes pertinentes, se constata la existencia de cierto grado de asistematicidad en el tratamiento de este tema ^{6/}. Sin embargo, como se verá enseguida, salvadas sus imperfecciones de forma, el conjunto de la argumentación resulta coherente y aparece como una derivación lógica de los postulados que definen las características de la tecnología ^{ii/}, y de los criterios de distribución intersectorial de recursos ^{iii/}.

(Cont) menor que en los demás usos. La solución de óptimo se obtiene así de modo directo: descartando la producción del bien B, y asignando una unidad de capital a la producción de exportaciones y la segunda a la producción del bien A, en cuyos usos la productividad marginal del capital se iguala.

^{i/} Véase como en la Referencia Bibliográfica Nº 2 el rendimiento de los recursos productivos se evalúa explícitamente en moneda extranjera y a precios externos.

^{ii/} Dichos postulados han sido precisados en el capítulo 3, ítem 2.4, (i).

^{iii/} Se trata de los criterios de asignación de recursos definidos en el punto inmediatamente anterior.

/Según se

Según se vió, estos criterios se basan en aquellos postulados, pero bajo el supuesto extremo de completa homogeneidad tecnológica, esto es, de igualdad de la densidad de capital - en condiciones de perfecta divisibilidad y/o de uso pleno de los recursos - en todas las ramas de actividad económica. El problema de la selección de tecnología puede vincularse coherentemente al anterior, sustituyendo sucesivamente tal supuesto por otras dos hipótesis también planteadas por la CEPAL: de acuerdo a la primera, existe homogeneidad en cada rama, pero heterogeneidad entre ellas; de acuerdo a la segunda, en algunas ramas se dispone además de alternativas tecnológicas de distinta densidad de capital.

Considérense las afirmaciones que siguen, pertinentes para el examen de la primera hipótesis:

"La misma importancia reviste aquel otro género de alternativas que ya no se plantean dentro de una misma rama de la actividad, sino entre distintas ramas, especialmente en lo que concierne a la sustitución de importaciones. Por supuesto que se impone aquí también la consideración del producto por unidad de capital, pero con características particulares que se exponen en seguida.

Ante todo, si para que un país crezca con un ritmo dado es indispensable una determinada cuantía de sustituciones, habrá que elegir aquéllas que representan también el más alto producto por unidad de capital. Sin embargo, podría ocurrir que, a medida que se avanza en las sustituciones, vaya declinando el producto unitario hasta ser inferior al que se obtiene en las nuevas inversiones realizadas en el resto de la actividad interna. En tal caso, sólo quedaría la alternativa de realizar exportaciones siempre que se lograra un producto unitario superior al de esas actividades sustitutivas. De no existir esas posibilidades, la baja del producto por unidad de capital sería una consecuencia necesaria de la continuación del crecimiento. Mientras este fenómeno venga acompañado de una productividad cada vez mayor de la mano de obra, no habría motivo de seria preocupación. Pero el caso sería distinto si a la par que
/declina el

declina el producto por unidad de capital se resiente el producto por hombre. No es ésta una hipótesis arbitraria, sino un hecho que podría ocurrir si se extiende la actividad sustitutiva en países que no tienen mercado suficiente para absorber la producción proveniente de inversiones de gran densidad. Por lo tanto, la estrechez de los mercados ha de contarse entre los obstáculos más serios al desarrollo económico a partir de ciertos límites, no muy amplios en algunos casos." ^{*}/ Aunque encarándolo desde una perspectiva algo distinta, la cita precedente trata el problema de la asignación de recursos en los mismos términos examinados en el punto anterior. En efecto, desde que con técnicas de coeficientes fijos la productividad marginal del capital equivale a la productividad media que se obtiene en la actividad marginal, el criterio de óptimo puede también expresarse mediante la recomendación de asegurar "... el más alto producto por unidad de capital" en el uso de dicho factor. Bajo el supuesto de homogeneidad tecnológica, la razón plausible del declinio de la productividad media del capital es la señalada en dicha cita: el aumento gradual del margen de capacidad ociosa, debido al desajuste creciente de la escala mínima de producción requerida por sucesivas inversiones, en cotejo con el tamaño del mercado y la dimensión de la demanda de los países de menor desarrollo ^{aa/}.

Se introduce a continuación aquella primera hipótesis de acuerdo a la cual la densidad de capital es mayor en unas ramas de actividad que en otras ^{aaa/}.

^{*}/ CEPAL, Introducción a la técnica de programación; op. cit., pág. 17.

^{aa/} Obsérvese lateralmente que la alusión al declinio paralelo de la productividad del trabajo no es contradictoria con comentarios anteriores. Pues si bien la productividad bruta de dicho factor no varía, la neta decae con el aumento de la capacidad ociosa, debido a los mayores costos unitarios por concepto de depreciación.

^{aaa/} Es obvio que tal hipótesis no se encuentra explícitamente en las afirmaciones que se comentan. Pero como se verá en seguida, el criterio de óptimo propuesto no sufre alteración al introducirla.

Como ya se indicó, se concibe que en la larga y gradual evolución de los centros, la interrelación entre tecnología, acumulación y salarios tiende a generar en dichas economías una relativa homogeneidad tecnológica entre sus diversos sectores y ramas. Pero también se aduce que en la realización de esta tendencia, el progreso técnico resulta desigual, i.e.e., genera temporariamente un aumento mayor de la densidad de capital y del rendimiento de los recursos en algunas de las actividades productivas A/.

Admitiendo que dichos recursos son perfectamente divisibles, se presentará a la periferia una gama de alternativas de inversión de densidad y productividad del capital decrecientes, en la que las de más alta densidad y productividad son las preferibles AA/. Pero en líneas generales, la rigidez de la escala será mayor en aquellas alternativas de mayor densidad de capital, de tal modo que en ellas el rendimiento del capital, potencialmente mayor, podrá sufrir una sensible reducción en virtud del elevado margen de capacidad ociosa requerido para emprenderlas.

A/ Así como las demás definiciones relativas a la tecnología, estos postulados sobre el carácter del progreso técnico fueron comentados en las páginas anteriores, en base a afirmaciones contenidas en "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico".

AA/ V. gr., si en una alternativa A la densidad de capital y la productividad de ambos recursos son mayores que en otra alternativa B - esto es

si $\frac{t_a}{k_a} > \frac{t_b}{k_b}$, en circunstancias que $t_a > t_b$ y $k_a > k_b$ - la

inversión de un monto limitado de capital será preferible en A y no en B. Nótese que si bien las productividades físicas no son comparables, podrán ser comparadas en base al sistema de valoración ya discutido.

/Así pues,

Así pues, desde la perspectiva de la periferia, la inadecuación de la escala en que las técnicas se vierten, en cotejo con sus condiciones de demanda y mercado, corrige aquella gama de alternativas de inversión, y reduce el problema de la elección entre técnicas de distinta densidad al mismo problema anteriormente examinado: la solución óptima requiere asegurar "el más alto producto por unidad de capital", teniendo en cuenta la reducción que los márgenes de capacidad ociosa imponen a su magnitud en cada caso.

Las siguientes afirmaciones dicen respecto a la segunda hipótesis anteriormente planteada:

"Aquí se llega a las inversiones alternativas en una determinada rama de la actividad, a que se hizo referencia antes. Para la misma rama pueden darse inversiones de distinta densidad: unas con densidad muy alta y también muy alta productividad por hombre, en las que, sin embargo, el producto por unidad de capital es más bajo que el que cabría conseguir en las otras, así como en el resto de las actividades de la economía. Es claro que si hubiera capital suficiente para llegar a la mayor densidad en todas las actividades, la solución estaría dada; pero como no es así, la obtención del máximo de ingreso en el conjunto de la economía recomendaría adoptar en determinados sectores soluciones de mayor producto por unidad de capital aun cuando se sacrifiquen aumentos del producto por hombre." ^{*}/

La cita precedente se refiere de manera explícita a la mencionada hipótesis. Según se aduce, cuando para el mismo tipo de actividad económica existen alternativas de producción de distinta densidad de capital ^{**}/, "... la obtención del máximo de ingreso" ha de

^{*}/ Ibid., pág. 16.

^{**}/ Ex-definitio, para que dos técnicas de producción de un bien cualquiera puedan considerarse alternativas, se requiere que en la de menor densidad la productividad del capital sea mayor y la del trabajo menor que en la restante. Esto es, $\frac{t_1}{k_1}$ define la densidad en la primera alternativa y $\frac{t_2}{k_2}$ en la segunda, se requiere que $\frac{t_1}{k_1} < \frac{t_2}{k_2}$; $k_1 > k_2$; $t_1 < t_2$ /lograrse optando

lograrse optando por aquellas técnicas de menor densidad y de mayor productividad de dicho recurso.

Se puede por lo tanto concluir que la CEPAL propugna un criterio único como base de la asignación de recursos: la maximización del ingreso, mediante el sólo principio de la productividad marginal social del capital, recurso escaso por excelencia en las economías periféricas.

- El análisis de coherencia

El objetivo propuesto consiste en develar el grado en que tal criterio resulta compatible con las conclusiones a que se arriba en el ámbito de la teoría. A estos efectos, reconsideráanse brevemente las principales postulaciones teóricas.

La versión más completa y acabada de la teoría del deterioro explica cómo dicho fenómeno tiene origen en las condiciones de estructura y de funcionamiento en que procede la industrialización de la periferia: desde el primer punto de vista, obran la gradual diferenciación del nivel de productividad del trabajo respecto al del centro y la pertinaz sobreabundancia de mano de obra; desde el segundo, opera la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro, base de la tendencia al déficit externo periférico.

Aunque desde una perspectiva de análisis parcial, la interpretación del proceso de industrialización examina ambos aspectos del acontecer económico a un mayor nivel de especificidad. En lo que atañe a las condiciones de la productividad y del empleo, postula que la acumulación periférica, de suyo limitada por su bajo nivel relativo de productividad e ingreso medios, se vierte en técnicas inadecuadas (en tanto la rigidez de su escala deprime el ritmo de expansión de la demanda de empleo, y en cuanto su elevada densidad de capital acelera el ritmo de expansión de la oferta debida al desempleo tecnológico), que acentúan el problema dinámico de la absorción de mano de obra, en economías signadas por la existencia de vastos sectores de baja productividad. En lo que respecta a la
/tendencia al

tendencia al desequilibrio externo derivada de la disparidad de elasticidades, concluye que ella se realiza en virtud de la incongruencia de los cambios que la propia industrialización sustitutiva origina en la estructura productiva y en la composición de las importaciones de la periferia.

La síntesis precedente tan obvio que de ambos aportes teóricos, considerados en conjunto, se desprenden ciertas conclusiones de política lógicamente necesarias, aunque muy generales. Por un lado, resulta claro que para obviar las tendencias al deterioro y el subempleo se requiere no sólo la plena absorción de los aumentos de población activa que provienen de su crecimiento vegetativo, sino también la reabsorción de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad; ello de modo a lograr su gradual aumento y la paulatina reducción de su diferencia respecto al nivel de productividad del trabajo prevaleciente en las economías centrales, en condiciones de empleo capaces de permitir que los aumentos de productividad alcanzados en la periferia reviertan en incrementos paralelos de los salarios reales, y la menor diferenciación de productividades en menor diferenciación de salarios. Pero además, será menester que los cambios en la estructura productiva requeridos para la consecución de estos objetivos se realicen de forma tal, y acompañados por tales cambios en la composición de las importaciones, que simultáneamente pueda irse obviando la tendencia al desequilibrio externo.

En primer término, se examina la compatibilidad del criterio de óptimo descrito en puntos anteriores con las conclusiones de la teoría que dicen respecto al problema del empleo. Para esos fines, es conveniente tener en cuenta la expresión,

$$sk = \frac{e + e \cdot \frac{E_a^n}{E_m^n}}{t'} + z s t \frac{k'}{t'}$$

/examinada con

examinada con anterioridad ^{A/}, pues ella reduce a una forma simple las condiciones del equilibrio dinámico en el mercado de trabajo de una economía periférica hipotética.

Bajo cualquiera de los supuestos relativos al grado de homogeneidad de la tecnología, el criterio de óptimo asegura la maximización de la productividad media del capital en la actividad marginal y en todos sus usos intramarginales.

De suyo, ello equivale a maximizar la demanda de empleo generada por cada monto de inversión y/o por la inversión de cada período de ingreso específico; o si se quiere, equivale a hacer máximo el valor de k en la expresión precedente.

Pero la inversión no sólo genera demanda de empleo, sino también oferta, en tanto resulta total o parcialmente competitiva con la de sectores preexistentes técnicamente rezagados. Admítase por el momento que la inversión se distribuye entre actividades absorbentes y expelentes netas de empleo en proporción constante; en otras palabras, un valor dado de z en la expresión anterior.

Suponer la completa homogeneidad tecnológica lleva implícito que se obtiene la misma productividad (bruta) del trabajo en todos los usos

A/ En pp. 75 y siguientes. En dicha expresión s , representa la tasa de ahorro; k , la productividad del capital en el sector moderno; e , la tasa de crecimiento de la población activa; E_a^n y E_m^n , la población ocupada en los sectores arcaico y moderno en un período n arbitrario; z , la proporción de la inversión competitiva con la de actividades rezagadas sobre el total de la inversión; t , la productividad del trabajo en el sector moderno, y k' y t' , la productividad de capital y trabajo en el sector arcaico.

posibles del capital. Por lo tanto, bajo tal supuesto, la aplicación del criterio de óptimo a la asignación de las inversiones resultará inocua, desde la perspectiva de la oferta de empleo; esto es, no tendrá incidencia sobre el valor de t , en la mencionada expresión.

Si se suponen condiciones de homogeneidad tecnológica en cada rama, y de heterogeneidad entre ellas, la aplicación del criterio de óptimo inducirá a desechar algunas de las alternativas de inversión de mayor densidad de capital, que presumiblemente coinciden con las de mayor inadecuación de la escala respecto a las dimensiones de los mercados periféricos. Por lo tanto, en líneas generales, dicho criterio llevará a optar por técnicas en que la productividad (bruta) del trabajo es relativamente más baja, y en que el efecto de la inversión sobre la oferta de empleo es relativamente menor. Dicho de otro modo, la aplicación del criterio de óptimo contribuirá a reducir el valor de t en la misma expresión.

Como es obvio, si se supone la heterogeneidad tecnológica en el seno de una o más ramas, en tanto la aplicación del criterio de óptimo conduzca a optar, donde ellas existen, por las alternativas de menor densidad y productividad (bruta) del trabajo, contribuirá a minimizar la oferta adicional de empleo, al deprimir el valor de t .

Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto que sólo en el marco del supuesto restrictivo inicialmente planteado, y desde una perspectiva estática o intratemporal, el criterio cepalino de asignación de recursos resulta compatible con las conclusiones de la teoría. Pues de acuerdo a estas últimas, la maximización simultánea de ingreso y empleo, a la par que la productividad del capital, requiere tener explícitamente en cuenta la forma de distribuir la inversión entre actividades cuya producción sustituye importaciones en un sentido físico, y actividades cuya producción compite, desplazándola, con la de sectores internos rezagados. Aún más, de la interpretación

/teórica se

teórica se deriva que la absorción de la fuerza de trabajo periférica constituye un problema dinámico por su misma naturaleza, que exige tener en cuenta no sólo los efectos de la inversión de un período de ingreso, sino también los efectos intertemporales de la acumulación de la demanda y oferta de empleo.

Considérese a continuación la compatibilidad del criterio de óptimo con el objetivo de minimizar las diferencias de la productividad (neta) del trabajo entre periferia y centro.

Admitase que existe completa homogeneidad tecnológica, o bien que hay homogeneidad en cada rama y heterogeneidad entre ellas. Bajo cualquiera de estos dos supuestos, el criterio de óptimo asegura la maximización de la productividad media del capital en todos sus usos por la sola vía de minimizar los márgenes de capacidad ociosa. A su vez, ello asegura que la diferencia del nivel de la productividad (neta) del trabajo respecto al prevaleciente en el centro será también mínima. Si se supone en cambio que en algunas ramas existen alternativas tecnológicas de distinta densidad, dicho criterio, en tanto su aplicación conduzca a invertir en esas ramas, obligará a optar por las alternativas de menor densidad y de menor productividad (bruta y neta) del trabajo, donde plausiblemente la diferencia entre su nivel y el céntrico no es la mínima.

De lo anterior no se desprende que el criterio de óptimo sea compatible con las conclusiones de la teoría bajo las dos primeras hipótesis, e incompatible bajo la tercera. En los tres casos se hace referencia al nivel de la productividad del trabajo que se obtiene con las nuevas inversiones, y no a su nivel en las actividades marginales, donde su diferencia respecto al nivel mínimo de la productividad del trabajo céntrico puede no haber variado, o incluso aumentado.

/Por el

Por el contrario, es legítimo concluir que en todos los casos aludidos la aplicación del criterio de óptimo es compatible con los resultados de la teoría, en tanto asegura la absorción de mano de obra en las mejores condiciones de productividad (neta) del trabajo compatibles con el objetivo de la maximización de la demanda neta adicional de empleo. Pero de nuevo, esta conclusión sólo es válida ceteris paribus de la forma en que la inversión se distribuye entre actividades absorbentes y expelentes netas de empleo, y desde una perspectiva intratemporal. Pues es claro que para lograr el gradual aumento de los niveles de la productividad del trabajo y de los salarios periféricos, y asimismo la paulatina reducción de sus diferencias respecto al centro, se requiere tener en cuenta no sólo la forma de asignar cada monto dado de inversión y/o la inversión de un período de ingreso arbitrario, sino y principalmente el ritmo y la forma de la acumulación capaces de asegurar, a lo largo del tiempo, la reabsorción de la mano de obra pre-empleada en condiciones de muy baja productividad, y el ulterior aumento de su productividad y salario.

Finalmente, se considera la compatibilidad del criterio de óptimo con las conclusiones de la teoría que dicen respecto a la tendencia al desequilibrio externo. Dicho criterio indica qué alternativas técnicas han de utilizarse, y cómo han de distribuirse las inversiones entre el sector exportador y las distintas actividades internas, a efectos de lograr un nivel máximo de ingreso social.

Admitase que de cada una de las unidades de capital así empleadas deriva el mismo efecto neto sobre el valor de las importaciones de bienes corrientes; y asimismo, que los requerimientos de importaciones de bienes de capital por unidad de capital invertido son equivalentes en todos los usos de dicho factor. Estos supuestos delimitan las condiciones más simples en que es válido afirmar que el criterio de óptimo contribuye a paliar la tendencia al desequilibrio externo. Pues como en él va implícita la minimización de

/los márgenes

los márgenes de capacidad ociosa, mediante su aplicación se logrará minimizar las importaciones de bienes de capital - y por ende el valor total de las importaciones - requeridas por cada monto dado de inversión y/o por la inversión de un período de ingreso arbitrario.

Sin embargo, del razonamiento anterior no se desprende que el aumento de las exportaciones que se obtenga con el uso óptimo de las inversiones, corresponda en valor al de las importaciones adicionales que hayan de requerirse. Aún más, resulta claro que el problema del equilibrio externo también exige encarar la asignación de recursos desde una perspectiva intertemporal. Pues si bien bajo los supuestos restrictivos anteriormente planteados, la aplicación del criterio de óptimo asegura la minimización del valor de las importaciones requeridas por cierto monto global de inversión, los efectos extra-periódicos de cada tipo de inversión podrán variar, en dependencia del tiempo de su vida útil, y/o del lapso en que se logre alcanzar su plena utilización.

Se arriba así a una conclusión de carácter general. El criterio cepalino de la asignación de recursos dice respecto al empleo de un monto dado de inversión y/o de la inversión de un período de ingreso. Grosso modo, refleja e incorpora los resultados de la teoría, encarrados desde la perspectiva intratemporal en que dicho criterio se plantea. Pero por eso mismo, tal criterio carece de aptitud para reflejar aquellos aspectos de la elaboración teórica que lanzan luz sobre las características del desarrollo periférico, dinámicamente considerado.

Aunque con distintos grados de amplitud y coherencia, son justamente estos aspectos los que constituyen la base y la justificación de las recomendaciones de política que se examinan en los dos próximo tópicos.

3. Relaciones económicas internacionales

En lo que respecta a la economía internacional, los documentos de la CEPAL hacen referencia explícita y por separado a cuatro grandes campos de la política económica, cuyo estudio se emprende bajo la designación genérica de "cooperación internacional". Son ellos: "la política de inversiones extranjeras; la política de asistencia técnica; la política comercial ...; y las medidas destinadas a atenuar la vulnerabilidad económica exterior de la América Latina" ^{4/}. A continuación se los describe y revisa, aunque en distinto orden y con diferente nomenclatura.

i) La protección del mercado interno

Es éste el primer ámbito de la política comercial a tener en cuenta. En la literatura cepalina relativa a la protección se destacan tres aspectos: el de su necesidad, el de su amplitud, y el de la asimetría de la protección, o criterio de no reciprocidad.

Antes que nada, el argumento de la necesidad de la protección se basa en el ya conocido sobre la necesidad de la industrialización. En la periferia, debido a su condición de tal, la expansión de la industria tendrá que realizarse con niveles de productividad de los recursos inferiores a los que prevalecen en las ramas correspondientes de la industria de los centros. La justificación primordial de la protección se encuentra en estas diferencias de productividad. Mientras ellas perduren se requerirá de la protección del mercado interno para compensarlas, en tanto no hayan de estar compensadas por diferencias de salarios ^{7/}.

La necesidad de la protección se explica además en base a un segundo argumento, también ya conocido. Si la periferia crece de forma espontánea o deliberada a ritmo superior al de los centros, la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones que media entre

^{4/} CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano. E/CN.12/359, N. Y. 1954, p. 4.

ambos generará una persistente tendencia al desequilibrio externo. Debido a esa disparidad peculiar de las relaciones centro-periferia, no habrá modo de obviar tal tendencia sino mediante la sustitución de importaciones, i.e.e., "... mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras" ^{A/}. La protección que la haga viable aparece pues como un requisito de la preservación del equilibrio externo en el desarrollo periférico ^{8/}.

En lo que respecta a la amplitud de la protección, se reitera la argumentación ya examinada en el tópico relativo a la asignación de recursos. Según se aduce, desde el ángulo de la economía interna convendría expandir las exportaciones hasta el punto en que el incremento de ingreso que allí se obtiene "... sea igual al que se obtendría con el empleo de esa aportación de factores productivos en las actividades industriales..." ^{AA/}. Así pues, si sólo se la extiende a aquellas ramas de actividad cuya instalación es necesaria para lograr tal equiparidad de los incrementos de ingreso, "... la protección... se justifica plenamente...., pues permite el empleo de los factores productivos disponibles con ...(el)... mayor rendimiento económico" ^{AAA/}.

Como la capacidad de pagos exteriores de la periferia depende en lo esencial de condiciones propias de las economías centrales, también es claro que con esa amplitud óptima de la protección se logra, grosso modo, un aprovechamiento óptimo de dicha capacidad. Por contraste, una protección excesiva conduciría a un aumento mayor de la actividad interna y menor de las exportaciones, en desmedro del volumen del comercio internacional.

El argumento sobre la necesidad de la protección anteriormente examinado, tiene su complemento lógico en el de las ventajas de su asimetría. De acuerdo al mismo, los efectos de la protección sobre el comercio y sobre el desarrollo serán dispares, según que ella se lleve a efecto en los países de la periferia o en los centros industriales.

^{A/} Ibid., pág. 68.

^{AA/} Ibid., pág. 69.

^{AAA/} Ibid., pág. 69.

En la periferia, debido a la elevada elasticidad-ingreso de su demanda las importaciones tienden a crecer aún más que el ingreso, mientras éste tiende a aumentar más que las exportaciones, supeditadas que están, en lo esencial, a la evolución de la demanda en los países céntricos. Es así que un margen adecuado de protección tiene por efecto mantener la correspondencia entre importaciones y exportaciones, limitando la de algunos bienes en beneficio de la de otros, dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores y sin afectar el volumen de las importaciones.

Por lo que respecta a su intercambio con la periferia, la aplicación de medidas similares en los centros produce efectos de signo contrario. En tanto sus exportaciones de bienes industriales tienden a crecer más que el ingreso, las importaciones de bienes primarios tiende a aumentar menos a raíz de la baja elasticidad-ingreso de su demanda. Restringirlas mediante la protección no favorece la importación de otros productos de la periferia, y equivale a incidir negativamente sobre el volumen de su comercio.

En el primer caso, la protección sólo obliga a ajustar las exportaciones céntricas al cambio en la composición de las importaciones periféricas. En el segundo, en cambio, la protección significa un factor adicional de debilitamiento de las exportaciones de la periferia que fuerza a asignar recursos en la actividad interna en proporción mayor que la óptima, en desmedro de la potencialidad de su desarrollo y del comercio mundial ^{10/}.

En las consideraciones precedentes se pudo apreciar que la argumentación relativa a la protección del mercado interno constituye simple corolario de argumentos anteriormente comentados. El grado de su coherencia con las conclusiones de la teoría depende por lo tanto del que alcanzan esos mismos argumentos.

En cuanto a la amplitud de la protección, se considera óptimo aquélla capaz de inducir una distribución de los recursos periféricos entre sectores exportador o interno acorde al criterio de asignación de recursos ya examinado. Además, se admite que con ese mismo "...tipo /de protección

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 ..."^{†/}

Sin embargo, desde la perspectiva de los resultados de la teoría, la asignación de recursos que deriva de tal criterio sólo puede ser considerada óptima, en condiciones restringidas, para un monto dado de capital y/o para la inversión de un período de ingreso; y de dicha asignación pueden derivar requerimientos de importaciones adicionales mayores o menores, en valor, al del incremento de las exportaciones. Aún más, desde la perspectiva antedicha, la optimización del uso de los recursos productivos y la preservación del equilibrio externo, así como su compatibilidad, son objetivos que han de encararse a fortiori en un contexto de análisis dinámico.

La necesidad de la protección se justifica en base a estos dos mismos aspectos del acontecer económico. De un lado, por la necesidad de limitar importaciones a fin de evitar el desequilibrio externo; de otro, por la necesidad de dar curso a la industrialización, a fin de emplear y elevar la productividad de los recursos no absorbibles en la producción primaria. Tal como el comentado en el párrafo anterior, el nexo de este argumento con las postulaciones teóricas es perfectamente claro, y su validez general indiscutible. Sin embargo, también en éste caso es mayor el grado de precisión que se alcanza en el ámbito de la teoría.

Según se aduce textualmente, "... 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"^{††/}

†/ De acuerdo a cita transcrita en la Referencia Bibliográfica Nº 9.

††/ De acuerdo a cita transcrita en la Referencia Bibliográfica Nº 7.

Si bien que tal argumento está en su mismo origen, difieren de éstas las conclusiones a que arriba la teoría del deterioro de los términos del intercambio. De acuerdo a ella, la industrialización constituye la forma obligada del desarrollo periférico, el requisito imprescindible para evitar el rezago de los niveles de productividad y salarios de la periferia respecto a los del centro, e impedir por esta vía el deterioro y la pérdida de los frutos del progreso técnico. Pero al mismo tiempo, la industrialización sustitutiva procede en condiciones de rezago en cuanto a niveles de productividad, debido al mayor avance técnico y a la mayor capacidad de acumulación de los centros. Es así que, a menos que la protección compense la influencia de esta disparidad dinámica, la industria periférica sólo podrá instalarse en condiciones de creciente desigualdad de salarios, que contrarreste la creciente desigualdad de productividad y costos. En otras palabras, el objetivo básico de la industrialización de preservar para la periferia los frutos del progreso técnico no puede ser logrado en condiciones de libre cambio, y exige por el contrario la protección del mercado interno, durante el tiempo y en la medida requeridos para ir reduciendo las diferencias de productividad y de salarios ^{A/}.

Obsérvese, al pasar, que este argumento es de naturaleza diversa al argumento clásico de la industria naciente. Este constituye una excepción al criterio de óptimo que se desprende de la teoría estática de la división internacional del trabajo: en un marco general de libre cambio, recomiéndase la protección en las ramas y/o actividades en que el transcurso del tiempo es un requisito para la reducción de sus costos. El argumento Cepalino se arraiga en cambio en una concepción dinámica: se supone que el desarrollo del sistema centro-periferia conlleva ritmos diferenciables de aumento de la productividad del trabajo, que en las condiciones reales de inmovilidad internacional de la mano de obra,

^{A/} Este tipo más preciso de justificación de la protección se encuentra en "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", op. cit., págs. 254/261. La forma embrionaria en que se presenta el mismo argumento se encuentra transcrita en la Referencia Bibliográfica Nº 11.

implican a su vez el deterioro y la concentración en los centros de los frutos del progreso técnico. La protección constituye pues un requisito sine qua non para obviar el funcionamiento perverso del sistema en su conjunto, esto es, para evitar la creciente desigualdad entre los niveles de ingreso y de vida de los dos polos que lo constituye.

ii) La integración latinoamericana

Es éste el segundo campo de la política comercial que merece atención explícita, en los documentos de la CEPAL. Aparte de consideraciones ad-hoc que atañen a la forma y mecanismos de la integración, el argumento en su favor presenta un doble aspecto: por un lado, el mayor mercado permitiría un mejor aprovechamiento de las economías de escala, ampliando el ámbito de la sustitución de importaciones, con efectos positivos sobre el nivel de la productividad de los recursos, y el margen de su diferenciación respecto al prevaleciente en los centros industriales y por otro, el aumento del comercio intrazonal no se realizaría en desmedro del volumen del comercio con el resto del mundo, constituyendo pues un alivio a la tensión externa de los países del área.

Ambos aspectos son simples corolarios de la argumentación relativa a la protección del mercado interno, a través de la cual se vinculan con los aportes de teoría ^{12/}.

iii) El financiamiento externo

A seguir se describe la argumentación cepalina atinente a la necesidad del financiamiento externo, desde el doble punto de vista de la complementación del esfuerzo interno de ahorro, y de las limitaciones al crecimiento impuestas por la capacidad para importar; luego se describe la que dice respecto a su composición; y finalmente, se examina la coherencia del conjunto con las conclusiones que derivan de la interpretación teórica.

- La complementación del esfuerzo interno de ahorro.

La principal justificación de la necesidad del concurso exterior al financiamiento del desarrollo se halla vinculada a la escasa potencialidad del esfuerzo de ahorro, la cual a su vez se relaciona a los bajos niveles de productividad e ingreso prevalecientes en la periferia ¹

/Como puede

Como puede percibirse fácilmente, debido a su misma naturaleza, para precisar este argumento se requiere abordarlo en un contexto de análisis dinámico. La forma de hacerlo, peculiar de la literatura cepalina, consiste en encarar los problemas del financiamiento desde la perspectiva de la programación del desarrollo ^{14/}.

Es usual que la política de desarrollo de la periferia se exprese y sintetice en una más alta tasa de crecimiento de su ingreso, en relación a la histórica. Para alcanzar dicha tasa arbitraria y/o la tasa máxima factible, se requiere aumentar el coeficiente de inversiones. Empero la reducción correlativa del consumo choca con dificultades prácticas, relacionadas a la exigüidad de su monto absoluto. En tales condiciones, el financiamiento externo se concibe como el modo de obviar esas dificultades prácticas, el medio que permite elevar la tasa de inversiones de la periferia sin sacrificio del exigüo consumo presente, y crear condiciones favorables al aumento del coeficiente de ahorro propio, a través de la restricción del crecimiento del consumo futuro.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva de la programación - por eso mismo que el argumento genérico de la escasa potencialidad del esfuerzo de ahorro de la periferia toma la forma de la dificultad de comprimir el nivel de consumo presente - el financiamiento externo aparece como el expediente necesario, aunque transitorio, para lograr una adecuación intertemporal de las opciones de consumo y ahorro, que a su vez permita alcanzar una tasa de acumulación y de crecimiento del ingreso más elevado y/o máxima.

La obligada transitoriedad que se atribuye a la aportación de capital extranjero ^{A/} constituye un recurso metodológico ^{A/}, mediante el cual se incorpora técitamente al argumento una particularidad del desarrollo periférico, a saber, la pertinaz limitación de la capacidad para importar.

Supóngase que la productividad del capital y la relación de precios del intercambio permanecen constantes, de tal modo que a una tasa arbitraria de crecimiento del ingreso corresponda una tasa

^{A/} Respecto a la transitoriedad del aporte de ahorro externo, véase la Referencia Bibliográfica N^o 14.

de acumulación de igual magnitud. Bajo tal supuesto, la necesaria transitoriedad del concurso de capital extranjero, puede ser replanteada con mayor grado de precisión.

En primer término, admítase que el financiamiento de la inversión bruta se realiza mediante una proporción constante de recursos externos (préstamos e inversión directa) sobre el total. Implica ello que el aflujo de dichos recursos se produce a un ritmo constante y equivalente al de la tasa de acumulación; ceteris paribus de la composición, de la forma de pago y del nivel de remuneración del capital extranjero, su contribución neta a la capacidad para importar aumentará también a ritmo equivalente.

La anterior es una hipótesis extrema de aumento constante del flujo de recursos externos, capaz de obviar su incidencia negativa sobre la capacidad para importar. Contrasta con la siguiente: admítase que para el financiamiento de la inversión bruta concurre una cantidad periódica constante de recursos externos; ceteris paribus de la composición, de la forma de pago y del nivel de remuneración de dichos recursos, las remesas correspondientes constituirán una proporción creciente de la aportación bruta de capital extranjero, de modo que su contribución neta a la capacidad para importar habrá de disminuir a lo largo del tiempo, hasta transformarse en negativa.

Es claro que además de estas dos, caben otras hipótesis alternativas. En los documentos de la CEPAL ^{A/} se plantean los rasgos generales de una de ellas: según se admite, el aflujo de capital extranjero ha de cesar al cabo de un lapso arbitrario, denominado período de transición, como forma de evitar que la carga creciente de remesas reduzca, a la larga, la capacidad para importar, por debajo del quantum de importaciones requerido para mantener el ritmo de crecimiento.

^{A/} V. Gr., en el texto transcrito en la Referencia Bibliográfica Nº 14, que sirve de base a estos comentarios.

De ese razonamiento deriva, sin embargo, una conclusión importante, aunque también general; salvedad hecha de la hipótesis extrema de aumento continuo e indefinido del aflujo de capital extranjero -hipótesis por cierto inmanejable como base de una política de desarrollo - la periferia se enfrenta a la necesidad ineludible de aumentar el coeficiente de ahorro propio, a fin de alcanzar una tasa adecuada de crecimiento. Ello por razones estrictamente económicas, además de los motivos de carácter político y social que pudieran aducirse, conjuntamente con los económicos.

- Limitaciones al crecimiento impuestas por la capacidad para importar.

Admitase nuevamente que la política de desarrollo se plasma en una tasa definida de crecimiento del ingreso, que implica aumentar el esfuerzo de ahorro. Dado que el coeficiente de importaciones será por lo general superior en la inversión que en el consumo, la transferencia de ingresos de éste a aquélla exigirá la realización de importaciones adicionales, durante el desarrollo periférico. Si las que ya se realizan igualan en valor a la capacidad para importar, y si no es posible comprimirlas, la mayor inversión potencial no podrá traducirse en la adquisición exterior de bienes de capital, salvo mediante el concurso del financiamiento externo.

Este simple argumento dice respecto a un sólo período de ingreso, pero también es válido desde una perspectiva temporal más amplia ^{15/}. En verdad, el efecto de la aludida disparidad de coeficientes es expresión de un fenómeno dinámico: cuando la inversión aumenta, los requerimientos de importación adicionales superan temporariamente la reducción de importaciones que la propia inversión suscita, pues existe un desfase entre el lapso en que se requiere aumentar las importaciones de equipos, y el lapso en que la misma inversión genera una economía de divisas equivalente, mediante la sustitución de bienes importados.

/Así pues,

Así pues, a la función transitoria del capital extranjero de compatibilizar en el tiempo las opciones de consumo e inversión, permitiendo alcanzar una mayor tasa de crecimiento, se agrega esta otra función de adecuar en el tiempo los mayores requerimientos de importación insitos en dicha tasa a las condiciones en que evoluciona la capacidad para importar.

- La composición del financiamiento externo.

A este respecto ^{16/}, se recomienda una mayor participación del capital público que del privado en el total del financiamiento externo, aunque el monto de los aportes de ambos tipos pueda y deba aumentar, durante el llamado período de transición de un programa de desarrollo. Las razones que se aducen son el menor costo de los préstamos públicos, y su mayor adecuación para paliar las insuficiencias de capital social básico.

Es obvio que esta segunda razón se halla ligada a una de las peculiaridades de la condición periférica, la inadaptación de su infraestructura a los requerimientos de la industrialización sustitutiva. La primera, en cambio, sólo se basa en la apreciación de los hechos, esto es, en las desventajas que presenta el capital privado respecto al público - y especialmente la inversión privada directa, debido a la mayor carga de remesas y a la mayor concentración temporal de dicha carga, según revela la experiencia latinoamericana ^{17/}.

- El análisis de coherencia.

Puede apreciarse que la argumentación comentada en el presente tópico es paralela a la discutida con anterioridad, en torno al nexo entre las conclusiones de la teoría y los criterios de asignación de recursos: en ella se tienen en cuenta los mismos aspectos del acontecer económico, a saber, los problemas de la productividad y del desequilibrio

^{17/} Una evaluación de la distinta incidencia a largo plazo de la carga de remesas sobre la capacidad para importar se encuentra en "Introducción a la técnica de programación", op. cit., p. 27.

de la balanza de pagos. Empero, debido a la propia naturaleza del tema del financiamiento externo, se los encara ahora desde una perspectiva intertemporal.

A pesar de este cambio de perspectiva, ambos problemas se abordan de forma muy general y no integrada. En efecto, el problema de la productividad sólo se refleja en la escasa potencialidad del esfuerzo interno de ahorro de la periferia, que compele al uso transitorio del financiamiento externo, para adecuar en el tiempo decisiones de consumo y ahorro compatibles con una tasa de crecimiento del ingreso más elevada. Y el problema del desequilibrio externo se examina aislado del anterior, principalmente desde el ángulo de la necesidad de recurrir al capital extranjero, como modo de lograr la adecuación intertemporal entre requerimientos de importación y capacidad para importar.

Obsérvese, sin embargo, que cada argumento es en si mismo consistente, y que también lo es, en sus líneas más gruesas, el conjunto de la argumentación. En verdad, es éste un ejemplo de cómo se fueron conformando las diversas postulaciones de política, a través de análisis de problemas parciales, cuya compatibilidad y coherencia sólo se procuró más tarde, por medio y en base a las técnicas de planificación.

iv) Asistencia técnica, política anticíclica

En estos ámbitos de la llamada "cooperación internacional" en que la argumentación alcanza menor grado de integración con los cuerpos de teoría, se ha optado por el arbitrio de realizar una simple enumeración de las principales recomendaciones de política contenidas en la literatura cepalina.

Respecto a la asistencia técnica, se recomienda la colaboración internacional en la investigación e inventario de los recursos naturales y en la capacitación de personal. Además, se pone especial énfasis en la necesidad de una nueva orientación de la tecnología en países de escaso capital, y en la cooperación internacional para

/la investigación

la investigación científica y tecnológica que sirva de base a dicha reorientación 3/.

En el campo de la política anticíclica se encuentra la tercera razón explicativa de la necesidad de la cooperación financiera internacional en el desarrollo de la periferia. Desde tal perspectiva tiene ella dos aspectos principales: la complementación de la política interna de acumulación compensatoria de reservas de divisas; y la constitución de reservas de productos primarios de exportación, toda vez que sus precios tiendan a caer por debajo de ciertos niveles preestablecidos, como forma de dar curso a una política de fijación de precios mínimos 44/.

4. La política agraria

En este ámbito, la forma primera y más general de la argumentación cepalina ya ha sido transcrita y comentada en el capítulo relativo a la interpretación del proceso de industrialización (*), puesto que en el texto original correspondiente, los aspectos de teoría y de política de dicha argumentación se encuentran estrechamente entrelazados.

Reitéranse los principales lineamientos de la política agraria. Según se concibe, los desequilibrios generados en la agricultura -la escasez de la oferta agrícola y la sobreabundancia de fuerza de trabajo- no se hallan vinculados a la inadecuación de la tecnología, sino a condiciones de estructura peculiares de dicho sector, y que dicen respecto al sistema de propiedad y al régimen conexo de tenencia del suelo.

Aparte de consideraciones generales sobre las necesidades de inversiones básicas, y de investigación, experimentación y difusión de técnicas agrarias, la argumentación relativa a la corrección de tales desequilibrios recae naturalmente sobre los modos de incidir en las antedichas condiciones de estructura. La tributación en algunos casos, la reforma de la estructura de propiedad y tenencia en otros, y aún la combinación de ambas, son los instrumentos que se recomiendan desde las primeras publicaciones de la CEPAL, en dependencia de las características específicas de cada área o país periférico. ^{17/}

Interesa particularmente examinar los lineamientos de la política recomendada para la solución de un problema clave en el desarrollo periférico, cuya existencia se reconoce de manera explícita: la necesidad de transferir mano de obra desde la agricultura a otros sectores productivos. ^{18/}

(*) Véase el ítem "Los desequilibrios generados en la agricultura", pp. anteriores

La simplificación de sus hipótesis básicas favorece la precisión del argumento. Admitase que en el agro prevalecen condiciones de rezago, i.e., que la función de producción que allí se utiliza es técnicamente ineficiente, en cotejo con otros procedimientos conocidos, y que la tecnología es dada y homogénea en todos los sectores y ramas de actividad. Ex-definitio, la introducción de la técnica avanzada en el sector rezagado eleva la productividad de capital y trabajo, y produce desempleo neto; y la reabsorción de la mano de obra así liberada en los restantes sectores eleva su productividad al nivel correspondiente a la tecnología moderna.

Supóngase que la introducción de dicha tecnología se va procesando en condiciones de compatibilidad intersectorial de la producción, y de tal forma que la mano de obra liberada es plenamente reabsorbida en cada período de ingreso. Si así fuere, la productividad media del trabajo en el conjunto del sistema se elevará en cada período, en virtud de la disminución de la proporción del empleo en condiciones de rezago sobre el total.

En el período en que se produzca la completa reabsorción de la fuerza de trabajo empleada en tales condiciones, y en que su productividad media se eleve al máximo permitido por el estado de la técnica, culmina la llamada "primera etapa del desarrollo económico" periférico. Transcurrida dicha etapa, los desplazamientos de fuerza de trabajo, y/o la reducción de la proporción del empleo agrícola sobre el total, dependerán de los ritmos diferenciales de aumento de las producciones sectoriales que deriven de sus distintas elasticidades de demanda; así como de la ulterior incorporación de mejoras tecnológicas al aparato productivo.

Existe una clara conexión entre el razonamiento que se acaba de sintetizar y los aportes de teoría anteriormente examinados, así como con las conclusiones relativas a la productividad y al empleo que derivan de ellos. Por eso mismo, dicho razonamiento constituye una réplica, por cierto más adecuada que la que deriva de los criterios

/de asignación

de asignación de recursos, de cómo pudiera irse reasignando la fuerza de trabajo y aumentando su productividad, en condiciones de empleo capaces de permitir, a la larga, la paralela elevación del nivel de salarios.

5. La planificación del desarrollo

Ya en el marco de las ideas generales relativas al sistema centro-periferia, se señala que el desarrollo del polo periférico ha de basarse en una política deliberada, a fin de obviar los desequilibrios y desajustes que le son inherentes; y que tal política ha de ser elaborada y racionalizada mediante el uso de la planificación.

Este nexo necesario, i.e.e., la expresión de la política de desarrollo mediante la programación, como entonces se la llama, aparece reafirmado en múltiples documentos. Más que hacer explícitas estas reiteraciones, interesa destacar que del precedente examen de los diversos ámbitos de la política económica fluye la misma conclusión. En efecto, en todos ellos las recomendaciones de política apuntan hacia objetivos directamente ligados al objetivo fundamental del desarrollo, o si se quiere, a darle curso o acelerarlo; y asimismo, resulta claro que la compatibilización de todas esas recomendaciones y objetivos parciales requiere de instrumentos y métodos que permitan integrarlos coherentemente, como partes de una política única de desarrollo.

Tal es la finalidad que se procura explícitamente con la técnica de programación. Su elaboración comienza en "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico"(*), donde los criterios de asignación de recursos ya discutidos se plantean como una mediación necesaria entre la interpretación teórica y el diseño de la técnica propiamente dicha; sigue en el capítulo IV de ese mismo documento, y en el "Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico" (**), bajo la forma de su aplicación tentativa a los casos de dos países; y alcanza su primera formulación general en la "Introducción a la técnica de programación" (***).

(*) Prebisch, R. op.cit., B/CN.12/221

(**) CEPAL, op.cit., E/CN.12/292

(***) CEPAL, op.cit., E/CN.12/364

La siguiente es una precisa síntesis de dicha formulación, extraída de este último documento:

"Puede hacerse ya un resumen de los resultados obtenidos con el cálculo de las proyecciones generales y situar dichas proyecciones en el sitio que les corresponde en la elaboración de un programa, como se verá a continuación.

En primer término, se han establecido las metas probables de crecimiento escogidas. En segundo lugar, se han fijado también objetivos respecto a la futura distribución del ingreso en consumo y ahorro y, en consecuencia, al grado de esfuerzo de la comunidad para alcanzar una mayor capitalización. Se ha calculado luego el monto de las inversiones necesarias para llevar adelante cada hipótesis y, confrontando el monto de esas inversiones con el ahorro interno, se ha estimado la aportación de capital extranjero. Asimismo se ha establecido un supuesto acerca del crecimiento de la capacidad para importar y, comparando ésta con la demanda probable de importaciones, se ha fijado el monto necesario de las sustituciones que habrá que realizar para llevar adelante el programa.

Hasta aquí se ha trabajado con cifras globales. Ahora bien, en última instancia, la finalidad de un programa es establecer la distribución de las inversiones futuras para poder alcanzar las metas previstas. Esto significa que del análisis global hay que pasar al de cada uno de los sectores de la actividad económica. Lo primero que habrá que determinar es cómo se repartirá la demanda futura entre los distintos bienes de consumo y qué repercusión tendrá esta estructura del consumo en la demanda de los bienes intermedios y de capital. Una vez conocidas en detalle las futuras necesidades de bienes y servicios, deberá estudiarse qué parte de esas necesidades ha de ser cubierta con importaciones y dónde es más viable la sustitución. El monto de la demanda en cada sector, menos la parte que se atienda a través de las importaciones, dará las

metas de producción que es necesario cumplir en cada rama de la actividad interna. A ello habrá que agregar las metas previstas para las actividades de exportación. El paso inmediato será determinar las medidas que deban aplicarse para conseguir esas metas. Esto exigirá un análisis a fondo de la situación de cada sector con el fin de lograr mejor aprovechamiento de los recursos existentes y fijar el monto y naturaleza de las inversiones que haya que realizar. Entre los recursos existentes, el trabajo tiene especial importancia. La elevación de la productividad por hombre es una de las finalidades esenciales de un programa. El estudio de cada sector deberá indicar cuál es el nivel de la productividad del trabajo, y cuáles son las posibilidades de mejorarla. Ligada a este problema está la necesidad de desplazar población ocupada de los sectores menos productivos a los sectores más productivos de la economía, y modificar así la estructura ocupacional de la población.

Así pues, las proyecciones por sectores constituyen la segunda fase de la técnica de programación. Una vez elaboradas, la confrontación de sus resultados con las proyecciones generales constituye la etapa final en la elaboración de esta fase de la programación, pero no en la preparación de un programa. Fijados determinados objetivos como resultado de las proyecciones, quedarán aún dos grandes campos por cubrir, a saber, la determinación de la política económica que deba seguirse y la organización administrativa adecuada para la ejecución del programa. El presente trabajo no abarca estos dos últimos aspectos, sino que se detiene en el nivel de las proyecciones". (A)

Las afirmaciones contenidas en la cita precedente ponen de manifiesto la existencia de un nexo general entre la interpretación teórica y sus conclusiones de política, y la técnica de programación. Sin

(A) Ibid., pp.53/54

desmedro de ello, desde el punto de vista de la coherencia entre los dos grandes ámbitos del pensamiento cepalino, lo que realmente importa es evaluar la aptitud de dicha técnica para integrar las conclusiones de política que derivan de la interpretación teórica, al plasmar en un plan una política de desarrollo.

A esos efectos, conviene reiterar de manera explícita cuáles son esas conclusiones. Como ya se señaló, de los aportes teóricos, considerados en conjunto, se desprende que el objetivo primordial de la política de desarrollo de la periferia ha de ser el de elevar la productividad del trabajo y los salarios reales, atenuando sus diferencias respecto a los niveles prevalecientes en los centros. Implica ello a su vez la prioridad temporaria del objetivo del empleo, o mejor, la necesidad de elevar al máximo, en el margen, la productividad del trabajo, supeditado este objetivo a la previa reabsorción de toda la mano de obra empleada en sectores rezagados de muy baja productividad. Asimismo, de la teoría dimana que los aumentos de la producción y los cambios en su composición implícitos en ese objetivo primordial, han de ser compatibles con el aumento de las importaciones y los cambios en su composición, desde el punto de vista del equilibrio externo a largo plazo. Así pues, éste aparece como un objetivo simultáneo a la consecución de aquel objetivo principal, pero supeditado él, en el sentido de que sólo la elevación de productividad y salarios, y no el equilibrio externo, es condición suficiente, a la par que necesaria, de la superación de la "condición periférica".

Contrastan estas afirmaciones con las contenidas en la cita antes transcrita. En efecto, según se aduce, en la técnica de programación, una vez precisadas las metas globales, se procede a determinar la composición sectorial de la demanda de bienes y servicios, y con base

/en ella,

en ella, qué parte "ha de ser cubierta con importaciones y dónde es más viable la sustitución. El monto de la demanda en cada sector, menos la parta que se atienda a través de las importaciones, dará las metas de producción que es necesario cumplir en cada rama de la actividad interna". Habida cuenta de las metas previstas para la exportación, se arriba a definir una composición sectorial de la producción -así como sus alteraciones en el lapso del plan- cuyo objetivo implícito es el de asegurar la viabilidad de éste, desde el punto de vista de la balanza de pagos. Sólo entonces se articulan al anterior los objetivos de elevar la productividad y de asegurar ciertos niveles de empleo y ciertos desplazamientos intersectoriales de población activa, cuyos objetivos aparecen pues como supeditados al del equilibrio externo.

Es de observar que de la contrastación anterior no se desprende la total ineptitud de la técnica para plasmar los resultados de la teoría. Como tal técnica, esto es, como procedimiento formal de adecuación de medios afines y de compatibilización de éstos entre sí, brinda la posibilidad de integrar esos resultados en el diseño de un plan concreto.

El problema que se señala es en verdad de grado, del grado en que la técnica facilita, induce, o aún fuerza la integración de aquellos objetivos fundamentales de productividad y empleo. En este sentido, parecería que la relativa ineptitud de la técnica dependiera más del incipiente desarrollo de la teoría, que de su propio grado de desarrollo. Pues como se señaló con anterioridad, la insuficiencia analítica de la interpretación teórica - el carecer de un análisis de la acumulación, instrumento clave en la teoría del desarrollo - impide precisar las determinaciones recíprocas entre acumulación, productividad y empleo, y la forma de traducir dichas determinaciones en claros objetivos de política.

6. El papel del Estado

Considérense las siguientes afirmaciones:

"La aceleración del desarrollo de la economía no puede ser por consiguiente un fenómeno espontáneo, que resulte exclusivamente de la operación de aquellas fuerzas, sino de la combinación de la

/iniciativa privada

iniciativa privada con la vigorosa acción del 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 combinan 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 continua 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 aquéllos 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,

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, 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 países latinoamericanos.

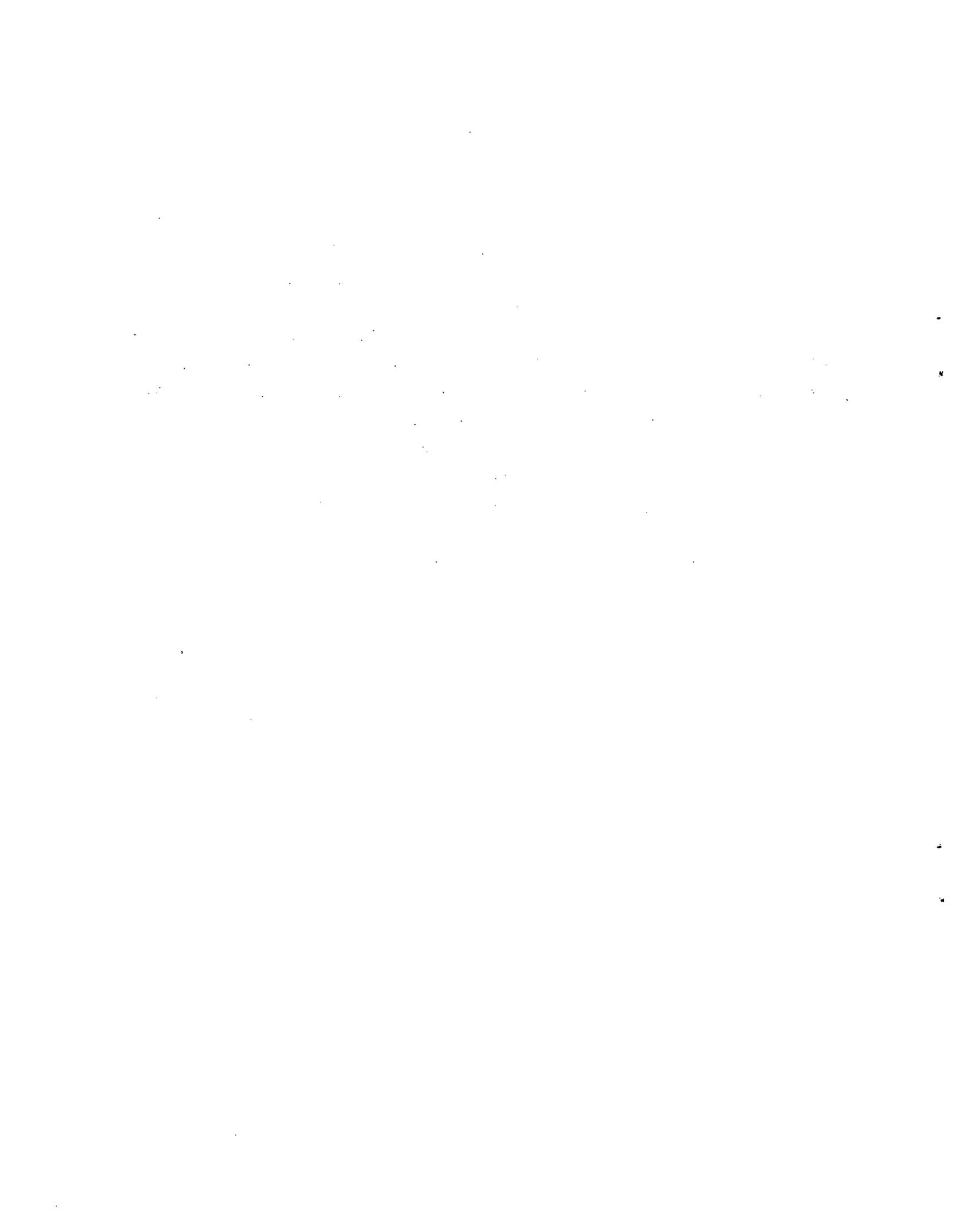
En sexto y último lugar, para referirnos sólo a los motivos fundamentales de una política de desarrollo económico, esta política exige del Estado una acción profunda y persistente en el campo tecnológico." ^{A/}

El primer párrafo de la cita precedente sintetiza los planteamientos más generales de la CEPAL sobre la participación del Estado en el desarrollo económico. Como ya se señaló, la planificación es un requisito de la política de desarrollo, y ésta del desarrollo mismo. Según se piensa, ambas son compatibles con grados diversos de

^{A/} CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, op. cit. pp. 10/11.

intervención estatal, pero cualquiera sea este grado, el desarrollo exige una vigorosa acción del Estado, a fin de plasmar la política de desarrollo expresada en programas, en medidas concretas de política económica aptas para su ejecución.

Las medidas más relevantes, y en conexión con ellas, las formas más necesarias de intervención estatal en un régimen de iniciativa privada, se encuentran enumeradas en los restantes párrafos. Huelga decir que tal enumeración constituye un simple reenfoque de recomendaciones de política anteriormente examinadas, encaradas como otros tantos tipos de acción del principal gestor de la política de desarrollo. Y por contraste, que el papel del Estado no es objeto de estudio específico en la literatura cepalina, sino una simple derivación de su modo de encarar el sistema económico periférico.



Anexo al Capítulo I

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1/ A título de ejemplo, considérense las siguientes postulaciones:

"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." (CEPAL - Estudio Económico de América Latina, 1949; Publicaciones de las Naciones Unidas, E/CN.12/164/Rev.1, enero de 1951, pág. 3).

"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..." (Ibid., pág. 7).

2/ Una apreciación perfectamente similar de la concepción cepalina del desarrollo se encuentra en el artículo de Charles A. Frankenhoff, "The Prebisch Thesis: a Theory of Industrialism for Latin America", Journal of Inter-American Studies, Vol.IV, Nº 2, abril de 1962, (pág. 188): "The Dynamism of Growth is Furnished by Technical Progress". Inmediatamente antes: "The Prebisch Thesis is Based upon the Specific Differences in Structure and Function between the Countries of the Periphery and the more Developed Industrial Centers".

3/ Sobre esta idea de desigualdad originaria, véanse las siguientes afirmaciones:

"La propagación universal del progreso 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 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". (CEPAL - Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., pág. 3).

4/ 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". (Prebisch, Raúl -El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; sobretiro del Boletín Económico para América Latina, Vol. VII, Nº 1, febrero de 1961, pág.3).

"Ese obstáculo ... / el 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).

5/ Una temprana descripción del modelo o pauta de "desarrollo hacia afuera" se encuentra en el siguiente conjunto de afirmaciones:

"... 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,

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, encontrábase 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". (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Publicaciones de las Naciones Unidas, E/CN.12/221, septiembre de 1952, pág. 2).

6/ Al respecto, véanse las siguientes afirmaciones:

"... 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 las formas de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., pág. 4)

En ese esquema ... [de la división internacional del trabajo]

/... a la América

... 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". (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, op.cit., pág. 1)

2/ Tal contenido dinámico de los conceptos de centro y periferia se pone de manifiesto en los tres próximos tópicos, y especialmente en el número (vi). Empero, conviene señalar que la necesidad de un enfoque dinámico para apreciar los problemas del desarrollo es percibida y claramente expresada en tempranos documentos de la CEPAL. Entre otros, destácanse 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: America's Role in Helping Under-developed Countries; artículo mimeografiado, original en inglés, probablemente 1952, pág. 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 aún el rechazo de otras 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 mística do equilíbrio espontaneo da economia; artículo mimeografiado, versión original en portugués, septiembre de 1953, pág. 2).

/"En esa

"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 Informativo Nº 1, pág. 4)

8/ En las siguientes afirmaciones se hace referencia a los distintos ritmos de avance técnico, de aumentos de la productividad y de incrementos del ingreso medio que se verifican en 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". (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit. pág. 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

premisas de estas 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". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., pág. 78).

"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 circunscripto. 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 fuese su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica del esquema de la división internacional del trabajo". (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, op.cit., pág. 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". (Ibid., pág. 4)

"... las diferencias en el ingreso por habitante entre los países económicamente más avanzados y el de buena parte de la periferia de la economía mundial -que se ha 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, pág. 3)

/He aquí

9/ He aquí algunas de las afirmaciones pertinentes para demostrarlo, extraídas de uno de los informes que marca el surgimiento de la concepción del sistema centro-periferia.

"... 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 reflejan 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 por ciento de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios, o sea que se necesitaba en término medio el 58.6 por ciento 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". (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, op.cit., págs. 4-5).

10/ La significación del deterioro de los términos del intercambio se estudia y documenta en detalle en el capítulo II, ítem 2. En lo relativo a las causas de dicho fenómeno, basta considerar por el momento las siguientes afirmaciones:

"... 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

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." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949, op.cit., págs. 48-49)

11/ Por ejemplo, en Cardoso, F.H. y Faletto, E., Dependencia y desarrollo en América Latina, documento mimeografiado, ILPES, 1967, págs.19 y 20.

12/ Respecto a esta interacción entre condiciones de estructura y diferenciación de ingresos, se afirma:

"En el razonamiento teórico que nos ocupa ... [la teoría ortodoxa del comercio internacional] ..., el hecho de que 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 ingresos, 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 sólo en dichos centros. De donde se desprende que 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

de asimilar una técnica industrial avanzada, que requiere un gran desarrollo de la demanda y del ahorro". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit. pág. 59)

13/ Véase una de las múltiples afirmaciones existentes al respecto:

"... 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". (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit. pág. 3)

14/ Al respecto se afirma:

"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". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., pág. 4)

15/ Si bien la argumentación sobre la incidencia de estos cambios se examina con posterioridad (Capítulo III, ítem 2), considérense a título informativo las siguientes afirmaciones:

"El marcado descenso operado en el coeficiente de importaciones de Estados Unidos durante la gran depresión, hizo aun más sensibles

/los efectos

los efectos de ello 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 por ciento en 1925-1929, a 3,40 por ciento en 1930-34, en tanto que el segundo se redujo simultáneamente de 6,69 por ciento a 4,14 por ciento. No obstante los cambios ocurridos durante la guerra, ambos coeficientes mantuvieron niveles relativamente bajos, a saber: 2,95 por ciento el de importación y 5,27 por ciento el de exportación, durante el quinquenio de 1945-49, 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 por ciento y el de exportación de 18,9 por ciento. 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". (Ibid., pág. 35)

16/ En efecto, según se afirma:

"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". (Ibid., págs. 12-13)

"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

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". (Ibid., pág. 13)

17/ "... 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 la capacidad receptiva suficiente para absorber un aumento considerable de las exportaciones procedentes de la América Latina" (Ibid., pág. 12)

18/ Véanse entre otras, las siguientes afirmaciones:

"... 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..." (Ibid., págs. 50-51)

19/ Las siguientes afirmaciones comprueban que la tendencia al desequilibrio externo se considera inherente al proceso de industrialización:

"Aquí ... se encuentra el segundo denominador común. El primero, conforme queda dicho, consiste en la insuficiencia de la exportaciones para absorber el incremento de la población, junto con el sobrante que de ella resulta, en virtud del progreso técnico.

/Y este

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". (Ibid., pág. 9)

20/ Sobre la tendencia al subempleo 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 espontáneamente 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, 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

los distintos modos de plantearse el problema de desarrollo económico en los centros y en la periferia". (Ibid., págs. 68-69)

21/ Las afirmaciones que se transcriben a continuación dicen respecto a la escasez relativa de demanda, y las siguientes 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 agrandándose con el tiempo, conforme a la mayor productividad aumentaban 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". (Ibid., pág. 67)

"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

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 parco 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 disfrutaban, 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". (Ibid., pág. 65-66)

22/ "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". (Ibid., p. 9)

23/ "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 las 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 desarrolladas. En efecto, el 65 por ciento de la población activa de México está aún ocupada en la agricultura, de la cual proviene apenas alrededor de un 30 por ciento del valor de las exportaciones mexicanas, mientras que en la Argentina, cuyas exportaciones siguen siendo primordialmente agropecuarias, apenas el 36 por ciento de la población activa trabaja en la tierra". (Ibid., págs. 5-6)

24/ "... 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

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". (Ibid., pág. 7)

25/ 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 de las afirmaciones que lo demuestran:

"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., pág. 8)

"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., pág. 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 sobrepajar el crecimiento resultante de esas fuerzas de espontánea actuación". (Prebisch, 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, Suplemento Nº 2; N.Y., pág. 20)

ANEXO AL CAPITULO II

Referencias Bibliográficas

1/ Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre el deterioro de los términos del intercambio se encuentran en "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Prebisch, Raúl, op.cit., especialmente páginas 4 a 7; y en "Estudio Económico de América Latina, 1949"; op.cit., especialmente capítulo III.

2/ Al respecto, véanse las siguientes afirmaciones:

"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." (Prebisch, Raúl, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", op.cit., p. 4.)

3/ En la literatura cepalina, la primera descripción del nexo entre variaciones de precios y de ingresos se plantea en los siguientes términos:

/"... desde los

"... 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... contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad...

... 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". (Ibid., p. 5.)

4/ He aquí una mención explícita a la necesidad de buscar la explicación de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio inquiriendo sobre 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". (Ibid. p. 6.)

5/ En efecto:

"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...". (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., p. 60.)

6/ 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". (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit., p. 6.)

"... Durante la creciente cíclica, la demanda de productos terminados es en los centros superior a la oferta..." (en tanto que en)... "La menguante cíclica... la demanda resulta inferior al valor de la oferta de la producción terminada. Y como este valor de oferta... no se reduce fácilmente mediante la baja de precios, se acumulan... existencias de productos terminados, transitoriamente invendibles." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., p. 61.)

7/ 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." (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit., 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." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., p. 61.)

8/ Sobre estos aspectos de la distribución funcional del ingreso, véanse las siguientes afirmaciones:

"En la creciente, no obstante el incremento de la productividad, suelen subir los precios y aumentar los beneficios... Si los salarios compartiesen inmediatamente las ventajas de la mayor productividad, tendrían que subir más que los precios; pero eso no suele suceder en las crecientes cíclicas, pues los precios suben entonces con frecuencia más que los salarios, de tal suerte que el fruto del progreso técnico queda en manos de los empresarios. Es en la menguante cuando el fruto se transfiere a los salarios; en efecto, éstos descienden en menor grado que los precios, estableciéndose una relación más favorable para aquéllos, la cual se aprovechará más y más, conforme una nueva fase de prosperidad vaya absorbiendo la desocupación característica del descenso cíclico. Dicho de otro modo, los salarios sólo pierden en la depresión una parte de lo que habían ganado en la prosperidad, y así van captando el fruto del progreso técnico. No todo va a ellos, por supuesto: el Estado ha ido tomando históricamente una proporción creciente del fruto del progreso técnico y así ha podido ensanchar la esfera de sus actividades; otros grupos sociales reciben también su participación, en mayor o menor grado, además de que el fenómeno de la limitación de la competencia entre empresarios deja en poder de éstos una parte mayor que aquélla que les correspondería en otras condiciones." (Ibid., p. 60-61.)

9/ 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." (Ibid., p. 61.)

10/ 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." (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit., p.6.)

/11/ Respecto

11/ Respecto a las condiciones que hacen posible la dispar contracción de los ingresos de la propiedad y del trabajo, durante la fase descendente del ciclo, véanse los siguientes textos:

"Durante la creciente, una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia, con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia.

La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia, les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos - sean beneficios o salarios - es, pues, menos difícil en la periferia." (Ibid., op.cit., p. 7.)

"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...

... 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 transmitiendo 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 los salarios, a pesar del desempleo y en algunos sectores a la baja de los 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

restringe la producción y por lo 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 ellas 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 que 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." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., p. 62-63.)

12/ Respecto a las condiciones que fuerzan una mayor contracción de los ingresos periféricos que de los céntricos, ténganse 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 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." (Prebisch, Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit., 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

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... (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1945; op.cit., p. 63.)

ANEXO AL CAPITULO III

Referencias Bibliográficas

1/ 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 del 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 paradójica, 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 trascendencia 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." (R. Prebisch, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas; op.cit., p.8).

2/ El análisis de la escasez de dólares se halla contenido 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.

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". (Ibid., pp.9-11).

3/ Respecto a las reacciones suscitadas por la tendencia al desequilibrio externo, son pertinentes las afirmaciones que siguen:

"Si el resto del mundo, en los treinta, se hubiera atendido en su desarrollo económico al sólo 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, como acaba de verse en el gráfico 3, 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 conviniera 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

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. Tras-puesto 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 aún 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." (Ibid., pp.11/12).

4/

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

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. 11/12).

5/ 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 aquellos 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.12).

6/ El razonamiento mediante el cual se explica el carácter necesariamente sustitutivo de importaciones de la industrialización periférica, encuentra arraigo, entre otros, en el siguiente texto:

"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 ...

... 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

con tasa mucho más alta, y su productividad, por ser relativamente baja, tiene un más alto margen de crecimiento..."

"... 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., pp. 12/13)

2/ A seguir se transcribe uno de los textos en que se basan las consideraciones de este tópico relativo 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 va 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

En realidad, no se advierte en el sistema económico 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." (Ibid., p. 17).

8/ Estas primeras consideraciones sobre la inadecuación de la tecnología generada en los centros a 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 esa forma de elevada capitalización, que no están fácilmente al alcance del parvo ahorro permitido en la América Latina

/por los

por los escasos ingresos prevaletientes 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." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., pp. 65/66).

2/ Los textos que se transcriben a continuación contienen postulaciones relativas 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 aquéllos 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. 69).

"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. 68).

10/ Las siguientes afirmaciones dicen respecto 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." (Ibid., pp. 69/70)

"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." (Ibid., pp. 67/68)

11/ 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

... 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. 18)

12/ Estas razones por las cuales la periferia se ve obligada a adoptar tecnología foránea, se hallan contenidas 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, concíbese 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 aquellos 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., p.18)

"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 absorberse 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 ...

... Sin embargo, en los casos en que no hay otras alternativas más económicas en los países menos desarrollados,

/éstos, según

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. 21)

13/ A continuación se transcriben íntegramente los textos en que se hace referencia a estos elementos explicativos de la tendencia al subempleo:

"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

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.21)

"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.21)

14/ 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." (CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; op.cit., pp. 66/67).

15/ El texto que se transcribe a continuación constituye una de las primeras apreciaciones de conjunto existentes en la literatura cepalina, en lo que respecta a la problemática

agrícola peculiar de las economías periféricas. El ítem precedente se basa en buena medida en dicho texto.

"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 contraproducentes de mano de obra.

/Este es

Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en la América Latina que no ha sido aun 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 preva- leciente 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

/artificiales de

artificiales 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 substancial. 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 numerosísimas 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 es sólo parte del problema general del desarrollo económico ... Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de

/los países

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 absorbe 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 ésto 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. 23/25).

ANEXOS AL CAPITULO IV.

A) Referencias Bibliográficas

- 1/ En el texto que se transcribe a continuación se encuentran planteados los supuestos relativos a las características de una economía periférica hipotética. Son las afirmaciones contenidas en dicho texto las que se hallan glosadas en el tópico 2. i), del presente capítulo y en las Notas Aclaratorias 1 y 2.

"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 labor, 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

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..." (x)

- 2/ La disparidad de elasticidades y la tendencia al desequilibrio externo que se le asocia, constituyen postulados a partir de los cuales se estructura el análisis de la operación del sistema económico periférico descrito en el tópico 2. (ii). De ahí que, si bien la argumentación relativa a esos temas ya ha sido examinada con anterioridad, resulte conveniente constatar en qué términos se halla reiterada, en el documento en que se basa el presente capítulo. He aquí los textos pertinentes:

"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 ECLA 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.

- (x) Prebisch, Raúl: Commercial policy in the Underdeveloped Countries, American Economic Review, vol XLIX, Nº 2, mayo de 1959, p. 269-271.

But even so, exports would only grow at the rate of 1.1 for every 1 % of growth of income, while the demand for imports was estimated with a coefficient of income-elasticity of 1.4 %, given the projected rate of income growth up to 1967 as compared with 1955. Similarly high elasticities for imports have been found in ECLA's studies for Brazil, Mexico, Colombia, and Peru". (Ibid., pg. 252/3.)

"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 % 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 % (3 % x 0.80 %) 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 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 %, the same as that for exports.

Should peripheral income grow at a rate, say, similar to the 3 % of the center, its demands for imports of industrial products would grow at the rate of 3.90 % (3 % x 1.3 %) while exports of primary commodities would increase at the rate of only 2.40 %. To bridge the gap between these two rates, either the rate of increase of demand for imports would have to fall by 1.50 %, by means of imports substitution, or industrial exports would have to be added to the primary ones, or a combination of the two". (Ibid., p. 253/4.)

3/ La descripción del mecanismo económico cuya operación es impulsada por sucesivas devaluaciones del tipo de cambio, objeto del tópico 2. (ii), se encuentra apoyada en el siguiente texto:

"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

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 America 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.)

- 4/ Las acotaciones relativas a los vínculos existentes entre las curvas de producto-ingreso medio y marginal representadas en el gráfico 1 se basan en el siguiente texto:

"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 proceeded 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.)

- 5/ Este análisis de la diferencia entre el nivel de ingreso que deriva del proceso espontáneo de la industrialización periférica y el nivel de ingreso máximo factible, se apoya en las siguientes afirmaciones:

/"In industry,

"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., p. 271-2.).

ANEXOS AL CAPITULO IV

B) Notas Aclaratorias

1. Los supuestos básicos.

A efectos de esclarecer dentro de qué marco de restricciones se analiza el proceso espontáneo de la industrialización periférica, conviene intentar precisar el significado de los supuestos examinados en el tópico 2. i). A su vez, para esos fines, es útil reconsiderar dichos supuestos admitiendo adicionalmente que en los dos sectores que componen la estructura económica, el exportador y el industrial, prevalecen las condiciones de producción más simples posibles.

Por hipótesis, en el sector exportador tales condiciones pueden ser definidas mediante las siguientes expresiones:

$$\frac{X}{K} = x; \quad \frac{K}{E} = e; \quad \frac{X}{E} = L_P = x.e$$

donde X representa al producto total, K el capital y E el empleo, medidos en las respectivas unidades físicas. De suyo, las dos primeras son suficientes para caracterizar la función de producción de dicho sector, puesto que x representa la relación producto-capital sectorial, y e la densidad de capital por hombre ocupado. Adicionalmente L_P expresa la productividad física media del trabajo. A partir de ella defínese la función del producto real medio del sector exportador (i.e., de su producto medio, en términos de bienes industriales):

$$y_x = L_P \frac{P_x}{P_i} .$$

Puede concebirse que la curva AM del gráfico 1 es representativa de una expresión como la anterior. Tanto dicha curva como la expresión que representa indican que el producto real por hombre ocupado (y_x) depende de la productividad física media del trabajo (L_P), del precio de un bien industrial arbitrario (p_i), y del precio del producto de exportación (p_x). Es acorde a las afirmaciones comentadas admitir que L_P es un dato, que P_i también permanece constante y/o al nivel de 1, y que y_x decrece a medida que aumenta el empleo, por el solo efecto del

/consecuente aumento

consecuente aumento de la producción sobre p_x . Textualmente: "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." (x)

En la expresión $s = L_p \cdot \frac{P_x}{P_i} - q$, s representa el salario real,

y q el beneficio real unitario (i.e., medidos ambos en términos de bienes industriales). De acuerdo al supuesto anteriormente enunciado, q permanece constante, mientras s disminuye a medida que el producto medio decae. La curva BN del gráfico 1 es representativa de una función como la anterior, que indica que dicha curva ha de ser trazada a una distancia q , paralelamente a AM. Admitiendo que no existen más costos que los salarios, la suma de éstos y del beneficio unitario constituye a la vez el producto bruto y neto por hombre ocupado del sector exportador.

Respecto al sector industrial, acéptese, para argumentar, que en él se produce un solo bien homogéneo, en las condiciones de tecnología constante dadas por las siguientes expresiones:

$$\frac{Q_i}{K_i} = x_i; \quad \frac{K_i}{E_i} = e_i; \quad \frac{Q_i}{E_i} = L_i = x_i \cdot e_i. \quad \text{Donde } Q_i, K_i \text{ y}$$

E_i son, respectivamente, el producto, el capital y el empleo industriales, medidos en unidades físicas; x_i , la relación producto-capital; e_i , la densidad de capital por hombre ocupado; y donde $L_i = x_i \cdot e_i$ define la productividad física media del trabajo, así como al producto real medio medido en términos del bien industrial.

Siendo constante la tecnología, ¿en qué sentido es legítimo afirmar que un alza de costos acompaña la expansión de la industria? Más aún, ¿es válido sostener que tal alza de costos provoca una reducción del producto real medio?

En cuanto a la primera de estas cuestiones, teniendo presentes las postulaciones anteriormente examinadas respecto a la inadaptación de la tecnología, puede aducirse que el alza de costos está relacionada

(x) Ibid., p. 271.

a la subutilización de capital que deriva de la estrechez del mercado. Sin embargo, en la hipótesis de linealidad de la función de producción que se ha adoptado, el aumento de costos proveniente de la subutilización del capital no se traduce en una alteración de los coeficientes técnicos capaz de reducir el rendimiento del trabajo, en un sentido físico. Pues la subutilización del capital, entendida como su uso durante un número de horas menor que el normal, en cada período de producción, a la par que reduce la relación producto-capital en proporción al tiempo en que el equipo no es utilizado, aumenta la densidad de capital exactamente en la misma proporción. En otras palabras, en la expresión $L_i = x_i \cdot e_i$, que representa el producto real medio de la industria, la reducción de x_i provocada por la subutilización de capital es exactamente compensada por el aumento de e_i .

Las consideraciones precedentes permiten replantear la segunda pregunta anterior: ¿por qué el aumento de los costos, que bajo la hipótesis de linealidad de la función de producción y tecnología constante no puede ser asimilado a rendimientos físicos decrecientes, produce la paulatina reducción del producto real medio? La respuesta se encuentra en la diferenciación entre los conceptos de producto bruto y neto. $L_i = x_i \cdot e_i$ define el producto bruto, y éste no decrece con la subutilización del equipo; en cambio, el producto medio neto decrecerá, puesto que los costos de mantenimiento y depreciación no se reducen proporcionalmente a la subutilización del capital.

La expresión $y_i = L_i - \frac{f_i(E)_i}{p_i}$ es apta para definir el producto medio neto, bajo el supuesto de que la actividad industrial se encuentra verticalmente integrada. La función $f_i(E)_i$ indica cuál es el costo nominal medio por concepto de mantenimiento y depreciación del equipo: p_i es el precio constante (y/o igual a 1) del bien que la industria produce; el cociente entre ambos expresa el costo medio real, esto es, en términos de dicho bien. La curva CF del gráfico 1 es representativa de una expresión como la anterior: según se admite, el producto medio real, en su sentido neto, decrece a consecuencia del

/aumento de

aumento de los costos, a medida que aumentan el empleo y el volumen de producción en la actividad industrial.

La tasa real de salarios puede definirse mediante la expresión $s = L_i - \frac{f_i(E)_i}{P_i} - q$, donde q representa la ganancia neta por unidad de trabajo, en términos del bien industrial. Como q también se considera constante en este sector, a medida que el empleo se expanda, determinando un alza de costo (i.e., un aumento del término $\frac{f_i(E)_i}{P_i}$, s habrá de reducirse, de forma a compensarla. Es así que mientras el producto medio industrial decrece de acuerdo a la curva CF, el salario lo hace según la curva DK, paralela a la anterior, a una distancia q de la misma.

Como puede observarse, el argumento sobre la evolución potencial de la industria es similar al relativo a la evolución plausible del sector exportador. Las respectivas expresiones del producto real medio:

$y_x = L_p \cdot \frac{P_x}{P_i}$; $y_i = L_i - \frac{f_i(E)_i}{P_i}$ esclarecen que "... el ingreso per cápita en las actividades de exportación cae en correspondencia con el declinio de los precios" (x), esto es, de p_x ; y que "... lo mismo sucede en las actividades industriales debido a los mayores costos de sucesivas ramas de la industria." (x), esto es, al alza del término $\frac{f_i(E)_i}{P_i}$.

También es similar el tratamiento de las remuneraciones de los recursos productivos, como lo muestran las expresiones del salario real:

$s = L_p \cdot \frac{P_x}{P_i} - q = L_i - \frac{f_i(E)_i}{P_i} - q$. El supuesto de que el beneficio unitario es igual en ambos sectores y permanece constante a su nivel inicial, implica suponer que el salario ha de comprimirse, de forma a compensar la caída de los precios en el sector exportador (p_x), y el aumento de los costos en la industria (el alza de $\frac{f_i(E)_i}{P_i}$).

(x) Ibid., p. 271.

Obsérvese que, según se indica en el texto principal, el ingreso medio, los salarios y el beneficio unitario de ambos sectores periféricos se expresan en términos de bienes industriales, esto es, se miden en unidades físicas de bienes industriales. La presente nota aclaratoria pone de manifiesto que para reducir las distintas variables a esta unidad de medida común se pueden utilizar los precios internos de bienes y de recursos (como p_x , p_i , etc.), supuestamente de equilibrio, como sistema de valoración. Adicionalmente, puede suponerse que en el centro se producen bienes similares a los producidos en los dos sectores de la periferia, y que la tasa de cambio se ajusta de forma a asegurar el equilibrio externo y la equiparación del poder adquisitivo de las respectivas monedas. En tales condiciones, para expresar aquellas variables en términos reales resultará indiferente usar como sistema de valoración los precios internos de bienes y recursos, o sus precios externos y en moneda extranjera.

2. Beneficio unitario y tasa de beneficio.

Las consideraciones precedentes, más que como nota aclaratoria de los supuestos que en ella se comentan, interesan como base para establecer qué relaciones existen entre beneficio unitario y tasa de beneficio en los dos sectores en que, según se concibe, la economía se encuentra dividida. Pues si bien en dicho supuesto no se hace mención explícita a la evolución de la tasa de beneficio, ellos contienen implicancias en cuanto al comportamiento de tal variable que conviene poner de manifiesto.

En lo que respecta al sector exportador, la tasa de beneficio puede definirse: $t_x = \frac{q \cdot p_i}{p_k \cdot e}$, donde p_k representa el precio de los bienes de capital. De acuerdo a los supuestos de los cuales se parte, q , p_i y e se consideran dados; basta pues suponer que p_k es constante - o alternativamente, que los productos industriales y los bienes de capital son cualitativamente iguales - para que t_x también lo sea. Así pues, puede considerarse que en el caso del sector exportador la constancia del beneficio unitario equivale y representa a la constancia de la tasa de beneficio.

/El mismo

El mismo razonamiento no es aplicable a la actividad industrial. En ésta, la tasa de beneficio se define: $t_i = \frac{q \cdot p_i}{p_k \cdot e_i}$. Aún suponiendo que q , p_i y p_k permanecen constantes, si se admite que en este sector el aumento de costos es provocado por la subutilización del equipo, habrá que admitir que e_i , la densidad de capital, aumenta continuamente. Por lo tanto, en este caso la constancia del beneficio unitario no es compatible con la constancia de la tasa de beneficio, ni puede representarla. Al contrario, la constancia del beneficio unitario implica que la tasa de beneficio se reduce paulatinamente, a medida que aumentan la producción y el empleo industriales.

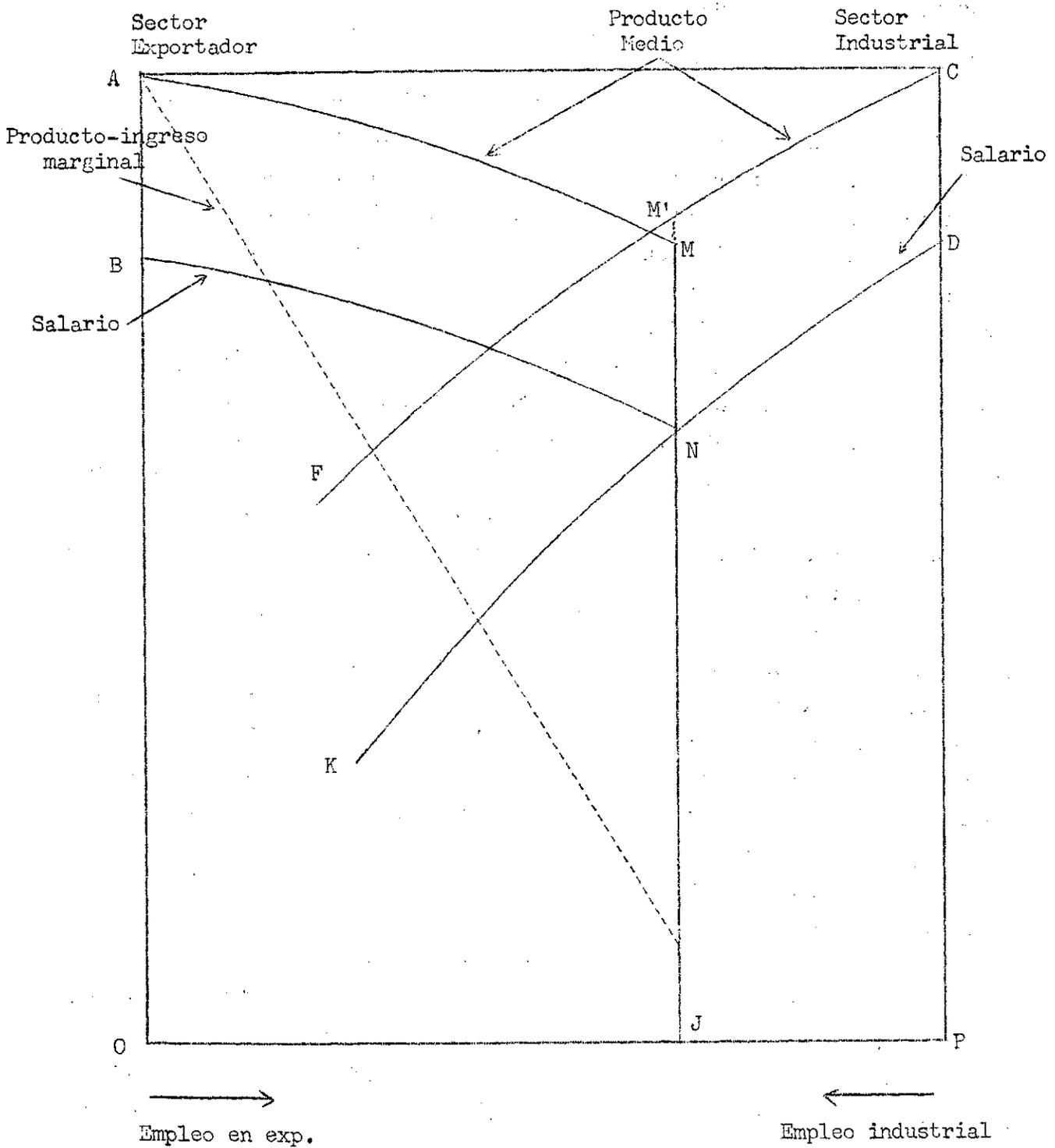
En el conjunto de argumentos relativos a la operación del sistema económico se supone que éste se ajusta de forma de asegurar la igualdad de las remuneraciones de los factores productivos en ambos sectores. Sin embargo, la igualdad del beneficio unitario implica la desigualdad de la remuneración del capital, según se acaba de comprobar. Se hace pues necesario examinar si la eliminación de tal inconsistencia invalida el razonamiento, o si, por el contrario, aquel conjunto de argumentos conserva en lo esencial su validez no obstante alteraciones menores.

Una alternativa a los supuestos descritos en el tópico 2. i) consiste en postular que el beneficio unitario es creciente en la actividad industrial, de forma de asegurar la constancia de la tasa de beneficio, habida cuenta que la densidad de capital aumenta en dicha actividad, a medida que aumenta el empleo. En el gráfico 2 se incorpora este supuesto alternativo.

En el punto de origen del proceso, el producto por hombre, la tasa de salarios, el beneficio por hombre ocupado, la densidad de capital y la tasa de beneficio se suponen iguales en ambos sectores. A medida que aumenten la producción y el empleo, el producto por hombre ocupado caerá de acuerdo a AM en el sector exportador, debido a la baja de los precios de exportación. La tasa de salarios habrá de contraerse paralelamente, de acuerdo a la curva BN, asegurando la constancia del beneficio por unidad y de la tasa de beneficio.

/Gráfico 2

Gráfico 2



/En cuanto

En cuanto a la actividad industrial, en virtud del aumento de los costos, el producto por hombre ocupado caerá de acuerdo a la curva CF; los salarios reales también se contraerán, haciéndolo de acuerdo a DK. Esta baja de los salarios asegura que el beneficio por unidad aumente gradualmente, de forma que la tasa de beneficio permanezca constante.

En otras palabras, en el gráfico 2 se ha sustituido el supuesto de beneficio unitario constante por el de tasa de beneficio constante. De suyo, este supuesto asegura que la tasa de beneficio ha de ser la misma en los dos sectores, y en todas las ramas y empresas de cada uno de ellos, a lo largo y en cualquier punto del proceso de desarrollo. (x) Además, los supuestos de competencia y perfecta movilidad interna del trabajo aseguran que también la tasa de salario ha de igualarse. Por ejemplo, al nivel de empleo arbitrariamente elegido en que se ocupa OJ en el sector exportador y PJ en el industrial, la tasa de salarios será JN en ambos, el beneficio unitario será de NM en el sector exportador, y algo mayor, de la magnitud NM' en el sector industrial. Esta diferencia asegura, ex-hipótesis, la igualdad de la tasa de beneficio en ambos sectores.

Como podrá apreciarse fácilmente, tanto el análisis de la operación del sistema económico (2. ii) como el de las características de la situación de equilibrio a que se arriba mediante dicha operación (2. iii), pueden realizarse en base al gráfico 2, de manera paralela y enteramente similar a los que se realizan en base al gráfico 1. Por lo tanto, a efectos de no alejar la argumentación de su formulación original, resulta legítimo desarrollarla tomando como base el gráfico 1, desde que se considere que la constancia del beneficio unitario implícita en dicho gráfico equivale y representa - aunque sin total precisión - a la constancia de la tasa de beneficio.

(x) En estricta lógica, a igualdad de la tasa de salario, al generarse en la actividad industrial diferencias de costos entre las ramas marginales y las intra-marginales, en estas últimas habrá de pagarse una renta diferencial, a efectos de que la tasa de beneficio se iguale en todas ellas.

3. El deterioro y la transferencia de ingreso.

Las afirmaciones que se transcriben a continuación son las que sirven de base a los comentarios relativos al nexo entre deterioro y transferencia de ingreso, objeto del ítem 2. iv).

"... internally there is no change except that real cost in new branches of industry will be higher than in existing ones. But externally the fall of wages in export activities, as a counterpart to the fall in prices (both in foreign currency), reflects the process of transfer of real income through the deterioration in the terms of trade.

In order to clarify this transfer process, we have to introduce concepts of the physical productivity ratio (henceforth called the "productivity ratio") and wage ratio. The productivity ratio expresses the relationship of physical productivity per man between the periphery and the center. There is a wide range of such ratios. For instance, exports of primary commodities at the periphery may have a range of, say, from 3 times the productivity at the center to only 0.50; and these exports of less relative productivity will be made if the level of wages is proportionately lower. So if the level is only half that at the centers, those export activities having only half the productivity of the center will be developed;... (To avoid complications, I have not included land rental, since it cannot be transferred).

There is a similar range of industrial productivity ratios. Industries having a ratio of 0.50 or higher at the periphery could develop without protection, but those having less, say, 0.40, would need it. We have seen that if these marginal industries are necessary for the full employment of the surplus manpower, the free play of the market forces will bring a wage deterioration, in terms of foreign currency, so far as this is necessary to offset the lower productivity ratio as compared with export activities (another way of expressing costs higher than import prices). Thus, to make marginal industries competitive, wages in foreign currency must decline so as to reduce the wage ratio from 0.50 to 0.40 and this process is accompanied by the decline of export prices. This is the case of transfer of real income that we have seen before." (x)

Como se puede apreciar, en la cita anterior se introducen los conceptos de relación entre productividades y relación entre salarios. Para el examen del nexo entre deterioro y transferencia de ingreso, se utiliza la relación entre las productividades físicas medias del trabajo

(x) Prebisch, Raúl, Commercial policy in the underdeveloped countries, op.cit., p. 258-9.

de las actividades industriales marginales de periferia y centro, que se puede designar sintéticamente por relación entre productividades industriales; y la relación entre las productividades físicas medias del trabajo de las respectivas actividades primarias marginales, o más simplemente, la relación entre productividades primarias. La relación entre salarios expresa la razón entre salarios reales de periferia y centro.

Admítase que la relación entre salarios es de 0.5. Ello implica que, en la periferia "... algunas actividades de exportación cuya productividad es la mitad que en el centro..." han podido desarrollarse, en virtud de que la relación entre salarios, de igual magnitud, hace competitivas esas actividades de menor productividad relativa. Similarmente, la industria periférica se habrá expandido hasta incluir actividades cuya productividad física sea la mitad que en la industria céntrica, pues los menores salarios hacen a sus productos competitivos con similares importados.

Tácitamente, el nexa entre deterioro y transferencia de ingreso se examina a partir de una situación como la anterior, en que las tres relaciones antedichas se igualan (v.gr., al nivel de 0.5). Según se aduce, si a efectos de emplear el exceso de mano de obra se requiere expandir la industria periférica hasta un punto en que la relación entre productividades industriales se reduzca (v.gr., a 0.4). "... el libre juego de las fuerzas del mercado conducirá a un deterioro de los salarios..., en la medida necesaria para compensar la menor relación entre productividades..." Puesto en otras palabras, "... para hacer las industrias marginales competitivas, los salarios... deben disminuir de forma que la relación entre salarios se reduzca de 0.5 a 0.4, y este proceso es acompañado por el declinio de los precios de exportación'

En lo que respecta a la industria periférica, la caída de la relación entre salarios no refleja más que su mayor costo relativo. Pero en la actividad exportadora, cuya productividad relativa no ha variado, la caída de la relación entre salarios, "... a la que acompaña la caída en los precios...", refleja el proceso de transferencia de ingreso real a través del deterioro de los términos del intercambio".

/Fácilmente se

Fácilmente se puede constatar que esta argumentación, tal como es presentada en la cita anterior, no guarda patrones adecuados de consistencia. En efecto: la igualación del beneficio unitario y de la tasa de salarios en los dos sectores que componen la economía periférica, tanto al inicio como al término del proceso espontáneo de industrialización, conlleva el supuesto de que la operación del sistema económico es apta para equiparar la remuneración de los factores productivos, en dicha economía. Si ello también sucede en el centro - y no hay razones para suponer lo contrario - el salario de su sector primario se equiparará al de la industria, situándose a un nivel mayor que en la periferia. Ha de admitirse pues, en estricta lógica, que a fin de compensar esta diferencia de salarios, la productividad primaria en el centro, al término del proceso, tendrá que ser mayor que la productividad primaria periférica, y en la misma proporción en que difieren las respectivas productividades industriales. Por lo tanto, argüir que la relación entre productividades industriales decae, mientras que la relación entre productividades primarias permanece constante, envuelve una contradicción.

Asimismo, en contraste con lo que se postula en la cita precedente, se puede demostrar que la relación entre salarios ha de caer con más intensidad que la relación entre productividades, como consecuencia lógica del supuesto según el cual la remuneración del capital se iguala en todas las actividades.

Sin embargo, estas incongruencias no invelidan los resultados a que se arriba con la argumentación antedicha. Pues cuando se procura eliminarlas del análisis - tal como en el tópico 2. iv) - se llega a conclusiones perfectamente similares, y compatibles con el conjunto de supuestos de los cuales se parte.

4. La transferencia de ingreso: generalización del argumento.

A continuación de la cita transcrita en la nota anterior, el análisis del nexo entre deterioro y transferencia de ingreso, bajo la admisión alternativa de la existencia de progreso técnico, se replantea en los siguientes términos:

"Let us take now the other case. Let us assume that technical progress in exports advances in such a way that the productivity ratio of marginal export activities is increased from 0.50 to 0.70, without any increase in the industrial productivity ratio, which is also 0.50 at the margin. In this case, also, it will be the differential productivity of exports in relation to industry which tends to be transferred.

We may simplify the two cases in a broad generalization: whenever the productivity ratio in exports is higher than in the marginal industries needed to employ the full surplus manpower, the real income corresponding to the difference in productivity will tend to be transferred abroad in the unrestricted play of market forces. This occurs either when the surplus manpower has to be employed in industrial branches where the productivity ratio is lower than in exports of primary commodities, or when the latter improves faster than does the ratio of industrial productivity." (x)

Como puede observarse, en las afirmaciones precedentes se concibe la existencia de una situación inicial similar a la de la cita incluida en la nota anterior. Según se admite, en dicha situación la relación entre productividades industriales es de una magnitud arbitrariamente elegida, y coincide con el valor de la relación entre productividades primarias (v.gr., ambas se hallan al nivel de 0.5).

Concíbese además que a partir de esta situación se produce e incorpora avance técnico, tanto en la industria céntrica como en la periférica, lo que se refleja en el aumento de la productividad del trabajo de ambas; más de tal forma que en una segunda situación la relación entre productividades industriales permanece invariable.

Similarmente, se admite que el avance técnico se refleja en el aumento de las productividades primarias. Pero que en este caso, la productividad aumenta a mayor ritmo en el sector primario periférico que en el céntrico, de manera que la relación entre productividades primarias se incrementa, en la segunda situación (v.gr., a 0.7).

Se extrae de este razonamiento una conclusión de carácter general: "Siempre que la relación entre productividades en las exportaciones ... relación entre productividades primarias ... sea mayor que en las industrias marginales necesarias para emplear el exceso de mano de obra, el ingreso real correspondiente a la diferencia de productividad tiende a ser transferido al exterior...", a través del deterioro de los términos del intercambio.

(x) Ibid., p. 259.

Paralelamente a lo indicado en la Nota Aclaratoria precedente, se puede demostrar que en estas sucintas consideraciones relativas al nexo entre deterioro y transferencia de ingreso, se hace un uso inadecuado de los instrumentos de análisis definidos con anterioridad, i.e., las relaciones entre productividades industriales y primarias.

En efecto: llámese L_i a la productividad media de la industria periférica, L_p a la de su sector primario-exportador, y R a la relación de precios. De acuerdo a los supuestos de los cuales se parte, las fuerzas del mercado igualarán las remuneraciones de los recursos productivos en esas dos actividades, o lo que es equivalente, igualarán el nivel de producto real medio que se obtiene en ambas. En otras palabras, se dará que $L_i = L_p \cdot R$. Llámase L_{ic} y L_{pc} , respectivamente, a la productividad física media industrial y primaria de la economía céntrica. Desde que se admita que también en ella el libre juego del sistema económico iguala la remuneración de los recursos en ambos sectores - y no hay razones para suponer que dicho sistema opera en este aspecto de forma distinta al de la periferia - habrá de cumplirse que, en equilibrio, $l_{ic} = L_{pc} \cdot R$.

De lo anterior se desprende que $l_i/L_{ic} = L_p/L_{pc}$, o sea, que la relación entre productividades industriales ha de igualar a la relación entre productividades primarias, tanto en la situación inicial como en la final; inversamente, postular que ellas se diferencian, como en la cita antes transcrita, envuelve una inconsistencia.

Sin embargo, utilizando adecuadamente aquellos instrumentos de análisis u otros similares, tal como se intenta en el tópico 3. i), se logra arribar con completa coherencia a conclusiones equivalentes a las de la mencionada cita, en lo que respecta a la significación del deterioro de los términos de ingreso.

/5. Elasticidades.

5. Elasticidades, productividad y deterioro

Las consideraciones que se incluyen en el t3pico 3, (ii), bajo igual t3tulo, se hallan basadas en los textos que se transcriben a continuaci3n:

"In the last instance, the pressure upon export prices and the corresponding tendency towards deterioration in the terms of trade in the peripheral process of growth subject to the unrestricted play of market forces is the result of disparities in income elasticity of demand and the uneven form in which technical progress has spread into the world economy, bringing very great disparities in technological densities. That is to say, the amount of technological knowledge as well as the real aptitude for using it in production. Let us imagine a world without such disparities. In it we will not find any tendency to deterioration. Let us assume that there is a country A which is prevailingly industrial and a country B which is prevailingly primary. The wage rate is the same and trade is in both countries. Then the productivity ratio is such that in A there is a full range of activities, principally industrial, where productivity is, say, up to three times as high as that of B. And in B there is another range of activities, principally primary, where productivity is also up to three times that of A. Therefore, there are no technological disparities. Neither are there any disparities of elasticities and the demand for goods is equally divided between primary commodities and industrial products. Finally, population and per capita income grow at the same rates in both countries.

Given these assumptions, there is no reason for a deterioration in the terms of trade working against primary production. Indeed, demand for primary products grows at the same pace as industrial demand, and consequently, the given increment of manpower at B does not need to be diverted from primary production, where the productivity ratio is unfavorable for the same country.

Furthermore, as technological density is the same and productivity improves at the same rate in A and B, there is no differential productivity from this source to be transferred from the one country to the other.

Let us assume now that income elasticity of demand for industrial products is higher than for primary commodities, without any other change in the remaining assumptions.

/If country

If country B is unable or unwilling to send to A manpower which would increase the latter's rate of industrialization, it has no other way out than to decrease the proportion of manpower in primary activities in favor of industry, through a different distribution of the increment than was formerly the case. Here comes the important aspect. In B, manpower is transferred from primary occupations with a favorable productivity ratio to industrial occupations with an unfavorable ratio. Consequently the pressure of the surplus manpower will force employment down on the productivity ratio curve from 1.00 to say 0.80, with the wage ratio falling correspondingly at the new competitive equilibrium point. In the process of this adjustment to 0.80 of the wage ratio, export prices will fall, transferring income to country A. The contrary happens in country A. In response to a higher rate of industrial demand, manpower will flow from primary production to industry, where the productivity ratio is more favorable, thus improving the wage ratio ...^{1/}
"... This tendency to deterioration will be accentuated if, in addition to disparities in elasticity, we introduce disparities in technological densities. Suppose that in country B the export productivity ratio continues to be the same as in primary activities in our original assumption in relation to A but that the industrial productivity ratio is much lower than in the previous case. Thus in country B one of the important characteristics of a peripheral country appears.

It is obvious that if the industrial productivity ratio is more unfavorable than before, the level of wages has to drop more steeply in country B, hence increasing the transfer of real income to country A. Therefore, the combination of disparities in income elasticities of demand and in technological densities put the periphery in a weaker position vis-à-vis the center, as regards the terms of trade. The center is in a better position to retain the fruits of its general increase in productivity because the increment in manpower does not need, as in the periphery, to press on occupations with a lower productivity ratio to the detriment of the wage level. In other words, general improvements in productivity tend to be fully reflected in the increment of the wage ratio at the center, while

^{1/} Ibid., pp. 261/162.

at the periphery a part of the fruits of these improvements is transferred through the fall of export prices and the corresponding deterioration in the terms of trade." 1/

En el primero de los párrafos transcriptos, se aduce que "... la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, en el proceso de crecimiento de la periferia librado al juego irrestricto de las fuerzas del mercado, es resultado de las disparidades en la elasticidad-ingreso de la demanda y de la forma desigual en que el progreso técnico se ha propagado en la economía mundial, trayendo consigo muy grandes disparidades de densidad tecnológica ...". Así pues, se señala allí explícitamente cuáles son las causas del deterioro: la disparidad de elasticidades y la desigualdad en la penetración del avance técnico. Al mismo tiempo, se indica que este fenómeno, y por lo tanto sus causas, son inherentes al proceso espontáneo de la industrialización periférica.

Con el fin de comprobar que este proceso conduce al deterioro y que las antedichas son sus causas, en los restantes párrafos se opera por aproximaciones sucesivas. En efecto, a grandes rasgos ellos contienen la presentación sintética de tres casos tipo: en el primero (párrafos 2 a 4) se supone que no existe disparidad de elasticidades ni de densidades tecnológicas; en el segundo (párrafos 5 a 7) se intenta detectar aisladamente el efecto plausible de la disparidad de elasticidades sobre la relación de precios; y en el tercero (párrafos 8 a 10) se procura tener en cuenta simultáneamente la presencia de desigualdades de densidad tecnológica. Estos tres casos se examinan a continuación por separado.

El primer caso se arraiga en los siguientes supuestos: en dos países - A y B, representativos de centro y periferia - y en cierto período inicial, prevalecen los mismos niveles de productividad

1/ Ibid., p. 262

física, en las actividades marginales de los respectivos sectores industriales y primarios; en dicho período, "... la tasa de salarios es la misma ... en ambos países ... y el comercio se halla en equilibrio "; "... la productividad aumenta a igual tasa en A y B ...", esto es, en los dos sectores que componen cada una de esas economías; no existe "... disparidad de elasticidades ... (pues) ... la demanda está igualmente dividida entre productos primarios e industriales"; "... la población y el ingreso per cápita crecen a la misma tasa ...". Se extrae la conclusión de que, "... dados estos supuestos, no hay razones para un deterioro de los términos del intercambio operando en contra de la producción primaria."

El problema que se plantea es el de la consistencia de esta conclusión con los supuestos en que se basa. Para elucidarlo, conviene tener presente las admisiones de que en la situación inicial los niveles de productividad y los salarios en A y B son equivalentes, y de que el comercio exterior se encuentra en equilibrio. Si bien se piensa, los supuestos adicionales de igualdad en los ritmos de crecimiento de las dos economías, y de igualdad de las elasticidades-ingreso de la demanda de los dos tipos de productos, aseguran que, del punto de vista de la demanda, se cumplen condiciones suficientes para la preservación del equilibrio externo, sin alteración de los precios relativos; pues en tales condiciones las respectivas demandas de importaciones crecerán al ritmo igual dado por la multiplicación entre las respectivas tasas de crecimiento del ingreso y elasticidades.

También del punto de vista de la oferta se cumplen condiciones que hacen posible preservar el equilibrio externo período tras período, con constancia de la relación de precios. Se supone que en B, país predominante primario, la producción global crece a la misma tasa que en A. Pero al mismo tiempo se supone que al aumentar en B la producción y el empleo globales, el incremento de la

/producción y

producción y del empleo se realiza en sus dos sectores, tanto primario como industrial, en condiciones tales que la productividad del trabajo puede crecer al mismo ritmo que en A. Lo que a su vez implica que podrán preservarse la igualdad de la remuneración del trabajo y el nivel inicial de la relación de términos del intercambio.

Se comprueba así, en líneas generales, la consistencia entre el marco de condiciones en que se produce el proceso de desarrollo, y la conclusión relativa a la constancia de los términos del intercambio.

El segundo caso se basa en la admisión alternativa de "... que la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes industriales es mayor que la de productos primarios, sin cualquier otra alteración en los supuestos ..." que definen la situación de equilibrio inicial. ^{1/} Se extrae la conclusión de que, con estas condiciones alternativas de la demanda, habrá de producirse deterioro de los términos del intercambio y "transferencia de ingreso".

Se concibe pues que la situación inicial es enteramente similar a la del caso anterior. Ahora bien, a raíz de las diferentes condiciones de la demanda, si el sistema económico mundial ha de alcanzar una nueva situación de equilibrio, ésta tendrá que lograrse con una asignación de recursos distinta de la que se obtiene en aquel caso. En especial, en lo que respecta a la periferia, teniendo en cuenta la inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, "... disminuirá la proporción de la mano de obra en las actividades primarias en favor de la industria ...", como consecuencia de la menor demanda interna y céntrica de productos primarios y, en conexión con ello, como resultado de la necesidad de

^{1/} Textualmente: "... sin cualquier otra alteración en los supuestos restantes". Como se podrá verificar en las consideraciones que siguen, los supuestos de igual crecimiento de las productividades industriales y de los ingresos medios de centro y periferia son, sin embargo, incompatibles con esta nueva postulación relativa a la demanda.

saldar la mayor demanda periférica de bienes industriales con una mayor oferta interna y una menor oferta externa de dichos bienes.

A su vez, esta mayor expansión de la industria periférica, debido al carácter especializado de dicha economía, podrá exigir la inclusión de ramas donde la productividad del trabajo sea menor que la prevaleciente en las actividades marginales de la industria céntrica. Si ello sucede, para que la competitividad de la industria de B se mantenga, será necesario que la tasa real de salario también se diferencie de la prevaleciente en A, "... en el nuevo punto de equilibrio. [Paralelamente a] ... este ajuste ... de la tasa de salarios, caerán los precios de las exportaciones ... " en términos relativos, en la medida necesaria para que se igualen las remuneraciones de los recursos en los dos sectores productivos que componen la economía B. Además, desde que se supone que la productividad del sector primario periférico aumenta al mismo ritmo que la productividad (industrial y primaria) céntrica, se verificará una "transferencia de ingreso", pues el producto real medio de aquel sector aumentará menos que su propia productividad.

Como se observa, estas conclusiones son en líneas generales consistentes con el conjunto de supuestos en que se arraigan, con la salvedad de que las postulaciones relativas a la demanda no pueden explicar, por sí solas, el fenómeno del deterioro. Pues si a pesar de la disparidad de elasticidades, cualquiera sea su magnitud, la industria periférica logra expandirse sin que se produzca la diferenciación de su productividad respecto a la prevaleciente en la industria céntrica, no habrá razones para una caída de la relación de precios.

Las consideraciones anteriores permiten además inferir una conclusión de importancia, pues dice respecto a una de las formas en que las postulaciones relativas a la demanda se integran en la teoría cepalina del deterioro.

El supuesto antes mencionado se refiere a que la demanda de bienes industriales, a medida que crece el ingreso, aumenta más

/aceleradamente que

aceleradamente que la de bienes primarios, tanto en el centro como en la periferia; lo que equivale a decir que la llamada "ley de Engel" es inherente al proceso de desarrollo de la economía mundial, globalmente considerada. En otras palabras aún, mediante el supuesto de la disparidad de elasticidades se integran aquellos aspectos del contenido de la teoría de acuerdo a los cuales la evolución de la demanda no es arbitraria, sino que constituye una de las peculiaridades estructurales del sistema económico, propia de su dinámica.

Como ya se señaló, el supuesto de la disparidad de elasticidades, que expresa esta condición de estructura, no puede explicar por sí sólo el fenómeno del deterioro. Para explicarlo es menester tener en cuenta los aspectos de la estructura de la producción que se integran al análisis a través de los conceptos de centro y periferia. Concíbese que en un sistema económico así dividido, las condiciones de especialización relativa de la periferia obligarán, ante el influjo de las condiciones de la demanda, a una asignación de recursos que conlleva la diferenciación de la productividad industrial y el deterioro de los términos del intercambio.

En el tercer caso, "... en adición a la disparidad de elasticidades, se introduce la disparidad de densidades tecnológicas". De acuerdo a los supuestos antes indicados, en la situación inicial la productividad es la misma, en las economías A y B. Pero si se supone que en dicha situación, el nivel de productividad industrial es sensiblemente más bajo en la economía B, en ella "... aparece una de las importantes características de los países periféricos".

Como se ha podido constatar, el rezago tecnológico en relación al centro constituye la característica principal, tanto de la "condición periférica", cuanto de la dinámica de su desarrollo. Además, durante la fase de industrialización, tal característica

/se refleja

se refleja en la inadaptación entre las técnicas productivas creadas en los centros, y la capacidad de ahorro y de demanda periféricas; y en el desajuste entre los requerimientos de mano de obra propios de aquellas técnicas, y la relativa abundancia de trabajo, real o potencial, peculiar de la periferia.

Como se aprecia, aquellos aspectos del contenido de la teoría del deterioro directamente relacionados a las características de la estructura productiva, se integran así, de forma lógicamente consistente, en la explicación conceptual de dicho fenómeno. Pues es de concebir que el rezago tecnológico, aliado a las condiciones de demanda ya examinadas, fuerce el empleo del exceso de mano de obra continuamente generado por el propio proceso espontáneo de la industrialización periférica, en ramas donde la productividad industrial tienda a diferenciarse continuamente de los niveles que, pari passu, se van logrando en la economía céntrica. Y aún más, a diferenciarse con tal intensidad, que el ritmo de aumento de la productividad industrial periférica tienda a su vez a ser inferior al ritmo de aumento de la productividad de su sector primario-exportador.

Por lo tanto, resulta legítimo concluir: "... El centro se encuentra en mejor posición para retener los frutos de su incremento general de productividad porque los aumentos de la fuerza de trabajo no requieren presionar, como en la periferia, sobre empleos de menor productividad relativa, en detrimento del nivel de salarios. En otras palabras, la mejora general de la productividad tiende a ser totalmente reflejada en el aumento de la tasa de salarios céntrica, mientras que en la periferia una parte de los frutos de esa mejora es transferida a través ... del deterioro de los términos del intercambio".

Las consideraciones precedentes, tomadas en conjunto, permiten constatar la consistencia de las postulaciones cepalinas relativas a las causas del fenómeno del deterioro, así como su concordancia con la exposición que de ellas se hace en el tópico 3,(ii).

Anexo al Capítulo VII

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1/ En el primer texto en que se lo plantea, la presentación del problema de la asignación de recursos y de su nexos 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., pág. 14).

2/ Bajo el título "El máximo de ingreso real, las exportaciones y la industrialización", las afirmaciones que se transcriben a seguir 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

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 - precio 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 producción 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), 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 estos 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 determinan 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

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, págs. 14/15).

3/ 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 bajo la hipótesis de 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 podrá 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 exigencia. 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 internamente 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 determinan 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 substituir importaciones con ella, o con el desarrollo de la producción industrial, o en qué forma deban combinarse ambas, es una incógnita que sólo el cotejo de productividades podría despejar. Sin embargo, haber logrado el máximo posible de productividad en la forma que acaba de verse 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

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. 16).

4/ 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, p. 13).

5/ 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 los N^{os} 1/3. 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 aun 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 de intercambio: los bajos ingresos prevalentes no logran compensar la productividad relativamente escasa de esas actividades. Esto no significa que esas producciones

/sean de

sean de necesidad antieconómicas. Significa, simplemente, que aquellos bienes que no pueden adquirirse en otros países en virtud de la limitada capacidad para importar, tienen que ser producidos internamente a costos mayores de los que resultaría si las exportaciones pudieran expandirse con facilidad para procurarse en cambio las importaciones necesarias.

En 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. 15/16).

6/ Entre dichas fuentes, las primeras poseen particular importancia. El tratamiento del tema de la selección de tecnología se inicia en el capítulo III de "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", bajo el título "La productividad y la escasez relativa de factores" (Prebisch, Raúl, op. cit., págs. 17/21) y es enseguida retomado en dos formulaciones muy similares entre sí, contenidas en el "Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico" (CEPAL, op. cit., págs. 14/21) y en la "Introducción a la técnica de programación" (CEPAL, E/CN.12/363, México, 1955, págs. 14/18), bajo el título común "La productividad y las alternativas de inversión en un programa".

Es de observar que en dichos documentos, el tratamiento de este tema se plantea de modo explícito a título preliminar. En efecto, en el primero de ellos se afirma:

"Muy poca información existe a este respecto en los países latinoamericanos, razón por la cual nos encontramos frente a uno de los campos de investigación más llenos de perspectivas, tanto desde el punto de vista teórico como de sus proyecciones prácticas" (p. 20).

Y en el tercero:

/"Todo lo

"Todo lo que acaba de expresarse demuestra que el análisis de la productividad es de importancia primordial en un programa de desarrollo. A pesar de ello, es muy poco el material analítico que se dispone en los países latinoamericanos para abordar este asunto. En este tema se requiere un esfuerzo más sostenido de elaboración y análisis para la mejor dilucidación de los problemas de desarrollo". (pp. 17/18).

7/ Este primer argumento relativo a la necesidad de la protección se halla contenido, entre otras, en las siguientes afirmaciones:

"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 en el 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 gentes 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

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 aun 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).

8/ 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,

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 o 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).

2/ Los dos argumentos anteriormente comentados reaparecen en las siguientes afirmaciones, que a la vez dicen respecto a 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.

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 aun 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).

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

"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 podían 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

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).

11/ 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. 53).

12/ Estos dos 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 seguir:

"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 adquieren un aliento hoy no previsible, ello permitiría, dar mayor impulso al ritmo de desarrollo.

/Todo esto

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 preteritas 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 liberación de intercambio entre los países latinoamericanos no tiene que 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 combinara 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

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 artículos 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 esto 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 de mejorarlos. Pero para ello es indispensable crear un marco adecuado que hoy no existe en la política comercial" (Ibid., págs. 77/79).

13/ He aquí uno de los planteamientos de este tipo de 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

propios recursos, una vez que se hubiera alcanzado un alto coeficiente de ahorro que dispense de nuevas y cuantiosas aportaciones

14/ 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 en 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 implemento de capital extranjero para alcanzar una más alta tasa de crecimiento. La otra razón 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

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 si 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 continuo e indefinido en la cantidad de capital extranjero y aquella otra de compresión 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 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, op. cit., págs. 9/10).

15/ Como se podrá apreciar, dicho argumento se halla 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 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 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)

16/ Se transcriben a seguir 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 proporción 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 en los préstamos con recursos públicos de interés relativamente bajo, en virtud de las dos razones que se han

/expuesto, a

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).

17/ 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., p. 25).

18/ Para el examen de la argumentación relativa a las condiciones de la productividad y del empleo, encarados desde la perspectiva de la política económica, 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

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, el 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., págs. 13/14).

