

NACIONES  
UNIDAS



CEPAL

# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE CAPACITACION

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

E/CEPAL/ILPES/VP/9

CATALOGADO

TEORIAS DE LA CEPAL SOBRE EL SUBDESARROLLO x/

Primera Parte

Octavio Rodríguez

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



# INDICE

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

	<u>Página</u>
IV. EL DETERIORO DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA .....	111
1. Las hipótesis básicas .....	112
1.1 Principales supuestos .....	112
1.2 Observaciones complementarias .....	117
2. La operación del sistema económico .....	128
3. Industrialización espontánea y maximización del ingreso .....	134
4. El deterioro y la transferencia de ingreso .....	141
4.1 Generalización del argumento .....	141
4.2 Observaciones complementarias .....	149
5. Elasticidades, productividad y deterioro .....	156
5.1 Causas y significado del deterioro .....	156
5.2 Observaciones complementarias .....	160
6. Teoría del deterioro: características de la "versión industrialización" .....	170
V. EL AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA .....	176
1. Política de desarrollo: la industrialización deliberada .....	177
2. Criterios de asignación de recursos .....	180
2.1 Asignación intersectorial de recursos .....	181
2.2 Selección de tecnología .....	186
2.3 Análisis de coherencia .....	188
3. Relaciones económicas internacionales .....	193
3.1 Protección del mercado interno .....	193
3.2 Integración latinoamericana .....	198
3.3 Financiamiento externo .....	200
3.3.1 Complementación del esfuerzo interno de ahorro .....	200
3.3.2 Limitaciones de la capacidad para importar ....	201
3.3.3 Transitoriedad del financiamiento .....	202
3.3.4 Análisis de coherencia .....	203
3.3.5 Composición del financiamiento externo .....	204
3.4 Regulación de precios; asistencia técnica .....	205
4. Política agraria .....	206
5. Planificación del desarrollo .....	208
6. Intervención estatal .....	212
7. Visión de conjunto .....	214

	<u>Página</u>
SEGUNDA PARTE - OTROS APORTES TEORICOS .....	218
VI. EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA INFLACION .....	221 .
1. La oposición al enfoque monetarista .....	221
2. Las categorías de análisis .....	225
3. El proceso inflacionario .....	229
VII. ANALISIS DE LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES AL DESARROLLO ....	234 .
1. El estrangulamiento externo .....	234
1.1 Reconsideración del análisis del desequilibrio externo .....	235
1.2 El estrangulamiento externo .....	241
1.3 Estrangulamiento externo y oscilaciones coyunturales .....	246
2. Los obstáculos internos al desarrollo .....	249
2.1 Desarrollo hacia afuera y estructura agraria .....	250
2.2 Desarrollo hacia adentro y estructura industrial ...	252
2.3 Distribución del ingreso y estructura social .....	254
2.4 Las funciones de acumulación y gestión .....	255
3. Las recomendaciones de política económica .....	258
TERCERA PARTE - CRITICA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL .....	264 .
VIII. LAS CRITICAS DESDE EL PUNTO DE VISTA ORTODOXO .....	266
1. Deterioro y bienestar .....	266
2. El deterioro y los problemas de medición .....	269
3. Causas del deterioro .....	274
4. Los sesgos ideológicos de la CEPAL .....	277
IX. SINTESIS Y CRITICA .....	281 .
1. La unidad de pensamiento de la CEPAL .....	281
2. La concepción inicial .....	284
3. Heterogeneidad estructural y desempleo .....	288
4. Especialización productiva y desequilibrio externo .....	295
5. Especialización, heterogeneidad y deterioro .....	301
6. La naturaleza estructuralista del pensamiento de la CEPAL .....	310
7. Alcances y limitaciones .....	313
8. El carácter ideológico .....	321
Anexo de citas de documentos de la CEPAL .....	1/69



## INTRODUCCION GENERAL

i) Este trabajo persigue dos objetivos principales: revisar y sistematizar los distintos componentes del pensamiento cepalino, y sobre esa base, intentar criticarlo, señalando cuáles son y de qué dependen sus alcances y limitaciones.

Las dos primeras partes examinan en detalle lo que con propiedad puede llamarse "el pensamiento de la CEPAL": las contribuciones a la economía teórica que se hallan contenidas en los documentos oficiales de la mencionada institución. El cuadro de la página siguiente brinda una visión de conjunto de tales contribuciones.

En la presentación de las mismas se ha cuidado de diferenciar y de considerar por separado aquellas que corresponden al campo de la teoría económica, y las pertenecientes al ámbito de la política económica. El trabajo adopta una segunda distinción clave, entre el contenido y la forma del pensamiento en estudio. El contenido es la concepción del sistema centro-periferia, núcleo inicial de ideas generales e hipótesis básicas planteadas a nivel preanalítico. La forma es el análisis propiamente dicho, son los diversos cuerpos de teoría en los cuales esas ideas e hipótesis se fueron plasmando y articulando con mayor precisión.

ii) El desarrollo analítico de todas las ideas económicas que constituyen la concepción originaria culmina a fines de la década de 1950. Junto a esa concepción, los aportes de teoría y de política económica elaborados hasta entonces se han denominado "contribuciones teóricas fundamentales", y son objeto de la primera parte. Justamente por considerárselas fundamentales, su descripción va siendo corroborada, paso a paso, por las citas textuales que se transcriben en anexo 1/.

---

1/ La numeración romana que aparece a lo largo de la primera parte remite a ese anexo de citas de documentos de la CEPAL.





COMPONENTES DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

1. Ambito de la teoría económica		2. Ambito de la política económica			
	Política de desarrollo	Políticas en materia de relaciones económicas internacionales	Política agraria	Políticas en materia social, laboral y de ingresos	Políticas de corto plazo
Contribuciones teóricas fundamentales	a) La concepción del sistema centro-periferia (1949-1950)	a) Protección del mercado interno	a) Investigación y extensión		
	b) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ("Versión contable") (1949-1950)	b) Integración latinoamericana	b) Tributación y/o reforma agraria		
	c) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ("Versión ciclos") (1949-1950)	c) Financiamiento externo			
	d) La interpretación del proceso de industrialización (1949-1955)	d) Asistencia técnica			
	e) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ("Versión industrialización") (1959)	e) Política anticíclica (compensatoria de las fluctuaciones de la relación de intercambio)			
Otros aportes teóricos	f) La teoría de la inflación (1953-1964)	f) Política anticíclica y/o compensatoria del deterioro de la relación de intercambio	c) Reformas e incentivos	a) Redistribución del ingreso	a) Políticas anti-inflacionarias
	g) El Análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo (1960-1963)	g) Exportación de manufacturas		b) Políticas en el ámbito social	
		h) Acentuación del intervencionismo; reforma fiscal		c) Política activa de empleo	



El campo de la teoría comprende: la concepción del sistema centro-periferia (Capítulo I); la versión "contable" de la teoría del deterioro de la relación de intercambio (Capítulo II), que explora su significado en términos de ingreso; las versiones "ciclos" (Capítulo II) e "industrialización" (Capítulo IV) de la mencionada teoría, destinadas a develar las causas de dicho fenómeno; una serie de teorías parciales, agrupadas bajo el título "la interpretación de la industrialización periférica" (Capítulo III), que incluye: la explicación de ciertos rasgos peculiares de la misma (a saber, su carácter espontáneo, la forma sustitutiva de importaciones que adopta y el cambio en la composición de las importaciones que trae consigo), la interpretación de la tendencia al desequilibrio externo, el análisis del desempleo estructural y, finalmente, dos derivaciones de este último, relativas a los desajustes intersectoriales de la producción y a los desequilibrios generados en la agricultura.

Las contribuciones al ámbito de la política económica que también se clasifican entre las fundamentales (Capítulo V) son las siguientes: los análisis relativos a la política de industrialización; los criterios de asignación de recursos y de selección de tecnología; las recomendaciones y análisis en materia de protección, integración regional, financiamiento externo y precios internacionales; la política agrícola; la justificación conceptual de la planificación y su nexo con las técnicas de planificación; y las consideraciones sobre la intervención del Estado y sobre su papel en la conducción deliberada del desarrollo.

iii) La segunda parte cubre los que el cuadro adjunto denomina "otros aportes teóricos". Aunque el enfoque estructuralista de la inflación no es atribuible a la CEPAL, sino a autores vinculados a ella que escribieron sobre el tema a título personal, se ha considerado conveniente presentarlo con brevedad, por tratarse de un antecedente conceptual de importancia de las contribuciones sobre el largo plazo que datan del decenio de 1960. Bajo la designación de "análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo" se agrupan los aportes más tardíos que corresponden al campo de la teoría económica. Estos comprenden una reinterpretación de la tendencia al desequilibrio externo que alcanza mayores niveles de rigor y precisión (Capítulo VII),

/e incluyen

e incluyen el análisis de los llamados "obstáculos interno al desarrollo", mediante el cual se intenta integrar elementos sociales y políticos a la anterior interpretación de la industrialización periférica (Capítulo VII, 2). Se revisan también diversas contribuciones al ámbito de la política económica (Capítulo VII, 3); en líneas generales, estas nuevas recomendaciones profundizan algunas de las que existían desde el decenio precedente, y se desarrollan en conexión con los nuevos aportes de teoría.

iv) Cabe señalar que los avances logrados por la CEPAL en campos diversos al de la economía teórica no son objeto del presente trabajo. Así, no se han considerado las contribuciones de naturaleza sociológica de dicha institución, o de autores ligados a la misma. Tampoco se han tenido en cuenta sus aportes a la economía instrumental, significativos sobre todo en las técnicas de planificación; esta última sólo se encara como recomendación general de política y las técnicas propiamente dichas sólo se examinan de forma sucinta, con la finalidad limitada de detectar en qué medida tienen aptitud para incorporar las ideas y recomendaciones relativas a la política de desarrollo. Por último, han quedado excluidas las contribuciones a la economía aplicada - es decir, al conocimiento de fenómenos o procesos concretos, y al relevamiento de información empírica sobre la realidad latinoamericana - sin duda muchas y relevantes, en treinta años de labor de la mencionada entidad.

v) La tercera parte se inicia con una revisión de las críticas realizadas al pensamiento cepalino desde la perspectiva de la economía neoclásica y/o post-keynesiana (Capítulo VIII). Más que por refutarlas, esas críticas interesan porque contribuyen a aclarar las diferencias entre el modo de ver el subdesarrollo propio de dicho pensamiento, y los puntos de vista alternativos directamente derivados de la economía convencional.

vi) Las contribuciones de la CEPAL no han sido consideradas desde el ángulo de su poder explicativo o de su correspondencia con los hechos, sino desde una óptica predominantemente analítica, destinada a evaluar su coherencia interna. El detenido examen de las mismas permite llegar a esta primera conclusión (Capítulo IX, 1): aún cuando la precisión con que se las presenta varía según los documentos, y pese a que subsisten inconsistencias

/menores (muchas

menores (muchas de las cuales pudieran ser levantadas), las contribuciones alcanzan un grado de coherencia satisfactorio, en tanto no difiere de forma significativa del que es usual en la teoría económica.

vii) Las afirmaciones anteriores no implican aceptar que los distintos aportes cepalinos hayan llegado a ser interconectados y compatibilizados, al punto de podérselos concebir como una sola teoría perfectamente consistente. Sin embargo, cuando dichos aportes se analizan en detalle, y cuando además se los considera en conjunto, se hace visible que el grado de unidad que existe entre ellos es muy alto, mucho mayor que el habitualmente reconocido.

La unidad del pensamiento de la CEPAL depende del temprano planteo de la concepción del sistema centro-periferia, presente ya en sus documentos iniciales. Ella es el punto de partida y a la vez la visión del acontecer económico peculiar y distintiva de dicho pensamiento. Aunque formulada a nivel pre-analítico, está constituida por una serie de ideas generales y de hipótesis básicas que se hallan articuladas unas a otras y son compatibles entre sí. De tal manera que, a medida que los distintos aspectos de esa concepción fundacional van siendo desarrollados y formalizados con más amplitud y rigor, en los diversos aportes de teoría y política económica, éstos no resultan contradictorios ni excluyentes, sino armónicos y complementarios. Reconocer y comprobar la unidad de las contribuciones cepalinas conduce a una segunda conclusión (Capítulo IX, 1): consideradas globalmente, tales contribuciones conforman el esbozo de una teoría de la economía periférica, o si se prefiere, el esbozo de una teoría del subdesarrollo 2/.

viii) Como tercera conclusión, el presente trabajo pone de manifiesto que la concepción originaria posee un carácter estructuralista (Capítulo IX, 2),

---

2/ En la literatura económica anglosajona del decenio de 1950 se denomina "Prebisch-Singer Thesis" a las postulaciones sobre el deterioro, su significación y sus causas. En los años sesenta, especialmente a partir de la primera UNCTAD, se llama "Prebisch Thesis" o "The Theory of the peripheral economy" a las varias versiones de la teoría del deterioro, o aún, a las ideas generales contenidas en ellas. Este trabajo considera, en cambio, que si bien la concepción del sistema centro-periferia es su base y su origen, sólo el conjunto de contribuciones denominadas fundamentales llega a formar, grosso modo, una "teoría de la economía periférica".

que lo transmite a los principales aportes de teoría económica (Capítulo IX, 3/5), y que, a través de ellos, imprime ese mismo carácter al conjunto del pensamiento en estudio (Capítulo IX, 6).

Dicha concepción define ciertas peculiaridades de la estructura productiva periférica: ésta se dice heterogénea, para indicar que existen actividades donde la productividad del trabajo es elevada, y sectores donde la misma es muy baja, debido al atraso tecnológico; además, se la califica de especializada, en tanto la actividad exportadora se concentra en pocos bienes primarios, y en cuanto carece de muchos de los sectores existentes en aquellas economías modernas donde las técnicas capitalistas se difundieron con amplitud. Por contraste, la estructura productiva de los centros se considera homogénea y diversificada.

Sobre esta diferenciación de sus estructuras se asientan las distintas funciones de esos dos tipos de economía, en el esquema tradicional de la división internacional del trabajo: la periferia obtiene en los centros una gama muy amplia de bienes, en especial productos manufacturados; en cambio, las importaciones que éstos realizan desde la primera están constituidas fundamentalmente por alimentos y materias primas.

El rezago de su estructura productiva impide a la periferia generar progreso técnico, incorporarlo a la producción, y elevar por esa vía la productividad del trabajo, en medida similar a los centros. Tal rezago dificulta asimismo la absorción de la fuerza de trabajo originada en el crecimiento vegetativo de la población, o desgarrada del vasto sector heterogéneo. La sobreabundancia de mano de obra presiona los salarios reales a la baja, fenómeno que influye sobre los precios relativos de las exportaciones primarias de la periferia, tendiendo a reducirlos. La diferenciación de la productividad del trabajo, por una parte, y el deterioro de los términos del intercambio, por otra, son dos tendencias de largo plazo propias del desarrollo periférico, que en conjunto explican una tercera: la tendencia a la diferenciación de los niveles de ingreso real medio, entre las economías mencionadas. A su vez, esta última contribuye para que la estructura productiva periférica, aún cuando avance y se transforme, mantenga sus condiciones de rezago, comparativamente al grado de diversificación y de homogeneidad que van alcanzando las de los centros.

/Así pues,

Así pues, se concibe que centros y periferia forman un sistema único, cuya dinámica se caracteriza por la desigualdad entre los niveles de ingreso y las estructuras productivas de sus dos polos. Esa evolución bipolar se produce no sólo en la fase de desarrollo hacia afuera, durante la cual dicho sistema se constituye, sino también en la fase que le sigue, llamada de industrialización o de desarrollo hacia adentro.

A pesar de su brevedad, el resumen anterior pone de manifiesto - como aproximación preliminar - la naturaleza estructuralista de la concepción originaria: en esencia, ella se refiere a la estructura productiva periférica, y al modo cómo se va transformando, en el marco del sistema al cual pertenece: conservando, o mejor, reproduciendo a nuevos niveles las condiciones de heterogeneidad y de especialización que definen su atraso relativo 3/.

ix) Los aportes de la CEPAL a la teoría económica son múltiples y complejos. A fin de mostrar que la concepción originaria les transmite su naturaleza estructuralista, se ha tratado de sintetizarlos, presentándolos de modo que esa característica metodológica aparezca en primer plano.

La amplia argumentación de las teorías cepalinas se halla ordenada y articulada en torno a la explicación de tres tendencias que se consideran inherentes a la industrialización periférica: el desempleo estructural, el desequilibrio externo, y el deterioro de los términos del intercambio (el cual, a su vez, supone la diferenciación de ingresos). Tácitamente, dichas teorías establecen tres modelos o patrones de referencia, que indican las condiciones de proporcionalidad que deben cumplirse en y entre los distintos sectores productivos de la periferia (así como entre éstos y los de los centros), para evitar que se generen las tendencias mencionadas. La interpretación se realiza en los tres casos a contrario sensu, por contraste con esos

---

3/ Es probable que el marcado tono polémico de las discusiones sobre la inflación, durante la década de 1950 y a comienzos de la siguiente, haya contribuido a extender la designación de "estructuralista", de la interpretación de dicho fenómeno, al conjunto de los aportes de la CEPAL, así como a los de diversos economistas latinoamericanos de orientación semejante. Si bien el presente trabajo incorpora ese término consagrado por el uso, intenta precisar el significado con que es aplicable al pensamiento en estudio. Véase al respecto el punto 6 del Capítulo IX, y especialmente la nota de pie de página Nº 4 del mismo.

paradigmas implícitos: las tres tendencias se explican en conexión con desproporciones que emergen entre los montos y/o las tasas de crecimiento de la producción y/o de la utilización de los recursos productivos, en los diversos sectores internos y/o externos (periféricos y/o céntricos) 4/.

x) Dos conclusiones adicionales derivan de detectar y comprobar el carácter estructuralista del pensamiento en estudio, pues los alcances y las limitaciones del mismo se hallan relacionadas con dicho carácter (Capítulo IX, 7).

Ya se han destacado la amplitud y unidad de las contribuciones cepalinas. Los alcances que ahora se desea señalar atañen al modo cómo analizan el subdesarrollo, brindando una interpretación sui generis del mismo, diversa y más compleja que las interpretaciones directamente derivadas de la economía convencional.

Es frecuente que estas últimas encaren el fenómeno aludido por contraste con un patrón de referencia que en general permanece implícito: la imagen de la evolución económica a largo plazo contenida, a grandes rasgos, en los modelos de crecimiento de corte neoclásico y post-keynesiano. Al basarse en esos fundamentos conceptuales, dichas interpretaciones se ven llevadas a explicar el subdesarrollo en función del factor o del grupo de factores que detienen o retardan el crecimiento, y por ende a juzgarlo como un estado o

---

4/ Oportunamente se podrá visualizar con mayor nitidez que los tres paradigmas básicos que subyacen en las teorías cepalinas no son otra cosa que desenvolvimientos analíticos de distintos aspectos de la concepción inicial: el modelo atinente al desempleo desarrolla el concepto de heterogeneidad; el que dice respecto al desequilibrio externo, desenvuelve el concepto de especialización; ambos conceptos son considerados conjuntamente en el modelo sobre el deterioro de la relación de intercambio, el cual, además, incorpora las ideas de la mencionada concepción respecto a la desigualdad del desarrollo del sistema centro-periferia.



situación de atraso, signado por la debilidad de las fuerzas que impulsan el progreso económico y el cambio social.

Los aportes de la CEPAL no niegan la existencia de condiciones de rezago de distinto tipo en las sociedades de menor desarrollo, pero no asocian su problemática a un mero estado de atraso. Ellos la enfocan a un elevado nivel de abstracción. Fundamentalmente, examinan las transformaciones que ocurren en la estructura de la producción material, durante el proceso de industrialización de las economías definidas como periféricas. En torno a las tres tendencias señaladas con anterioridad - y más allá de la importancia que poseen tales tendencias y su explicación - los aportes mencionados logran sistematizar las características de la estructura productiva de la periferia, establecen los requisitos de una transformación bien proporcionada de la misma, ofrecen una réplica de los desajustes e incongruencias que surgen espontáneamente entre sus distintos sectores y ramas de actividad, y describen cómo su transformación es condicionada e influenciada por las relaciones comerciales con los centros.

xi) Las consideraciones precedentes sugieren que en el carácter estructuralista radica el rasgo de originalidad y el mérito principal de las contribuciones cepalinas a la teoría económica. Sin embargo, ese tipo de enfoque constituye a la vez una limitación importante de tales contribuciones: al poner todo el énfasis en la esfera de la producción de bienes y servicios, ellas no examinan - o con más propiedad, sólo examinan de forma lateral y superficial - las relaciones sociales que están en la base del proceso de industrialización de la periferia, y de las transformaciones estructurales que éste trae consigo.

El enfoque estructuralista se asocia asimismo a una segunda limitación de las teorías cepalinas: ellas carecen de aptitud para desarrollar sus propias hipótesis respecto a la desigualdad inherente a la evolución del sistema centro-perifera. De acuerdo a dichas hipótesis, las diferencias entre los niveles de productividad del trabajo y de ingreso medio, y entre las estructuras productivas de los dos polos tienden a reforzarse mutuamente, y a reproducirse a través del tiempo. El análisis de tales diferencias no puede apoyarse sólo en las desproporciones que surgen entre los /distintos sectores

distintos sectores de la producción material de la periferia, y/o entre éstos y los de los centros. En efecto, las diferencias aludidas también se hallan relacionadas con las condiciones generales en que se realiza la acumulación a escala mundial, que como es claro, son capaces de favorecer, entorpecer o bloquear el crecimiento y la diversificación de la producción de uno u otro polo.

xii) Las contribuciones de teoría ya referidas sustentan una posición de política de desarrollo enfáticamente industrialista, a su vez complementada y matizada por una serie de análisis y recomendaciones de política económica. Cuando la atención se centra en estos aportes de política - en los cuales es inevitable referirse al comportamiento de agentes económicos y/o de grupos sociales, y adoptar una óptica prospectiva - se aprecia que el pensamiento en estudio contiene supuestos sobre las relaciones entre grupos y clases sociales, y sobre los cambios que han de irse produciendo en las mismas, durante el proceso de industrialización de la periferia.

Tales supuestos constituyen en conjunto un proyecto socio-político. Ponerlo en evidencia es el camino elegido en este trabajo, si no para demostrar fehacientemente, al menos para llegar con buen fundamento a la conclusión de que el pensamiento de la CEPAL posee un carácter ideológico (Capítulo IX, 8).

A continuación se resumen los principales rasgos del proyecto aludido. Según se admite, con la industrialización las relaciones sociales se van alterando, y de tal forma que el cambio favorece la continuidad y/o la aceleración de dicho proceso. En esa transformación, la burguesía industrial nacional juega un rol de liderazgo, que la habilita a redefinir su participación en las relaciones sociales de manera acorde con sus propios intereses. Las que se establecen entre los distintos grupos de la clase capitalista varían pues, en parte, al influjo y en beneficio de la burguesía industrial nacional; pero a mayor plazo - a medida que se difunden las actitudes sociológicas de la misma, tendientes a dar más eficacia a la producción, y más racionalidad a la gestión empresarial - los intereses de los grupos capitalistas se hacen grosso modo convergentes, y sus conflictos se atenúan. También bajo la influencia del liderazgo mencionado, cambian las relaciones

/entre los

entre los grupos capitalistas y los grupos no-propietarios; como se supone que estos últimos son a la larga absorbidos por un sistema económico en que los niveles de productividad y de vida aumentan de manera continua, se concibe que los conflictos planteados por tales grupos irán poco a poco encontrando más fácil solución, en el marco de patrones de conducta y formas de relacionamiento social que se renuevan y modernizan. Estos supuestos se complementan con los que dicen respecto al Estado, al cual se atribuye un importante papel. Para cumplirlo se hace necesario ampliar considerablemente el ámbito de sus propios intereses, los cuales deberán, sin embargo, extenderse dentro de límites compatibles con los de las distintas clases y grupos; es misión del Estado promover y tutelar los cambios sociales a que se acaba de hacer referencia, y arbitrar los conflictos emergentes; por último, le cabe representar y cautelar los intereses de la nación en sus relaciones externas, impulsando su transformación, y frente al capital extranjero, asegurando el carácter nacional del desarrollo.

A primera vista, los aportes de teoría económica de la CEPAL parecen destinados a delinear las peculiaridades del proceso espontáneo de industrialización de la periferia y de las transformaciones en la estructura productiva que lo acompañan; y los aportes de política económica, a plantear las políticas mediante las cuales es posible y deseable conducir ese proceso de forma deliberada. Pero más allá de esta apariencia de neutralidad, el proyecto que subyace en dicho pensamiento revela su carácter ideológico, al hacer visibles sus vínculos con los puntos de vista e intereses de determinados grupos y clases sociales.

El proyecto mencionado - así como el pensamiento en estudio, que lo contiene - otorga alta prioridad a los intereses de la burguesía industrial nacional, y por lo tanto resulta compatible y convergente con los mismos. Posee además un cuño policlasista, pues pretende resguardar los intereses de las capas medias, los sectores obreros, y en general los vastos grupos desposeídos, a base de la absorción económica e integración social que supuestamente van logrando con la industrialización deliberada. A lo que todo indica, enfoca las relaciones sociales desde una óptica específica, coincidente a grandes rasgos con la de estamentos ligados al aparato del Estado;

/propugna la

propugna la ampliación de sus funciones y del grado de su intervención, y postula que es capaz de conciliar los intereses de los distintos grupos y clases, y de privilegiar los de la nación en su conjunto.

xiii) Se dijo con anterioridad que el pensamiento cepalino no tiene en cuenta las relaciones sociales, o sólo las examina lateral y superficialmente. Ahora es posible afirmar, con mayor exactitud, que esa limitación está vinculada al carácter ideológico de dicho pensamiento, pues si no cubre las relaciones sociales, se debe a que implícitamente establece supuestos de cuño ideológico sobre las mismas.

Los supuestos mencionados pueden describirse de manera a la vez más sintética y abstracta. El Estado se concibe como una entidad externa al sistema socio-económico, capaz de aprehenderlo de forma conciente, y de imprimirle una racionalidad que por sí sólo no posee. Una segunda admisión genérica complementa este modo de ver el Estado: bajo su tutela, es factible lograr el afianzamiento y la fluida expansión de relaciones sociales capitalistas, en las áreas que se ha dado en llamar periféricas o subdesarrolladas.

Así replanteados, esos supuestos permiten considerar el carácter ideológico del pensamiento cepalino desde una nueva perspectiva y en un plano más general. En efecto, ellos ponen de manifiesto que dicho pensamiento postula ideológicamente la reproducción de relaciones capitalistas de producción en las formaciones sociales definidas como periféricas; y que lo hace sin reconocer la existencia de una relación básica de explotación entre capital y trabajo, ni el carácter antagónico que la misma imprime al conjunto de las relaciones sociales. De ese modo, prescinde de examinar las características específicas que asumen tales relaciones al interior de las formaciones periféricas, así como entre éstas y las formaciones avanzadas del sistema capitalista mundial.

En otras palabras, las contribuciones estudiadas realizan un análisis incisivo de los síntomas del subdesarrollo que son perceptibles en la esfera de la producción material, esto es, al nivel de las fuerzas productivas y de su transformación. Pero debido a su carácter ideológico, no logran captar esos síntomas como expresión del proceso socio-económico global en el cual se inscriben, ni vincularlos al contenido de clase de la explotación económica existente en la periferia, y entre ésta y los grandes centros capitalistas.

/Se concluye

Se concluye así que, si bien el pensamiento de la CEPAL altera significativamente los supuestos de la economía convencional, brindando una interpretación sui generis del subdesarrollo, no supera los marcos de dicha economía, a los cuales en definitiva se circunscribe.

xiv) El intento de detectar el carácter ideológico del pensamiento en estudio mediante el sólo análisis del mismo y de sus supuestos implícitos resulta, sin duda, unilateral e insuficiente. Para demostrar a cabalidad la existencia de ese carácter, se requiere tener en cuenta las circunstancias históricas en que dicho pensamiento se origina y desarrolla, y examinarlas con un grado de detalle que excede las posibilidades de un trabajo de cuño analítico como el presente. Sin embargo, a fin de complementar el intento resumido en el punto anterior, y de ilustrarlo desde una perspectiva factual, se ha considerado conveniente poner de manifiesto el significado ideológico de los cambios que han sufrido las contribuciones cepalinas, entre las décadas de 1950 y 1960.

El proyecto socio-político implícito en los aportes de la primera década ha sido comparado con las ideologías populistas que tuvieron vigencia en diversos países latinoamericanos, en aquel decenio y en los dos anteriores 5/. La comparación muestra que los puntos de vista del proyecto cepalino son similares a los de tales ideologías, si bien éstas presentan los suyos de modo más explícito y extremo. Por ejemplo, ellas realzan la contraposición de los intereses nacionales con los del capital extranjero, y con los de los países desarrollados con los cuales tradicionalmente se mantuvieron estrechos lazos económicos; asimismo, reconocen y enfatizan la existencia de confrontación y conflicto entre los grupos sociales que componen las alianzas populistas - coincidentes a grandes rasgos con los grupos beneficiarios del proyecto cepalino - y los grupos opuestos a las mismas, vinculados al latifundio y a los intereses comerciales y financieros del viejo esquema primario-exportador.

---

5/ Respecto al término "populismo" y al significado de la expresión "ideologías populistas", puede consultarse la nota de pié de página N<sup>o</sup> 4 del Capítulo IX.

El paralelo trazado permite visualizar que no sólo el proyecto implícito, sino también el propio pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta, resulta compatible y convergente con las ideologías mencionadas. En otras palabras, tanto éstas como aquel parecen formar parte de un mismo movimiento general de ideas, signado por una clara tendencia progresista. Ambos propugnan realizar cambios económicos y sociales que supongan el afianzamiento de los grupos más dinámicos de la clase capitalista, pero que además contemplan la gradual absorción económica e integración social de los vastos grupos pertenecientes a las clases desposeídas. Se observa asimismo que, en aquellos años, los cambios propuestos presentan visos de viabilidad, pues con distintos matices y grados de éxito según los casos, varias alianzas de poder de corte populista intentan llevarlos a la práctica.

xv) A comienzos de la década de 1960, los documentos de la CEPAL destacan una serie de hechos y problemas que entonces se hacen más visibles. Entre ellos, cabe mencionar la lenta transformación de la agricultura, el aumento continuo del desempleo y el subempleo, la proliferación de condiciones de marginalidad, la concentración del ingreso y la riqueza, la pertinaz tendencia al déficit comercial y el consecuente incremento de la deuda externa, la presencia del capital extranjero en la producción manufacturera y, en diversos casos, la manifiesta agudización de las tensiones sociales y políticas.

Según se aduce, tales fenómenos ponen de manifiesto la crisis del llamado "proceso de industrialización por sustitución de importaciones". Los esfuerzos de reinterpretación teórica emprendidos en los años sesenta se destinan a explicar dicha crisis. Los análisis de política económica elaborados concomitantemente buscan delinear la política global de desarrollo sobre bases más amplias, y encarar los distintos problemas parciales con instrumentos más adecuados.

Con frecuencia se afirma que las ideologías populistas poseen un carácter nacional y popular, y además, una marcada tonalidad estatizante. Como ya se insinuó, aunque de modo sensiblemente más cauto, los dos primeros rasgos están presentes en las contribuciones cepalinas del decenio de 1950.

/También el

También el estatismo toma en ellas la forma atenuada de una posición general intervencionista. A bien de la brevedad, los nuevos matices adquiridos por tales contribuciones en la década posterior pueden describirse en torno a los tres rasgos antedichos.

Sin llegar al estatismo, el carácter intervencionista del pensamiento en estudio se agudiza de manera considerable. Esta variación se halla vinculada a un elemento clave, aunque no único: el papel protagónico que se atribuye al Estado como impulsor y gestor de la reforma agraria, que a su vez pasa a considerarse, junto a la industrialización, un pilar básico de la política de desarrollo.

El reformismo de las posiciones cepalinas se acentúa notoriamente, y por lo tanto ellas se aproximan a las de las ideologías populistas. En este sentido, las propuestas destinadas a modificar la estructura de la propiedad agraria y a lograr una distribución más equitativa del ingreso se hacen mucho más directas e incisivas; aumentan asimismo las preocupaciones por los aspectos sociales del desarrollo, dando lugar a nuevas recomendaciones en el ámbito de las políticas laboral y social.

Los aportes cepalinos de la década de 1950 sostienen que la cuota parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de activos de la periferia, así como la participación de los recursos externos en el ahorro global, deberán ser a la larga decrecientes, y sujetas a previsión y control. En otras palabras, sin negar la importancia de la colaboración transitoria del capital foráneo, dichos aportes propugnan un tipo de industrialización y de desarrollo eminentemente nacional. Aunque esta posición no es negada o revisada, y aunque aumenta el énfasis puesto en la necesidad de transformar la estructura del comercio internacional, en el decenio de 1960 el carácter nacionalista del pensamiento en estudio tiende a desdibujarse. Depende ello de la presencia creciente de la inversión privada extranjera y/o de las empresas transnacionales en los sectores más modernos y dinámicos de las economías latinoamericanas, fenómeno que si bien no es ignorado en los documentos de la CEPAL, no se halla integrado a la interpretación teórica, y sobre el cual no se advierten propuestas de política definidas con claridad.

/En suma,

En suma, durante la década de 1960 se acentúan el reformismo y el intervencionismo del pensamiento en estudio. Son éstos dos de los rasgos que le imprimían un nítido carácter progresista, en la década anterior. Es de observar, sin embargo, que los supuestos sobre los cambios en la relaciones sociales y sobre el rol plausible del Estado que tales rasgos sintetizan, no tienen en los años sesenta los mismo visos de viabilidad que en períodos previos. Dicho de otro modo, el pensamiento de la CEPAL del segundo decenio no registra ningún avance significativo en la interpretación del proceso global de desarrollo; y simultáneamente, hace más explícitas e incisivas sus propuestas de transformación económica y social, en circunstancias que, en varios casos, se rompen las alianzas de poder de corte populista que parecían otorgarles sentido histórico.

xvi) La crítica precedente puede ser replanteada en un plano más general, que habilita a extenderla a las contribuciones de los años setenta, o con más propiedad, al pensamiento cepalino considerado como estructura conceptual ya constituida, con el grado de desarrollo que ha llegado a alcanzar en años recientes. Debido al carácter ideológico que arrastra desde sus orígenes, dicho pensamiento no examina las relaciones sociales de manera satisfactoria, y tácitamente postula el sentido general en que ellas deben transformarse. Por esa razón, tiende a visualizar los cambios que de hecho van ocurriendo, al impulso de las relaciones entre las clases sociales y de su carácter antagónico, no como un modo de ser de la realidad misma, sino como una anomalía; y propone de forma reiterada adecuar la realidad a los patrones ideales de normalidad establecidos, explícita o implícitamente, en sus contribuciones a la economía teórica 6/.

---

6/ Tanto ésta como las demás críticas al pensamiento estudiado se aplican por igual a la obra de Raúl Prebisch, ya que la gran mayoría de las contribuciones a la economía teórica examinadas en los capítulos siguientes son parte de la misma. Ello se comprueba observando que las citas que documentan los aportes fundamentales han sido extraídas, casi sin excepción, de trabajos que llevan su firma. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta sus publicaciones más recientes, cuyo objetivo explícito es brindar una interpretación global - a la vez económica, sociológica y política - del fenómeno del subdesarrollo. Este intento de renovación de sus puntos de vista se halla contenido en los siguientes artículos: "Crítica al capitalismo periférico"; "Estructura socio-económica y crisis del sistema"; "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico"; aparecidos en la Revista de la CEPAL, Nos. 1, 6 y 7, respectivamente. Y en "Hacia una teoría de la transformación, documento mimeografiado, CEPAL, Santiago, mayo de 1979.



## PRIMERA PARTE

### CONTRIBUCIONES TEORICAS FUNDAMENTALES

Como ha sucedido en varios otros puntos de inflexión del pensamiento económico, también en el caso estudiado los esfuerzos de teorización estuvieron precedidos por el surgimiento de un conjunto de ideas más o menos consistentes entre si, que configuran una nueva visión global de la realidad que se busca aprehender. Este trabajo denomina "concepción del sistema centro-periferia" a esas ideas iniciales sobre el subdesarrollo, presentes en ciertos documentos claves publicados por la CEPAL en sus comienzos.<sup>1/</sup>

Dicha concepción es el punto de partida del pensamiento cepalino. Como se ha señalado en la Introducción General, una vez que la mencionada concepción estuvo constituida, los distintos aspectos de la misma fueron siendo poco a poco formalizados y desarrollados en múltiples aportes a la teoría y política económica. Pero ahora se desea destacar que la concepción fundacional es también un punto de llegada, en el sentido de que en ella terminan de articularse una serie de ideas decantadas y analizadas durante un largo período anterior a 1949.

Fundamentalmente, los orígenes de la concepción del sistema centro-periferia se encuentran en trabajos de Raúl Prebisch previos a esa fecha. Entre 1932 y 1943 dichos trabajos están relacionados con su participación en el manejo de la economía argentina, y por ende, con esa experiencia específica. En los de la post-guerra se percibe con claridad el intento de comparar la experiencia argentina con las de otras economías latino-americanas o subdesarrolladas, y de llegar así a generalizaciones sobre algunas tendencias y problemas que parecen serles comunes.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Tales documentos son: "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" y el Estudio económico de América Latina, 1949, cuyas primeras versiones mimeográficas datan del segundo semestre de 1949 y del primero de 1950, respectivamente.

<sup>2/</sup> La parte A de la bibliografía anexa relaciona los trabajos que contienen los antecedentes más importantes del pensamiento de la CEPAL. Una bibliografía completa de la obra de R. Prebisch se encuentra en L.E. Di Marco (Ed.), International Economics and Development, Academic Press, Nueva York, 1972.

La gran depresión trae consigo modificaciones considerables en la conducción de la política económica de los países capitalistas. La crisis externa es particularmente aguda en el caso de la Argentina, que en 1929 se ve compelida a abandonar el patrón oro, y dos años después, a establecer el control de cambios. Los trabajos de Prebisch atribuyen la transformación de las reglas del juego del comercio y las finanzas internacionales a una imposición de las circunstancias. Así por ejemplo, señalan que en 1933 las exportaciones argentinas debían ser setenta y tres por ciento mayores que antes de la depresión para adquirir con ellas la misma cantidad de manufacturas importadas. Este hecho se vincula a un factor que ocupará un lugar de destaque en análisis posteriores elaborados en la CEPAL: la caída mucho más intensa de los precios agrícolas que los industriales durante las contracciones cíclicas, es decir, la fuerte declinación coyuntural de los precios relativos de las exportaciones primarias.<sup>3/</sup>

Se señala asimismo que las obligaciones argentinas derivadas de su deuda externa, estimadas en oro, duplicaban en 1933 el valor que habían tenido en 1928.<sup>4/</sup> La brusca caída de los términos de intercambio se asocia pues a una eclosión del endeudamiento, que a su vez contribuye a intensificar las ataduras de la economía argentina con la de Gran Bretaña. En una época de franco aumento del bilateralismo, ésta última logra establecer las condiciones que la nación sudamericana debe cumplir, a fin de no ser excluida de los beneficios asegurados a otros productores agrícolas pertenecientes al Imperio Británico.<sup>5/</sup>

Junto a los que se acaban de señalar, dos hechos adicionales refuerzan la imagen de vulnerabilidad que presenta la economía argentina: la escasez de importaciones ligada al rearme europeo y a la recesión norteamericana de

---

<sup>3/</sup> R. Prebisch, "La inflación escolástica y la moneda argentina", Revista de Economía Argentina, N°s 193/4, julio y agosto de 1934; N° 193, p. 12.

<sup>4/</sup> Ibid., N° 193, p. 12.

<sup>5/</sup> Especialmente a través de los convenios Roca-Runcinam de 1933. Véase al respecto Center-Periphery and Unequal Exchange: Origins and Growth of an Economic Doctrine, artículo presentado por Joseph L. Love a la reunión de la "Latin American Studies Association" realizada en Houston, en noviembre de 1977; p. 4.

1937/8, y la agudización de dicha escasez a raíz de la segunda guerra mundial.

Ya en 1939, los hechos señalados y la imagen de vulnerabilidad que de ellos dimanaba se examinan mediante un conjunto de ideas más o menos armónico, destinado a mostrar que los movimientos cíclicos de la economía argentina se originan en los de los países industriales, y que constituyen históricamente un mero reflejo de éstos últimos.<sup>6/</sup> En años posteriores tales ideas son desarrolladas con mayor precisión en trabajos de Prebisch elaborados para el Banco Central o conectados a su labor académica.<sup>7/</sup> Hacia 1944 se integran a su argumentación sobre los ciclos las ideas relativas a la sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro cíclico principal. De acuerdo a las mismas, el carácter más cerrado y la merma pertinaz del coeficiente de importaciones de la economía norteamericana poseen importantes consecuencias, en lo que respecta a la transmisión internacional de las oscilaciones del nivel de actividad propias del capitalismo. Por contraste con lo que ocurría bajo hegemonía británica, el nuevo centro cíclico tiende a presentar un balance superavitario y a atraer reservas internacionales tanto en los períodos de auge como en los de contracción de la actividad económica, lo que entraña el peligro de una propensión al desequilibrio crónico, en el comercio mundial de la post-guerra.<sup>8/</sup>

- 
- <sup>6/</sup> Banco Central de la República Argentina, Memoria, 1938, edición de la referida entidad, Buenos Aires, 1939, pp. 5/8.
- <sup>7/</sup> Los documentos indicados a continuación merecen especial destaque: Banco Central de la República Argentina, "La política monetaria argentina según las memorias del Banco Central" (extractos de memorias del período 1935-1943), edición de la referida entidad, Buenos Aires, 1972; R. Prebisch, "Apuntes de economía política (dinámica económica)", mimeografiado, Universidad Nacional de Buenos Aires, 1948.
- <sup>8/</sup> R. Prebisch, "Observaciones sobre los planes monetarios internacionales", Revista El Trimestre Económico, México, julio-septiembre de 1944, pp. 188, 192 y 193. En sus orígenes, estas ideas están ligadas a la participación de Prebisch en el comité preparatorio de la segunda conferencia monetaria internacional, convocada por el Consejo de la Liga de las Naciones en Ginebra, en 1933. Los puntos de vista sobre el vínculo de los disturbios monetarios internacionales y el carácter cerrado de la economía norteamericana son recogidos por Prebisch en el artículo "La conferencia económica y la crisis mundial", Revista Económica, Buenos Aires, enero de 1933.

Las ideas sobre la necesidad de la industrialización de los países de menor desarrollo y sobre los factores que de hecho impulsan la expansión industrial surgen también durante el período bélico y en la inmediata postguerra. Diversos trabajos tratan de demostrar que en el caso argentino la industrialización se acelera a raíz de las dos guerras mundiales y de la gran depresión acaecida entre ellas, circunstancias en las cuales dicho país se ve compelido a producir internamente parte de los bienes que no logra obtener mediante importaciones. En 1943 se propone explícitamente adoptar una política de industrialización deliberada, capaz de hacer frente con soluciones de fondo a los problemas del balance de pagos; dicha propuesta contempla impulsar un aumento sustancial y permanente del porcentaje de importaciones de bienes de capital. En trabajos del año siguiente esta recomendación se hace extensiva a otras economías de la América Latina.<sup>9/</sup>

A lo que todo indica, los términos centro y periferia son utilizados por primera vez en 1946, con ellos se hace referencia a las características disímiles que asume el ciclo entre esos dos tipos de economía, y a las distintas posibilidades que ofrecen en ellas los instrumentos cambiarios y monetarios para hacer frente a los problemas del empleo de la fuerza de trabajo.

---

9/ Banco Central de la República Argentina, Memoria, 1942, edición de la referida entidad, Buenos Aires, 1943, p. 30. R. Prebisch, "El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países", Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires, marzo de 1944, p. 234. Banco Central de la República Argentina, "La política monetaria argentina según las memorias del Banco Central", op.cit., p. 407.

Asimismo, la nueva nomenclatura dice respecto a la distinta aptitud de cada tipo para defender los precios de sus exportaciones, en las fases de contracción del nivel de actividad.<sup>10/</sup>

Se ha dicho con acierto que "las más tempranas doctrinas y convicciones económicas de Prebisch emergen de la experiencia de un dirigente de la banca central enfrentado a problemas monetarios y de importaciones

---

<sup>10/</sup> Las siguientes afirmaciones resultan ilustrativas del sentido con que se utilizan los términos mencionados: "Estados Unidos, a mi juicio, desempeña activamente el papel del centro cíclico principal, no sólo en el continente, sino en todo el mundo; y los países latinoamericanos estamos en la periferia del sistema económico... ¿Por qué llamo centro cíclico a Estados Unidos? Porque de ese país, dada su magnitud y sus características económicas, parten los impulsos de expansión y contracción en la vida económica mundial y especialmente en la periferia latinoamericana, cuyos países están sujetos a la influencia de esos impulsos, como lo habían estado antes, cuando Gran Bretaña tenía el papel de centro cíclico principal.

Yo creo que el movimiento cíclico es universal, que hay un solo movimiento que se va propagando de país en país. Por lo tanto, no debiera dividirse el proceso en varias partes independientes; no hay un ciclo en Estados Unidos y un ciclo en cada uno de los países de la periferia. Todo constituye un solo movimiento, pero dividido en fases muy distintas, con características marcadamente diferentes, según se trate del centro cíclico o de la periferia. Por esta última razón, no obstante que el proceso es uno, las manifestaciones de este proceso son distintas, según el lugar en que nos situemos.

Sostengo, por ello, que es imposible aplicar una política uniforme para abordar los problemas emergentes del ciclo económico. No es posible usar en la periferia las mismas armas de intervención y regulación monetaria que se usan en el centro cíclico." Palabras de Raúl Prebisch, en Banco de México, Memoria: Primera reunión de técnicos sobre problemas de banca central del continente americano, edición de la referida entidad, México 1946, pp. 25/6.

de muy difícil solución".<sup>11/</sup> Las principales ideas derivadas de esa experiencia son las que se acaban de sintetizar. Si bien constituyen claros antecedentes de la concepción del sistema centro-periferia y con posterioridad se integran a la misma, tales ideas no han de ser confundidas con la mencionada concepción. Esta recién se forma en 1949, cuando la argumentación que se había ido desarrollando en años anteriores es reorganizada y rearticulada en torno al examen de dos tendencias de largo plazo: el surgimiento de un proceso espontáneo de industrialización en las economías de tipo periférico, a partir de cierta fase de su desarrollo; y la tendencia al deterioro de los precios relativos de sus exportaciones primarias.<sup>12/</sup>

El capítulo I se destina a describir esta concepción fundacional. Los restantes capítulos de la primera parte presentan las diversas contribuciones a la teoría y política económica en que los distintos aspectos de dicha concepción se van plasmando.

---

<sup>11/</sup> Joseph L. Love, *op.cit.*, p. 15.

<sup>12/</sup> El análisis del significado del deterioro de los términos del intercambio, encarado como tendencia de largo plazo, tiene como antecedente el documento "Postwar Price Relation between Under-developed and Industrialized Countries", Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.1/Sub.3/3.5, Nueva York, febrero de 1949.

## Capítulo I

### LA CONCEPCION DEL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

Como ya se ha señalado, este trabajo denomina "concepción del sistema centro-periferia" a las ideas generales sobre el subdesarrollo que se encuentran en ciertos documentos claves elaborados en la CEPAL durante el segundo semestre de 1949 y el primer semestre de 1950. Aunque esas ideas no carecen de antecedentes, sólo en dichos documentos llegan a constituir un todo relativamente coherente, y a conformar de ese modo lo que con propiedad puede llamarse el contenido básico del pensamiento de la mencionada institución.1/

---

1/ También se ha señalado que dichos documentos son "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de los principales problemas" y el Estudio Económico de América Latina, 1949. Para abreviar, en adelante se los denomina "Principales problemas" y "Estudio", respectivamente. Las citas están referidas a sus ediciones más accesibles, indicadas a continuación: R. Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Boletín Económico de América Latina, vol. VII, N° 1, publicación de las Naciones Unidas, febrero de 1962; R. Prebisch, Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973.

Junto con hacer una exposición breve y sistemática de dicho contenido, este capítulo se propone mostrar cómo se presentaron las diferentes ideas cepalinas, en aquellos documentos en los cuales la concepción del sistema centro-periferia fue articulada por primera vez.<sup>2/</sup>

1. La noción de desarrollo económico

De acuerdo a las ideas generales de la CEPAL plasmadas en sus primeros documentos, el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo. Este incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción indirectos cuyo uso implica el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. A su vez, la mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo impulsada por el avance técnico, necesario para asegurar su continuidad.

---

<sup>2/</sup> Si bien la concepción del sistema centro-periferia está contenida, en lo fundamental, en los dos trabajos aludidos, se recurre también a otros algo posteriores cuando éstos ilustran con mayor claridad ciertos aspectos específicos de la misma. Como se adelantó en la Introducción General, los textos pertinentes se incluyen en el anexo a la primera parte, y se remite a ellos mediante llamadas en numeración romana.



Así pues, consideradas al mayor nivel de abstracción, las ideas sobre el desarrollo económico coinciden con las contenidas en líneas generales en las teorías del crecimiento de origen neoclásico y keynesiano, que lo conciben como un proceso de acumulación de capital - estrechamente ligado al progreso tecnológico - mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida.<sup>1/</sup>

Sin embargo, y dejando de lado este rasgo común, dicha concepción presenta una marcada diferencia respecto de las teorías corrientes del crecimiento a largo plazo, pues ella no procura captar el proceso de acumulación y avance técnico en una economía capitalista tipo, considerada aisladamente, sino dilucidar qué características asume tal proceso al propagarse las técnicas capitalistas de producción en el ámbito de un sistema económico mundial compuesto por centros y periferia.<sup>3/</sup>

## 2. Conformación y características estructurales de centros y periferia

En este par de conceptos está implícita una idea de desarrollo desigual originario: centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece

---

<sup>3/</sup> El artículo de Charles A. Frankenhoff (S.J.), "The Prebisch Thesis: a Theory of Industrialism for Latin America", publicado en Journal of Inter-American Studies, Vol. IV, Nº 2, abril de 1962, contiene una apreciación similar de la concepción cepalina del desarrollo. Se afirma en él: "the dynamism of growth is furnished by technical progress"; e 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". (P. 188.)

inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo.<sup>ii/</sup> Pero los conceptos de centro y periferia entrañan más que esa simple idea de diferenciación inicial; según se afirma, ellos se van conformando a medida y en tanto que en las áreas rezagadas "el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a ... (los) ... grandes centros industriales".<sup>4/</sup>

Dicho de otro modo, se concibe que centros y periferia se constituyen históricamente como resultado 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 se difunden en un lapso relativamente breve a la totalidad del aparato productivo. En la periferia se parte de un atraso inicial, y al transcurrir el período llamado de 'desarrollo hacia afuera',<sup>iii/</sup> las nuevas técnicas sólo se implantan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas actividades económicas directamente relacionadas con la exportación, las cuales pasan a coexistir con sectores rezagados en cuanto a la penetración de las nuevas técnicas y al nivel de la productividad del trabajo.<sup>iv/</sup>

Al constituirse, impulsada por la gran expansión de los centros durante la fase de desarrollo hacia afuera, la estructura productiva de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales. Por un lado, se destaca su carácter especializado, o unilateralmente desarrollado, ya que una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector exportador de productos primarios, mientras la demanda de bienes y servicios que aumenta y se diversifica, se satisface en gran parte mediante importaciones. Dicha estructura es además heterogénea o parcialmente rezagada, en el sentido de que coexisten en su seno sectores donde la productividad alcanza los niveles más altos del mundo - en especial el sector exportador - y actividades

---

<sup>4/</sup> Estudio, p. 1.

que utilizan tecnologías anticuadas, en las cuales la productividad del trabajo es muy inferior a la de las actividades similares de los centros. Por contraste con la estructura productiva de la periferia, especializada y heterogénea, la de los centros se caracteriza por ser diversificada y homogénea.5/

---

- 5/ Se entiende que la estructura productiva está compuesta por los sectores productores de bienes, y que la estructura económica está constituida, además, por la infraestructura física y los sectores de servicios (inclusive los que presta el gobierno general). En el contexto de las ideas que aquí se comentan, las características de la estructura productiva condicionan las de la estructura económica, por lo que sólo se hará referencia a la primera, aludiéndose a la segunda cuando ello sea imprescindible. Para describir el rezago tecnológico se ha evitado la expresión 'dualismo estructural', u otras similares, dada la connotación de atraso social que, en general, acompaña al concepto de dualismo en la literatura sobre el subdesarrollo. Se ha preferido, en cambio, recurrir a la expresión 'heterogeneidad de la estructura productiva', que incorpora tácitamente el concepto de 'heterogeneidad estructural'. Aunque su desenvolvimiento se produjo en fecha muy posterior (a partir del artículo "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", de A. Pinto, Trimestre Económico, N° 125, enero-marzo de 1965), dicho concepto tiene la ventaja de referirse con claridad a los bajos niveles relativos de la productividad del trabajo, perceptibles en los más diversos sectores de las economías periféricas. Los sectores rezagados, definidos en función de este criterio, podrán tener pues, indistintamente, formas de organización de la producción capitalistas o precapitalistas. Sobre el concepto de dualismo puede consultarse el artículo de Yoichi Itagaki, "A review of the concept of the 'dual economy'", The Developing Economies, Vol. VI, N° 2, junio de 1968. El artículo de A. Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", Trimestre Económico, N° 145, enero-marzo de 1970, contiene una breve confrontación entre ambos conceptos.

Asimismo, sobre esta diferenciación estructural se asientan las distintas funciones propias de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: en el sistema económico mundial, al polo periférico le cabe producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales para el sistema en su conjunto.v/

### 3. Términos del intercambio y frutos del progreso técnico

Como se verá posteriormente, además de la connotación estática implícita en la anterior caracterización de sus estructuras, los conceptos de centro y periferia poseen también una clara connotación dinámica;vi/ se destinan a aprehender el proceso de desarrollo partiendo de la hipótesis fundamental de que la desigualdad es inherente al mismo, lo que supone que durante la evolución a largo plazo del sistema económico mundial se ensancha la brecha entre esos dos polos, entre el carácter desarrollado de los centros y el subdesarrollado de la periferia.

Los supuestos relativos a la evolución desigual de productividades e ingresos medios constituyen la expresión más directa de este contenido dinámico: el progreso técnico se considera más acelerado en los centros que en la periferia; asimismo, se postula que los incrementos de la productividad del trabajo - consecuencia de la incorporación del progreso técnico al proceso productivo - son más intensos en la industria del centro que en los sectores primario-exportadores de la periferia, hecho que a su vez se refleja en la disparidad de los ritmos de aumento de las respectivas productividades medias; se admite, además, que el ingreso real medio crece también en forma dispareja, a mayor tasa en los países centrales que en las economías de menor desarrollo.vii/

Desde un punto de vista conceptual, estas dos desigualdades - esto es, la disparidad dinámica de las productividades del trabajo y la diferenciación creciente de los ingresos medios - se vinculan entre sí a través de las postulaciones relativas al deterioro de la relación de precios del intercambio. Según se aduce, éste es un fenómeno comprobable, pese a la existencia de problemas estadísticos que hacen difícil medirlo de manera precisa.<sup>viii/</sup> Se sostiene asimismo que dicho fenómeno es expresión de una tendencia a largo plazo, inherente al intercambio de bienes primarios de exportación de la periferia por bienes industriales de exportación de los centros.

Es conveniente examinar primero el significado que se atribuye a esta tendencia, para luego abordar por separado la descripción de sus causas. Por definición, el deterioro de los términos del intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo. Pero más que la reducción de los precios relativos, los documentos de la CEPAL destacan y examinan sus implicaciones en lo que respecta a los ingresos reales generados en la producción de esos mismos bienes.

Este aspecto del fenómeno del deterioro puede apreciarse mejor recurriendo a la expresión

$$y = \frac{L_p \cdot P_p}{L_i \cdot P_i}$$

donde  $L_p$  designa la productividad física media del trabajo en la producción de un bien primario;  $P_p$  el precio de dicho bien;  $L_i$  la productividad en la producción de un bien industrial; y  $P_i$  el precio respectivo. Como es claro, 'y' representa la relación entre el ingreso real por persona ocupada en ambas actividades, medido en términos de bienes industriales.<sup>6/</sup>

---

<sup>6/</sup> El significado de esta expresión se examina con más amplitud en el capítulo II, 1.1.

Admitido el supuesto de que la productividad industrial aumenta más que la primaria, la caída de la relación de precios implicará necesariamente que la relación entre ingresos tiende a disminuir; y aun, que los ingresos reales medios se diferencian a través del tiempo con más intensidad que las productividades. Si se extiende el mismo razonamiento a las relaciones entre periferia y centro, resulta obvio que, dada la hipótesis relativa a la desigual evolución de las productividades, la tendencia al deterioro implicará que los ingresos reales medios se están diferenciando y, en especial, que el de la periferia está creciendo a menor ritmo que la productividad del trabajo.

Tal es la idea general contenida en los documentos donde por primera vez se plasma la concepción del sistema centro-periferia. Allí se indica que los incrementos de productividad derivados de la incorporación del progreso técnico no se tradujeron en reducciones proporcionales de los precios monetarios, sino que éstos subieron en vez de bajar, y que los aumentos fueron mayores en la producción industrial del centro que en la producción primaria periférica. Como la productividad también sube más en el centro, el deterioro de la relación de precios trae consigo una disparidad en la evolución de los ingresos por unidad de trabajo favorable al mismo. ix/

Este es el significado del deterioro que realmente interesa desde el punto de vista conceptual, y conviene reiterarlo. Aunque dicho fenómeno no se produzca, la sola desigualdad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo supone que los ingresos medios se diferencian; si además se produce deterioro, los ingresos medios se diferenciarán en mayor medida aún. Expresado en nomenclatura cepalina: el deterioro implica que los frutos del progreso técnico se concentran en los centros industriales.

Se atribuye al deterioro un segundo significado, que interesa más bien desde el ángulo de su eventual importancia cuantitativa para el desarrollo. Como se desprende de las consideraciones anteriores,

la merma de la relación de intercambio implica que en las economías periféricas el ingreso medio aumenta menos que la productividad del trabajo o, en otras palabras, que dichas economías 'pierden' parte de los frutos de su propio progreso técnico, los 'transfieren' parcialmente a los grandes centros. Según se aduce, esta 'transferencia' puede ser de poca importancia para las economías centrales, pero tendrá normalmente un sensible efecto negativo sobre el desarrollo de las que componen la periferia del sistema económico mundial.

#### 4. Causas del deterioro de la relación de intercambio

De acuerdo a las ideas más generales antes descritas, el desarrollo económico es, en última instancia, un proceso de acumulación y progreso técnico, del cual resulta la elevación persistente del producto por hombre ocupado. Sin embargo, para alcanzar niveles más altos de productividad e ingreso, la estructura sectorial de la producción y del empleo sufre una transformación que no es arbitraria; a medida que aumentan dichos niveles, la demanda crece y se diversifica, modificándose al mismo tiempo su composición: se incrementa con mayor intensidad la de bienes industriales y de servicios que la de bienes primarios. La mayor productividad permite al mismo tiempo satisfacer estas demandas en aumento mediante un cambio en la composición sectorial de la producción, que a su vez supone un cambio en la composición sectorial del empleo. Ambas, producción y ocupación, deben pues crecer a mayor ritmo en los sectores secundario y terciario que en el primario. El progreso técnico en este último sector permite, a la vez que estimula, el mayor crecimiento de la ocupación en los otros sectores más dinámicos.x/

En el desarrollo de la economía mundial, tampoco es arbitraria la composición sectorial de la producción y del empleo. Es comprensible que, por ser el crecimiento de la industria del centro relativamente lento, y además muy escasa la movilidad internacional de la fuerza de trabajo, tienda a generarse un exceso de mano de obra en la producción

primaria periférica; aparte de que este exceso se produce de manera continua, pues se origina en las fuerzas dinámicas del desarrollo. A medida que los desajustes del empleo se van corrigiendo en el seno de la economía periférica, ya sea por traslado de mano de obra de sectores rezagados al sector exportador, o de éste a otros sectores modernos incipientes, inclusive industriales, surgen innovaciones técnicas que vuelven a incidir sobre los requerimientos de empleo. En líneas generales, dichos requerimientos tienden a aumentar a menor ritmo que el de la ingente oferta de mano de obra originada en el crecimiento vegetativo de la población y en el desplazamiento de fuerza de trabajo producido por la introducción de nuevas técnicas en los sectores atrasados.

La generación continua de este excedente de mano de obra constituye la causa fundamental del deterioro; pues, de acuerdo a lo que sostiene la concepción aquí examinada, tal excedente presiona en forma constante sobre los salarios pagados en la producción primaria de exportación y a través de ellos, sobre los precios de dicha producción.xi/

Siempre de acuerdo al mismo razonamiento, la tendencia al deterioro se manifiesta a través de las fluctuaciones cíclicas características del capitalismo. Durante las fases de auge los precios primarios aumentan más que los industriales, pero bajan más en las de declinación; y esta baja es a tal punto mayor que los precios de los productos de exportación de la periferia pierden durante las fases de contracción más de lo que habían ganado en las de auge, de donde resulta la tendencia a largo plazo al deterioro de los términos de intercambio.xii/

Influye en este comportamiento de los precios, y en la tendencia que deriva del mismo, la mayor aptitud de la fuerza de trabajo de los centros - debida a su mayor escasez relativa y a su mejor organización sindical - para lograr aumentos de salarios o evitar su compresión.



Obran en igual sentido las ventajas que tienen los empresarios de los países industriales para resguardar el nivel de sus beneficios, en comparación con los empresarios de la periferia, no sólo porque éstos operan en general de forma más atomizada, sino principalmente porque la producción que realizan ocupa los primeros eslabones del proceso productivo. La demanda de los bienes primarios de la periferia es derivada y dependiente de la demanda de bienes finales de las economías del centro,<sup>7/</sup> de tal modo que los empresarios de este tipo de economía están en una posición que les permite presionar, en las ~~menguantes~~ cíclicas, sobre quienes los preceden en la cadena de la producción, hasta tanto la merma de los precios monetarios de los bienes primarios que adquieren - y por detrás de ella, la de los beneficios y/o salarios de la periferia - les permita restablecer condiciones satisfactorias de ganancia.<sup>xiii/</sup>

##### 5. La dinámica del sistema: el desarrollo desigual

Se afirma con frecuencia que los conceptos de centro y periferia difieren de otro par de conceptos paralelos: desarrollo y subdesarrollo. Se cree que los primeros aluden a la estructura del comercio mundial, caracterizada por el intercambio de manufacturas por materias primas, en tanto que los segundos se refieren a las diferencias de estructura económica entre países avanzados y rezagados. Esta apreciación de

---

<sup>7/</sup> Obsérvese que esta forma de encarar los problemas de la producción primaria desde la perspectiva de la demanda es la que se utiliza en los primeros documentos de la CEPAL. Sólo en trabajos posteriores se alude detalladamente a la falta de dinamismo de la demanda de alimentos, debida a la ley de Engel; y al lento crecimiento de la demanda de materias primas, atribuido a la sustitución parcial o total de las mismas por productos sintéticos, y/o a su mejor aprovechamiento, resultado en ambos casos del propio progreso técnico. (Véase, por ejemplo, R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., pp. 21-24.) Sólo en fecha aún más tardía estos argumentos se incorporan coherentemente a una interpretación de la tendencia al deterioro, a la que se hace referencia en el capítulo IV.

los conceptos de centro y periferia es, sin duda, unilateral, ya que, como pudo verse, hay entre ellos una diferenciación de funciones en el contexto de la economía mundial, la cual se expresa primordialmente en la característica del intercambio comercial a que se acaba de hacer referencia. Pero subyace en esta diferenciación de funciones una diversidad básica de estructuras: en los centros la estructura productiva es diversificada y homogénea, mientras que en la periferia es especializada y heterogénea. Los conceptos de centro y periferia tienen, por lo tanto, un contenido estático muy similar al de los conceptos corrientes de desarrollo y subdesarrollo, pues señalan la desigualdad de las estructuras productivas entre países avanzados y rezagados.

Pero dichos conceptos poseen además una clara connotación dinámica. Ya se ha hecho referencia a un primer aspecto de dicha connotación: los diferentes ritmos de aumento de la productividad media del trabajo que se registran en los dos polos del sistema económico mundial. No es difícil percibir que en esa diferenciación subyace la desigualdad entre las estructuras productivas, pues el rezago relativo de su propia estructura impide a la periferia generar progreso técnico e incorporarlo al proceso de producción en medida similar a la de los centros. Además, se acaba de señalar que esa desigualdad estructural es la que explica, en última instancia, el deterioro de los términos del intercambio, y que este fenómeno, unido a la diferenciación de las productividades, implica que los ingresos medios también se diferencian. Asimismo, se piensa que esta diferenciación no permite a la periferia alcanzar niveles de ahorro y tasas de acumulación tan elevados como en los centros, y que ello a su vez limita las posibilidades de eliminar o reducir el rezago estructural que está en la base de la diferenciación de los ingresos y de las productividades.

Este es el tipo de razonamiento mediante el cual se procura mostrar que existe una tendencia a la desigualdad entre los dos polos del sistema centro-periferia, y que ella es inherente a su propia dinámica. Se aduce, en síntesis, que por un lado la desigualdad estructural, y por otro, la diferenciación entre productividades e ingresos medios, interactúan y se refuerzan recíprocamente.<sup>xiv/</sup>

Interesa destacar que la doble desigualdad recién mencionada se considera característica de la fase de desarrollo hacia afuera, sin desmedro de que ese tipo de desarrollo haya sido durante muchos años un poderoso motor de progreso y crecimiento económico. Asimismo, conviene también poner en claro que, según se concibe, tales tendencias siguen siendo inherentes a la dinámica del sistema, aun durante la fase en la cual la industrialización pasa a constituir el eje del proceso de desarrollo, y a pesar de las significativas transformaciones estructurales que ella trae consigo.

#### 6. El desarrollo hacia adentro

En la concepción del sistema centro-periferia, la industrialización se considera un hecho real y un fenómeno espontáneo,<sup>8/</sup> e indica 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 de la producción industrial.<sup>xv/</sup> De acuerdo a la concepción que se está describiendo, dicho fenómeno se halla vinculado a ciertas transformaciones en la economía mundial las cuales tienen, para la periferia, especial significación e importancia.

---

<sup>8/</sup> Como se verá más adelante, el concepto de industrialización espontánea, o no deliberada, en modo alguno excluye que la adopción de medidas de política restrictivas de las importaciones - hechas inicialmente con otros fines - haya contribuido a impulsar la producción sustitutiva interna.

Destácanse, en primer lugar, acontecimientos de tipo coyuntural, entre los que suelen citarse las dos guerras mundiales y la profunda crisis económica registrada entre ambas conflagraciones.<sup>xvi/</sup> La incidencia atribuida a dichos acontecimientos es por demás conocida. Las guerras de 1914 y 1939 impusieron, como es evidente, una barrera a las importaciones, al mismo tiempo que indujeron una acentuada dinamización de la demanda de exportaciones y, en consecuencia, de la demanda interna en la periferia, circunstancias todas que constituyeron fuerzas impulsoras de la actividad industrial latinoamericana, con la que se fueron paliando las dificultades de importar productos manufacturados desde los centros en conflicto. La crisis de los años treinta provoca una drástica reducción del precio y del volumen de las exportaciones primarias que, unida a la situación de endeudamiento precedente, produce una aguda crisis de divisas. Se hace por tanto imprescindible restringir 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 está limitada. Surgen así condiciones favorables para la producción interna de manufacturas en sustitución de sus similares importadas.

Además de constituir una respuesta a estos impulsos de tipo coyuntural, la industrialización de América Latina obedece a transformaciones de estructura que ocurren en la economía mundial en los mismos años. Específicamente, se alude a la sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro cíclico principal, sustitución que culmina ya en la década de 1920.<sup>xvii/</sup> La importancia de este cambio para el desarrollo periférico se vincula al carácter relativamente cerrado de la economía norteamericana, y a la tendencia a la merma de su coeficiente de importaciones.<sup>9/</sup>

<sup>9/</sup> En la breve presentación que sigue se supone tácitamente un modelo de dos países, el centro, representado alternativamente por Gran Bretaña o Estados Unidos, y la periferia, integrada por las restantes economías.

El centro cíclico británico, de economía esencialmente complementaria a la de la vasta periferia, transmitía las oscilaciones cíclicas a través de los movimientos del balance de pagos. En las fases depresivas, las importaciones del centro sufrían una contracción mayor y más acelerada que sus exportaciones, con el consiguiente déficit comercial y pérdida de reservas por parte de la periferia. Pero en la fase opuesta, el centro tendía a trasladar rápidamente la expansión mediante el fuerte dinamismo de sus importaciones, saldándose al cabo de poco tiempo el anterior déficit comercial de la periferia. Así pues, desde el punto de vista de ésta, los déficit externos originados en las contracciones eran compensados por los superávit de la fase opuesta, tendiéndose de este modo al equilibrio a largo plazo en la balanza comercial.

Distinta fue la forma de operar de la economía mundial desde los años veinte, y especialmente a partir de la gran crisis de los treinta, cuando la influencia de la economía norteamericana pasa a ser decisiva. En las contracciones cíclicas se reproduce igualmente la tendencia al superávit de su balanza y a la absorción de metálico. Pero en los períodos de auge, debido al bajo coeficiente de importaciones, la transmisión de la expansión económica a la periferia a través de las importaciones de productos primarios resulta relativamente lenta, tendiendo a perpetuarse el déficit comercial durante un lapso más prolongado. Más aún, durante esa fase sobrevienen nuevas reducciones del coeficiente de importaciones del centro, que generan una tendencia al déficit crónico del balance periférico, y a la continua absorción de oro por parte del nuevo centro cíclico.xviii/

La mencionada tendencia constituye una fuerza de impulsión del proceso espontáneo de industrialización de la periferia, pues el déficit externo, continuamente reiterado, induce en forma repetida a la adopción de medidas restrictivas de las importaciones, lo que a su vez origina a cada paso estímulos para sustituirlas por producción interna de manufacturas.

Así, por mediación del mecanismo impulsor del déficit externo, el carácter más cerrado de la economía del nuevo centro cíclico principal se refleja en un desarrollo periférico también más cerrado, bajo pautas indistintamente denominadas de industrialización, sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro.xix/

Este impulso espontáneo de la industrialización periférica también puede explicarse recurriendo a argumentos de un mayor nivel de abstracción. Como antes se señaló, se supone que en cualquier proceso de desarrollo, la distribución intersectorial de la población activa no es arbitraria, pues tiende a reducirse la proporción ocupada en la producción primaria, en beneficio del porcentaje empleado en la industria.

Al generalizar estas ideas a la economía mundial en su conjunto, surge la pregunta sobre si en un sistema compuesto por un centro y una periferia, con las características de estructura ya delineadas, el crecimiento de la industria y del empleo industrial en el centro puede ser compatible con un desarrollo periférico basado en su tradicional especialización en la exportación de productos primarios.xx/ La respuesta es negativa. La absorción por parte de 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 precios 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.xxi/

Obsérvese que no es éste un argumento de política económica, sino un razonamiento teórico que se plantea a contrario sensu, para expresar que cuando el sistema económico mundial adquiere cierto grado de desarrollo, o sea, cuando sus dos polos alcanzan determinados niveles de productividad e ingreso medios, el libre juego de las fuerzas económicas impulsa espontáneamente la expansión de la industria periférica. La industrialización pasa a ser entonces la forma principal y obligada de crecimiento de las economías que constituyen el polo periférico de dicho sistema.

7. Contradicciones de la industrialización en la periferia

Para la concepción que se está describiendo, los problemas económicos presentan similitudes en los diversos países periféricos, y especialmente en los latinoamericanos, durante la fase de industrialización, que se concibe como "... 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".10/

Dos de estos problemas comunes aparecen en el ámbito de las relaciones económicas internacionales: las tendencias al desequilibrio externo y al deterioro de los términos del intercambio. Como ya se señaló, la primera guarda relación con el cambio de centro cíclico principal, y con las alteraciones en el funcionamiento del sistema económico mundial que implica dicho cambio. Desde otra óptica, entiéndese que tal tendencia es inherente al proceso de industrialización de la periferia, debido al desajuste entre el elevado ritmo de aumento de la demanda de importaciones inducido por dicho proceso, y la tasa de crecimiento relativamente reducida de la demanda de productos primarios de exportación por parte del centro.xxii/ Asimismo, se sostiene que la tendencia al deterioro se perpetúa durante la nueva etapa del desarrollo periférico, por la perduración de los problemas de empleo subyacentes a dicho fenómeno.

Se entiende que la tendencia al desempleo sigue siendo característica de la periferia por razones similares a las más generales antes indicadas. Dichas economías comienzan el proceso de industrialización en condiciones de sobreabundancia de mano de obra - peculiares de su especialización y heterogeneidad estructural - al tiempo que se ven compelidas a utilizar técnicas intensivas en capital, generadas en la lenta y gradual evolución económica de los centros, e inadecuadas teniendo en cuenta la dotación relativa de los recursos periféricos. No debe extrañar, pues, que la demanda de fuerza de trabajo marche con retardo respecto a 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 del sector productor de bienes de capital, no se producen en la periferia, sino en los grandes centros industriales. Se comprende así que durante el proceso de industrialización de la periferia tienda a subsistir la desocupación, a no ser que se logre contrarrestarla mediante una política deliberada de desarrollo económico.xxiii/

Un tercer grupo de problemas comunes se vincula también con la inadecuación de las técnicas que se fueron desarrollando en los centros, paralelamente al sostenido aumento de su ingreso medio. Cuando la periferia atraviesa la fase de desarrollo por la vía de la industrialización se torna necesario adoptar esas mismas técnicas de gran escala y elevada densidad de capital, en condiciones de rezago en lo que respecta a los niveles de ingreso y capacidad de ahorro, atraso que se traduce en problemas de utilización y acumulación de capital. Por un lado, las técnicas se vierten en unidades productivas de gran escala, en tanto los bajos ingresos aparejan insuficiencias de mercado, con la consiguiente subutilización de dicho recurso.



Por otro lado, a la par que se desaprovecha capital, la insuficiente capacidad de ahorro impide saltar la valla del atraso, esto es, elevar sustancial y rápidamente los niveles de productividad en múltiples sectores y actividades, de manera que sigue comprometida la eficacia del sistema, y la propia capacidad de ahorro.xxiv/ Entre los estrangulamientos sectoriales se destaca la inadaptación de la infraestructura, heredada del período de desarrollo hacia afuera y conformada de acuerdo a las necesidades de la especialización primario-exportadora.

Las principales dificultades que enfrenta el proceso de industrialización se relacionan pues con la inadecuación de la tecnología; pero esas dificultades se consideran además vinculadas a la estructura de la propiedad y tenencia del suelo de la agricultura periférica, donde coexisten latifundio y minifundio, y proliferan formas precarias de tenencia, condiciones estas que tienden a generar desocupación y a limitar la oferta agrícola.

La excesiva concentración de la tierra dificulta su plena utilización, debido a la gran magnitud del capital requerido para explotarla; pero al mismo tiempo, el mantenimiento de tierras improductivas resulta viable, y aun deseable para propietarios que disponen de grandes rentas, por cuanto es defensa eficaz contra la inflación, y contribuye además a su prestigio social. Como desde el punto de vista privado la mano de obra tiene un costo que incita a sustituirla por capital, el latifundio tiende a mecanizar las faenas agrícolas. A su vez, la incapacidad del minifundio para capitalizarse y aumentar los patrones de productividad también dificulta la expansión de la oferta y la retención de la fuerza de trabajo. Finalmente, el régimen de tenencia de la tierra bajo arriendo o en otras formas precarias de relación conduce a que se opte por inversiones cuyo valor no se agrega al de la propiedad, como máquinas y equipos, que ahorran mano de obra.

Se piensa pues, que son estas condiciones estructurales propias de la agricultura las que llevan al uso de técnicas que economizan trabajo, en desmedro de otras que lo utilizan en mayor proporción, y que aumentan más la productividad de la tierra; y las que, por lo tanto, generan problemas de empleo y de inflexibilidad de la producción.xxv/

En síntesis, durante el proceso de industrialización perdura el deterioro; se manifiestan problemas de balance de pagos y de absorción de mano de obra; se producen desajustes intersectoriales de la producción (carencias de infraestructura, de oferta agrícola, etc.); y persisten las dificultades en la utilización y acumulación de capital. Pero estos rasgos comunes aparecen con diversa intensidad en los distintos países, de manera tal que el proceso adquiere en cada uno de ellos connotaciones diferentes. Así, la tendencia al déficit externo será sensiblemente menor que el promedio, y aún podrá ser contrarrestada en casos especiales, cuando la demanda del producto básico de exportación presente excepcional dinamismo.xxvi/ O bien la tendencia al desempleo será más o menos 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;xxvii/ más aún, distintos serán los problemas que plantea la utilización y acumulación de capital, según los niveles de ingreso alcanzados durante el desarrollo hacia afuera, etc.xxviii/

No es difícil percibir que las tendencias y contradicciones generales señaladas en el párrafo anterior son en verdad expresiones de la persistencia del rezago estructural característico de la periferia; o dicho con más propiedad, resultan de la forma cómo la estructura productiva se va transformando durante la fase de desarrollo hacia adentro, sin que se logren eliminar las diferencias de estructura respecto al centro, que se reiteran a nuevos niveles.

La industrialización comienza a partir de las condiciones de especialización y heterogeneidad conformadas durante el desarrollo hacia afuera. Como es obvio, su desenvolvimiento apareja cierta diversificación de la producción y un aumento de la productividad media del trabajo más o menos considerable. Pero la diversificación no llega a eliminar la falta de complementariedad entre los sectores productivos, ni la condición primario-exportadora de la periferia; tampoco se logra suprimir el rezago de la productividad, no sólo por la dificultad de reabsorber la mano de obra empleada en sectores donde ésta es muy baja, sino porque la propia reabsorción se realiza en condiciones de productividad diferencial respecto al centro, inclusive en varias de las ramas del sector manufacturero.

#### 8. Política de desarrollo y planificación

Más allá de la diversidad de casos y circunstancias especiales que se acaban de mencionar, de las consideraciones precedentes se deriva que en todos ellos afloran, aunque con distinta intensidad, los problemas comunes que entorpecen el proceso de industrialización, que tienden a detenerlo o a imprimirle un ritmo menor que el potencialmente alcanzable. En otras palabras, se admite que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce a la reaparición pertinaz de los problemas de balance de pagos, de acumulación y de subutilización de capital y de fuerza de trabajo, etc., pues los mismos son inherentes al proceso espontáneo de industrialización; provienen en última instancia de las condiciones en que se va produciendo la transformación de la estructura productiva periférica durante dicho proceso.

Así pues, de acuerdo a la concepción del sistema centro-periferia, para que con la industrialización se logren aumentar sustancialmente los niveles de productividad y optimizar la asignación de los recursos, se requiere orientarla apelando a una política deliberada de desarrollo. Aún más, dada la naturaleza estructural de los problemas antes mencionados, será necesario ordenar y racionalizar dicha política recurriendo al uso de la programación.

Si se la considera en conjunto y como conclusión derivada de las ideas antes descritas, se aprecia que la recomendación que acaba de mencionarse posee un matiz propio y definido: no proviene de consideraciones relativas al carácter anárquico del capitalismo y de su modo de operar; tampoco de consideraciones acerca de la tendencia del capitalismo a generar oscilaciones coyunturales del nivel de actividad económica, sino que surge de la apreciación de las condiciones estructurales específicas de la periferia, que limitan su capacidad de crecimiento cuando este tipo de economía se deja librado al curso espontáneo de las fuerzas del mercado.

La necesidad de la conducción deliberada del proceso de industrialización sustitutiva por medio de la planificación, constituye pues una idea-fuerza sobre la cual se pone mucho énfasis en los primeros documentos de la CEPAL, ya que dicha conducción se considera un requisito indispensable del desarrollo de las economías periféricas.xxix/

## Capítulo II

### La teoría del deterioro de los términos del intercambio

El capítulo precedente describe el conjunto de ideas generales e hipótesis básicas que constituyen el contenido del pensamiento de la CEPAL. Este capítulo presenta las dos primeras formalizaciones de tal contenido, ambas referentes al deterioro de la relación de precios del intercambio.<sup>1/</sup>

Aún hoy es frecuente encontrar divergencias respecto a las causas que, según dicha institución, determinan el fenómeno del deterioro. A veces se sostiene que la argumentación cepalina se refiere especialmente a la sobreabundancia y el escaso poder de negociación de la fuerza de trabajo, característicos de las economías periféricas, y a sus efectos sobre los salarios. ~~Algunas veces~~ se aduce que la explicación se fundamenta en la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro: el valor de dichas elasticidades se supone mayor que la unidad en la primera y menor que uno en el segundo.<sup>2/</sup>

Esta discrepancia proviene en verdad, de que no existe una sola versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio; hay tres formalizaciones diversas, legítimamente diferenciables entre sí, tanto por la amplitud de su contenido (o sea, por el conjunto mayor o menor de ideas generales que incorporan) como por los instrumentos de análisis, que también varían.

---

<sup>1/</sup> Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre el deterioro de los términos del intercambio se encuentran en Principales Problemas, especialmente páginas 4 a 7; y en Estudio, especialmente capítulo III.

<sup>2/</sup> Esta divergencia reaparece, por ejemplo, en publicaciones recientes acerca del intercambio desigual:  
"La these 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 theses 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, París, 1970, p. 101.

El primer punto de este capítulo describe la que aquí se ha llamado "versión contable" de la teoría del deterioro, versión que no se propone investigar las causas del mismo, sino su significación en términos de ingreso: las razones por las cuales dicho fenómeno implica la diferenciación del nivel de ingreso real medio entre centros y periferia. Se podrá apreciar que los instrumentos de análisis usados en esta versión son sólo de tipo contable o de definición; y asimismo, que abarca e incorpora únicamente una pequeña parte de las ideas básicas mencionadas con anterioridad.

La "versión ciclos", que se presenta en el segundo punto, examina las causas del deterioro y de la diferenciación de ingresos. La explicación de tales fenómenos se basa preponderantemente en la creciente desigualdad entre los salarios de periferia y los del centro, y en las condiciones de estructura que la hacen posible. En esta versión se adaptan y emplean instrumentos de la teoría convencional del ingreso, con los que se intenta analizar la dinámica del crecimiento cíclico del sistema centro-periferia. La complejidad de este análisis exige incorporar un espectro mucho más amplio de las ideas que constituyen la concepción general de dicho sistema.

Existe una tercera forma - aquí llamada "versión industrialización" - que intenta conectar el deterioro y la diferenciación de ingresos con el proceso de industrialización de la periferia. En ella se emplean instrumentos de la teoría neoclásica de los precios y se incorpora la casi totalidad del contenido descrito en el primer capítulo. Según esta versión, el deterioro es causado simultáneamente por la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro y por la desigualdad entre ambos en cuanto a la penetración de la tecnología/a los niveles de productividad del trabajo y de salarios. Se ha preferido presentar esta tercera versión formal de la teoría del deterioro más adelante (en el capítulo cuarto), puesto que se refiere implícitamente a la industrialización de la periferia, tema del tercer capítulo.

Las versiones de la teoría del deterioro recién mencionadas se consideran y se exponen, tanto en este capítulo como en el capítulo cuarto, desde una perspectiva predominantemente conceptual. La controversia en torno a los problemas empíricos y de medición del fenómeno del deterioro se aborda brevemente en el capítulo octavo, que es relativo a las principales críticas a las posiciones de la CEPAL.

1. Versión contable

1.1 Supuestos y definiciones

La posición de la CEPAL sobre el significado de este fenómeno se plantea por contraste con puntos de vista atribuidos a la teoría tradicional de la división internacional del trabajo, o más exactamente, con proposiciones que se consideran compatibles con dicha teoría. De acuerdo a tales proposiciones, la especialización productiva de centros y periferia, y el consiguiente intercambio de manufacturas por bienes primarios, deberían traer consigo continuas ventajas para las áreas de menor desarrollo.

Se postula que el avance tecnológico es más rápido en la industria de los centros que en la producción primaria de la periferia, y en conexión con ello, que la productividad aumenta más rápidamente en los primeros. Si en ambos polos los ingresos monetarios permanecen constantes, y si los precios de las exportaciones respectivas bajan en proporción con los aumentos de productividad, los términos del intercambio mejorarán persistentemente para la periferia, la cual logrará así compartir con los grandes centros industriales los frutos de su mayor progreso técnico.xxx/

Según sostienen los documentos de la CEPAL, esperar tales resultados del esquema clásico de la división internacional del trabajo está en contradicción con los hechos de la experiencia. En la realidad, los precios suben en vez de bajar, y tienden a elevarse más en la producción manufacturera que en la primaria. Esta tendencia al deterioro de los términos del intercambio implica que los países periféricos

"... 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".<sup>3/</sup>

Para el estudio de esta implicación del deterioro, admítase inicialmente la existencia de dos actividades, empresas, ramas o sectores, uno de los cuales produce un bien primario y el otro un bien industrial de calidad homogénea, y en los que prevalecen las siguientes relaciones de definición:<sup>4/</sup>

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

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

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

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

La primera define el ingreso real por persona ocupada en la actividad primaria, medido en términos de bienes industriales ( $Y_{pi}$ ), 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 ( $P_p/P_i = R$ ).

---

<sup>3/</sup> Estudio, p. 49.

<sup>4/</sup> En este punto y mediante las relaciones que se establecen a continuación, se explicitan los supuestos de los documentos de la CEPAL sobre la relación entre precios e ingresos. Los textos pertinentes se citan más adelante.



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

La tercera relación es similar a la anterior: expresa la igualdad existente entre el ingreso real por persona ocupada en la actividad primaria, medido en términos de bienes primarios ( $Y_{pp}$ ), 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 ( $Y_{ip}$ ), es igual a la multiplicación de la productividad física media del trabajo respectiva ( $L_i$ ) por la inversa de la relación de precios ( $P_i/P_p = 1/R$ ).

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

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

O aún, se llega a la expresión:

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

Como es obvio, esta última expresión define la relación porcentual (y) entre el ingreso real medio primario y el ingreso real medio industrial, medida ya sea en términos de bienes primarios o de bienes industriales. Asimismo, permite plantear de manera precisa las postulaciones de la CEPAL respecto a los vínculos existentes entre las variaciones de los precios y de los ingresos reales.<sup>5/</sup>

---

<sup>5/</sup> Véase Principales Problemas, pág. 5 (citado en nota ix del anexo a la primera parte).

## 1.2 Variaciones de precios y variaciones de ingresos

Admitase para argumentar que en un período inicial cualquiera (período 1) los valores de las relaciones entre ingresos, productividades y precios se equiparan a la unidad (esto es:  $y_1 = 1$ ;  $(L_p/L_i)_1 = 1$ ;  $R_1 = 1$ ). Del supuesto sobre la evolución dispar de las productividades se desprende que, en el período siguiente (período 2), la relación entre ellas será inferior a la unidad ( $(L_p/L_i)_2 < 1$ ). Asimismo, a partir de tal supuesto, los vínculos entre variaciones de precios y de ingresos se simplifican, y pueden ser examinados a base de la consideración de tres posibilidades lógicas: el alza, la constancia o la reducción de los términos del intercambio.

i) Se dice que en el caso de un alza de la relación de precios existe 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 ambas actividades ( $y_2$ ) no cambia proporcionalmente a la variación de la relación entre las productividades respectivas (i.e., a la variación porcentual de  $(L_p/L_i)_2$ ), a consecuencia de la mejora de los precios relativos (del alza de  $R_2$ ).

Tal traslado de los frutos del progreso técnico es compatible con diferentes formas de repartición de dichos frutos, que dependen de la magnitud de dicho mejoramiento. Pueden distinguirse las siguientes alternativas:

- Repartición pareja. Si los términos del intercambio mejoran para la producción primaria en igual medida que la relación entre las productividades para la industria, ambas variaciones se compensan exactamente; y como resultado, la relación entre los ingresos medios reales de las dos actividades permanece constante. Dicho de otro modo, los ingresos no se diferencian; se produce una repartición pareja de los frutos del progreso técnico. Sintéticamente:

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

- Concentración en la actividad primaria. Si los términos del intercambio mejoran para la producción primaria en mayor medida que la relación entre las productividades para la industria, la variación de los precios compensa con creces la variación de las productividades. En tal caso, la relación entre los ingresos medios reales de las dos actividades varía en favor de la actividad primaria. En otras palabras, el ingreso medio aumenta más en la actividad primaria que en la industrial, lo cual en nomenclatura cepalina se expresa diciendo que los frutos del progreso técnico se concentran en la actividad primaria.

En síntesis:

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

- Concentración en la actividad industrial. Si los términos del intercambio mejoran para la producción primaria en menor medida que la relación entre las productividades para la industria, la variación de los precios no alcanza a compensar la variación de las productividades, y en consecuencia, la relación entre los ingresos medios reales de las dos actividades varía en favor de la industria. Se podrá pues decir que existe traslado de los frutos del progreso técnico de la industria a la actividad primaria, y que, a pesar de ello, hay concentración de los frutos del progreso técnico en la industria. En síntesis:

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

ii) Si no se produce variación en los términos del intercambio, tampoco existirá traslado de los frutos del progreso técnico, en el sentido de que la relación entre los ingresos medios reales de ambas actividades se modificará proporcionalmente a la variación de la

relación entre las productividades respectivas. Asimismo, y a pesar de no haber traslado, los frutos del progreso técnico se concentrarán en la industria, pues el ingreso real medio se hará allí mayor que en la actividad primaria. O sea, dado que  $R_2 = R_1$ ,  $y_2 < 1$ .

iii) En el caso de existir deterioro de los términos del intercambio, 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. El deterioro implica, además, la concentración de los frutos del progreso técnico en la industria, esto es, la diferenciación de los niveles de ingreso real medio a favor de dicha actividad. En efecto, como  $R_2 < R_1$ ,  $y_2 < 1$ .

### 1.3 Generalización del argumento

Las consideraciones precedentes permiten precisar el nexo existente entre las variaciones de precios y de ingresos en dos actividades cualesquiera. Se supone que en ellas las productividades aumentan a paso desigual, lo que implica que en principio (es decir, si los precios no varían) se produce cierto ritmo de diferenciación de los ingresos. De acuerdo con tal supuesto, es legítimo afirmar que el cambio de los precios relativos de los productos de esas dos actividades es un mecanismo que determina el grado en que esa potencialidad se realiza, o sea, la medida en que se diferencian los ingresos. Más específicamente, si la relación de precios varía de manera desfavorable para el producto de la actividad cuya productividad aumenta menos, el deterioro de dicha relación constituye un mecanismo mediante el cual la tendencia a la diferenciación de ingresos se hace efectiva, agravada por el movimiento de los precios.

Como simplificación inicial, los razonamientos anteriores se han planteado a partir del supuesto de la existencia de sólo dos tipos de actividades y de productos. A pesar de que en la práctica existen serios problemas de medición, desde una perspectiva conceptual

dichos razonamientos pueden ser reformulados a diversos niveles de agregación, sin que por ello se pierda rigor y precisión analítica. En estos comentarios interesa particularmente extender la argumentación a las relaciones comerciales entre centros y periferia.

Como primera aproximación, y a fin de aislar por el momento el crecimiento poblacional, se adopta el ingreso real por persona ocupada como indicador del grado de desarrollo de ambos polos del sistema. También ha de tenerse presente el supuesto 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 considerablemente más que en los restantes. Dicho supuesto está implícito en la concepción general examinada en el primer capítulo, en tanto se admite en ella que la estructura productiva de los centros es relativamente homogénea, y la de la periferia, relativamente heterogénea.

Tal supuesto implica que la diferencia entre la tasa de aumento de la productividad promedio del centro y la que corresponde a la periferia será mayor que la diferencia entre las tasas de aumento de las productividades de los respectivos sectores exportadores.<sup>6/</sup> En otras palabras, admitiendo que los precios permanecen constantes, la disparidad en los incrementos de la productividad del trabajo en el centro y en la periferia genera una tendencia a la diferenciación de los niveles de ingreso real por persona ocupada; pero tal diferenciación es mayor al considerar las productividades medias de ambas economías, que al considerar solamente las productividades de los respectivos sectores exportadores. Si además se admite que los términos

---

<sup>6/</sup> En términos de la expresión  $y = L_p/L_i \cdot R$ , esto implica que el valor de  $(L_p/L_i)_2$  se aleja más de la unidad cuando  $L_p$  y  $L_i$  representan las productividades medias de periferia y centros que cuando representan las productividades de sus sectores exportadores.

del intercambio empeoran para la periferia, esta tendencia a la diferenciación de ingresos se agravará más aún, exactamente como en los razonamientos planteados a nivel microeconómico.

La argumentación puede extenderse hasta abarcar el crecimiento poblacional. Como es obvio, si la relación empleo-población permanece inalterable tanto en los centros como en la periferia, la diferenciación entre los ingresos reales por habitante será equivalente a la diferenciación entre los ingresos reales por persona ocupada. En cambio, si como es razonable esperar, la relación empleo/población permanece relativamente constante en el centro y disminuye en la periferia - por fenómenos demográficos que inciden sobre la relación población activa/población total, o bien porque se reduce la relación entre el nivel de empleo efectivo y la población total - el ingreso real por habitante tenderá a presentar una diferenciación mayor que la del ingreso real por persona ocupada. Igual que en el caso anterior, la tendencia a la diferenciación del ingreso por habitante entre centros y periferia, que deriva del comportamiento de las respectivas productividades del trabajo se verá agravada por el deterioro de los términos del intercambio.

#### 1.4 La significación del deterioro de los términos del intercambio

Como se ha visto, ~~el análisis de los vínculos entre las variaciones de precios e ingresos resulta válido en el marco de las relaciones centro-periferia, y sus conclusiones pueden ser extendidas a dichas relaciones.~~ Explicitando una vez más la vigencia del supuesto según el cual la productividad aumenta a ritmo más acelerado

en los centros que en la periferia, la significación de las variaciones de los términos del intercambio 7/ puede resumirse como sigue:

Primero. Su alza (es decir, su movimiento a favor de los productos primarios) implica un "traslado de los frutos del progreso técnico" del centro hacia la periferia, en el sentido de que en ésta el ingreso real por habitante aumenta más de lo que aumentaría por el sólo incremento de la productividad del trabajo. En especial, un alza de los términos del intercambio proporcional a la reducción de costos que deriva de los incrementos de la productividad, verificados en centros y periferia, implica una "repartición pareja de los frutos del progreso técnico"; en otras palabras, implica que los ingresos reales por habitante de ambos polos del sistema no tienden a diferenciarse apreciablemente.

---

7/ El concepto utilizado hasta el momento es el de términos del intercambio de bienes o de mercancías, y equivale al de "relación de precios del intercambio" o "relación de intercambio", según la actual nomenclatura de la CEPAL. Más adelante se hará referencia explícita a la "relación factorial simple del intercambio", que es la relación de intercambio multiplicada por un índice de productividad de las exportaciones, y a la "relación factorial doble del intercambio", que equivale a la anterior, dividida por un índice de productividad de las importaciones. Aunque simplificadas al máximo, las fórmulas [1] y [5] se refieren tácitamente a estos conceptos. La definición precisa de los mismos puede consultarse en el documento América Latina: Relación de precios del intercambio, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Nº 1, Santiago de Chile, 1976. Las distintas definiciones de términos del intercambio que allí se consignan coinciden con las usuales de la teoría del comercio internacional, como las que constan en J. Viner, Studies in the Theory of International Trade, Harper & Row, Nueva York, 1937, pp. 558-564.

Segundo. La constancia de la relación de intercambio implica que "centros y periferia conservan cada cual para sí los frutos de su propio progreso técnico", puesto que el ingreso real por habitante tenderá a crecer en cada uno de ellos de acuerdo al ritmo de aumento de la respectiva productividad. Por eso mismo, existirá una tendencia a la diferenciación de ingresos, o si se quiere, a la "concentración de los frutos del progreso técnico en los centros".

Tercero. El deterioro de los términos del intercambio implica una "pérdida de los frutos del progreso técnico de la periferia" y/o un "traslado de los frutos del progreso técnico desde la periferia hacia el centro", expresiones utilizadas en los documentos de la CEPAL para indicar que en la periferia el ingreso real por habitante crecerá menos que la productividad. Se dice asimismo que el deterioro trae consigo una "concentración de los frutos del progreso técnico en los centros", ya que tiende a producir diferenciación de ingresos, y en este caso por la doble razón de que los centros conservan para sí los beneficios del aumento de su productividad, y absorben parte de los beneficios del aumento de la productividad periférica.

La primera versión de la teoría del deterioro, que se expresa en forma sintética en las tres reglas precedentes, posee entera validez desde el punto de vista lógico, puesto que tales reglas han sido derivadas coherentemente de un conjunto de relaciones de definición. Sin embargo, este carácter definicional le impide explorar las causas de dicho fenómeno. Su objetivo se limita a examinar la significación del mismo, a demostrar que si existe una tendencia a largo plazo al deterioro de los términos del intercambio, ella implica necesariamente la diferenciación de los niveles de ingreso y de vida entre los centros y la periferia. Cabe explicitar que en esta versión se hallan presentes los diversos aspectos del contenido general del pensamiento cepalino descritos en los puntos 1 a 3 del capítulo primero. En efecto, dicha versión se destina a elaborar aquella idea básica de acuerdo a



la cual el deterioro constituye un mecanismo de concentración de los frutos del progreso técnico en los grandes centros industriales; pero además, al enfocar 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, da cabida, indirectamente, a las ideas más generales de la CEPAL respecto al proceso de desarrollo y a las características que éste asume, en el marco de las relaciones centro-periferia.

## 2. Versión ciclos

Los primeros documentos de la CEPAL contienen también una explicación de las causas del deterioro, analíticamente diferenciable del examen de la significación de dicho fenómeno, descrito en el punto anterior.

De acuerdo a tales documentos, durante las fases de expansión de la actividad económica, los términos del intercambio varían favorablemente a la periferia, pero empeoran en las fases opuestas más que lo que habían mejorado con anterioridad. De este doble movimiento resulta pues la tendencia al deterioro a largo plazo de la relación de precios.<sup>3/</sup> Como se verá, la explicación de esta tendencia se basa en las fluctuaciones cíclicas peculiares de las economías capitalistas, o con más propiedad, en las diferentes características que presentan los movimientos cíclicos en los centros y en la periferia,<sup>xxxi/</sup> dada la diversa conformación estructural de los dos tipos de economía.

---

<sup>3/</sup> Respecto de la conformación de una tendencia al deterioro de los términos de intercambio a través de su fluctuación cíclica, véase Estudio, p. 61 (citado en nota xii del ~~anexo~~ a la primera parte).

## 2.1 Ciclos, precios e ingresos

Como punto de partida, se sostiene que las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica se caracterizan por la discrepancia entre demanda y oferta global de productos terminados - es decir, de bienes de consumo y de inversión - y son provocadas por ese desajuste.xxxii/ En sus líneas más gruesas, la argumentación implícita sobre el mecanismo de los ciclos puede ser resumida de la siguiente manera:

Admítase que, en cierto período de ingreso, y en una economía hipotética, aflore un exceso de demanda de equipos, debido a las buenas expectativas de ganancia creadas por la disponibilidad de nuevas técnicas. Tal exceso de demanda presiona primero sobre las existencias, y luego sobre la capacidad instalada de las ramas industriales productoras de maquinarias. Admítase también que, al expandirse así el nivel de actividad, los nuevos empleos y mayores ingresos crean mayor demanda de bienes de consumo e intermedios. Esta presiona sobre las existencias, y por esa vía pone en movimiento la capacidad ociosa de las ramas respectivas, influyendo a su vez sobre las industrias de bienes de capital. Así procede la fase ascendente del ciclo, con un exceso de demanda que se refleja en la merma de las existencias y que pone en tensión la capacidad productiva. Empero, en algún momento esta tendencia expansiva se invierte, debido a que los planes de producción resultan demasiado optimistas, si se los compara con los planes de compra.

Ello puede suceder en cualquier sector. Supóngase, por ejemplo, que en cierto período se contrae la demanda de equipos y quedan existencias sin vender; debido a este primer exceso de oferta, en el período siguiente la producción de dicho sector cae, y se reduce la contratación de factores. Existirá asimismo menor demanda de insumos,

lo que afectará las existencias de otras empresas, que posiblemente disminuirán la producción. Tales comportamientos implican a su vez una contracción de la demanda de bienes de consumo, lo que extiende el exceso inicial de oferta. El nivel de actividad empieza pues a caer, y se reduce de forma persistente hasta cierto punto mínimo; este último puede estar dado, por ejemplo, por el deseo y la decisión de los empresarios de reponer los equipos desgastados, aun cuando la utilización de los mismos haya llegado previamente a niveles muy bajos. Se concibe que a partir de un impulso como éste, la demanda y la producción de otros sectores vuelve a aumentar, dando comienzo a una nueva fase ascendente, en la cual la producción y el empleo se expanden período tras período.

Los documentos de la CEPAL discurren sobre estas ideas de corte keynesiano apenas en la medida en que son necesarias para examinar los movimientos de los precios de los bienes y de las remuneraciones de los factores productivos que acompañan a las oscilaciones cíclicas del nivel de actividad económica.

Se piensa que, durante la creciente cíclica, el exceso de demanda tiende a ser contrarrestado por el aumento de los precios; pero que 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, incapaz de compensarlo. La imposibilidad de colocar la producción de ciertas ramas fuerza a bajar los precios, y obliga a reducir también los ingresos de los factores; se produce así una disminución de la demanda en otras ramas, de modo que el exceso de oferta se hace general.xxxiii/

Además de estos movimientos aluviales de los precios e ingresos monetarios, se destacan otras características del ciclo relativas al ámbito de la distribución. En los períodos de auge, las continuas alzas de precios tienden a traducirse en un aumento más acelerado de los beneficios que de los salarios, a raíz de lo cual los primeros crecen más que los segundos, en términos reales. En la fase opuesta, ambos se contraen; pero, debido a la resistencia de las organizaciones obreras ante la reducción de las remuneraciones, son los beneficios los que resultan más afectados. En cada nuevo auge vuelve a repetirse la tendencia antes mencionada, pero los salarios reales parten cada vez de un nivel inicial más elevado. Por esta vía de las sucesivas reducciones 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.<sup>9/</sup>

La argumentación de la CEPAL no está destinada a profundizar en el tema del ciclo en sí mismo, sino a sentar bases mínimas para el examen de los efectos de las fluctuaciones cíclicas en la periferia, y en especial la desigualdad entre su nivel medio de ingreso y el de los centros industriales.<sup>xxxiv/</sup> Estos aspectos del análisis cepalino se exponen en los apartados siguientes.

## 2.2 La creciente y sus efectos sobre la periferia

De acuerdo con la concepción general anteriormente descrita, centros y periferia son economías que cumplen funciones complementarias, pero conforman un sistema que opera de manera diversa a la postulada por la teoría tradicional de la división internacional del trabajo, y lleva, por lo tanto, a resultados diferentes. La relativa especialización de las economías periféricas en la producción de bienes primarios de exportación se refleja en el elevado coeficiente de exportaciones de las mismas; ese alto grado de apertura implica, además, que dichas economías reciben y reproducen con celeridad los influjos expansivos o depresivos de las fluctuaciones en el nivel de actividad de las economías centrales.

<sup>9/</sup> Véase, Estudio, págs. 61 y 62.

En cuanto a las crecientes cíclicas, piensa la CEPAL que el exceso de demanda de los centros tiende a trasladarse hacia la periferia en forma de incrementos de demanda de materias primas y alimentos. El exceso de demanda se transmite del sector exportador a los demás sectores periféricos, con lo que se generalizan las alzas de precios/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 ellos el vigor de la competencia de los centros, las rigideces de oferta eventualmente existentes, el tiempo necesario para completar la producción de insumos primarios, en comparación con el necesario para la producción industrial, y el volumen de las existencias acumuladas antes de cada auge. Asimismo, se concibe que estos factores hacen que el aumento de los precios monetarios de las exportaciones periféricas sea mayor que el de las céntricas, de tal modo que la relación de términos del intercambio mejora para la periferia en los períodos de auge.xxxv/

Así pues, durante las crecientes cíclicas, los frutos del progreso técnico tienden a transferirse desde los centros hacia la periferia. Pero los documentos de la CEPAL no indican con precisión en qué medida se realiza esta transferencia; esto es, no especifican si la mejora de los precios relativos llega a compensar la diferencia entre los ritmos de aumento de la productividad del trabajo de centros y periferia, y en consecuencia, a reducir la diferencia entre los respectivos niveles de ingreso real medio, o si por el contrario la diferenciación de ingresos sigue produciéndose aun durante las coyunturas de auge, y a pesar del alza de precios.10/

---

10/ Empleando la nomenclatura anterior, se afirma, que en las crecientes cíclicas  $R_2 > R_1$ , pero no se indica si

$$R_2 \geq \left( \frac{L_i}{L_p} \right)_2.$$

Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, las causas del deterioro a largo plazo de la relación de intercambio se explican fundamentalmente a base del análisis del comportamiento de ingresos y precios durante los períodos de declinación de la actividad económica.

### 2.3 El traslado de los efectos de las contracciones cíclicas hacia la periferia

Como ya se ha dicho, los términos del intercambio pierden en las menguantes más de lo que habían ganado en las crecientes. Para explicar con simplicidad las razones de esta intensa caída, puede admitirse que las productividades del trabajo de los sectores exportadores de periferia y centro permanecen constantes durante las fases de contracción de la actividad económica. En tal caso, de reducirse la relación de precios habrá de reducirse también la relación entre los ingresos medios de ambos sectores,<sup>11/</sup> lo que a su vez implica 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 constituye el núcleo principal de la argumentación sobre el carácter inevitable del deterioro de los términos del intercambio y sobre las causas del mismo. Conviene destacar dos aspectos distintos en dicha argumentación; por una parte las condiciones que hacen posible la mayor contracción de los ingresos en la periferia, y por otra, las condiciones que la hacen necesaria.

La estructura productiva de los centros parece ser relativamente menos atomizada, en comparación con la periférica. Esta diferencia en cuanto al grado de concentración económica trae consigo una disparidad de poder de negociación en las compra-ventas de los

---

<sup>11/</sup> De acuerdo a la nomenclatura ya utilizada, en la expresión  
$$y = \frac{L_p}{L_i} \cdot R,$$
 si  $L_p$  y  $L_i$  son constantes, el deterioro de R

trae consigo una reducción de la relación entre ingresos (y).

respectivos productos de exportación, la que a su vez se asocia a la posibilidad de una mayor contracción de los beneficios empresariales de la periferia. Pero sin duda, los documentos de la CEPAL destacan el comportamiento dispar de los salarios. La relativa escasez de mano de obra y la poderosa acción gremial de los trabajadores de los centros contrastan con las condiciones prevalecientes en la periferia, donde existe un excedente de fuerza de trabajo y una organización sindical incipiente. Estas diferencias hacen que, durante la menguante, las presiones empresariales para mantener los beneficios a expensas del nivel de salarios tiendan a trasladarse hacia la periferia, en la cual la capacidad de resistencia de los trabajadores es ostensiblemente menor.<sup>12/</sup>

Desde ya puede observarse que este primer aspecto del argumento tiene estrecha conexión con las características de estructura implícitas en los conceptos de centro y periferia. En verdad, es la "condición periférica" - es decir, 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.

En lo que respecta a las condiciones que hacen necesaria la mayor contracción de los ingresos periféricos, se dice que son también de naturaleza estructural: se relacionan con la posición de la actividad primario-exportadora en la estructura productiva de la economía mundial.

Como se sabe, dicha actividad ocupa las primeras etapas del proceso productivo y consiste en líneas generales en una producción de insumos intermedios, cuya transformación ulterior se realiza en los centros industriales. Desde otro ángulo, debido al propio carácter de la producción periférica, su demanda es derivada; depende del nivel de

---

<sup>12/</sup> Véase, Principales Problemas, pág. 7, y Estudio, págs. 62-63. (Este último texto está citado en la nota xiii del anexo a la primera parte.)

demanda final que se genera en los centros cíclicos. Cuando en éstos disminuyen los niveles de actividad y de demanda, en la periferia también se contraen; o lo que es lo mismo, cuando en la menguante cíclica se genera en los centros un exceso de producción, en la periferia también se van creando bienes en demasía. Para colocar la producción excesiva en los mercados, es menester disminuir su valor de oferta, mediante la baja de los precios. Pero la distinta posición que ocupan ambos polos en el sistema global obliga a que estas reducciones se realicen en proporciones diversas. Los precios y el valor de oferta deberán caer más en la periferia, de manera de permitir que los centros conserven niveles más satisfactorios de remuneración de los recursos productivos. Si no sucede así, en las economías centrales se seguirán acumulando existencias de manufacturas, y por lo tanto la demanda de bienes primarios de la periferia continuará mermando o se mantendrá deprimida.xxxvi/

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 reduzcan más que en los centros, para que la producción de éstos pueda realizarse a valores de oferta y niveles de remuneración de los recursos capaces de generar la demanda derivada que a su vez pueda absorber la producción primaria periférica.

#### 2.4 El deterioro y los ciclos económicos

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 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".<sup>13/</sup>

En el texto precedente se vuelve a apreciar que la versión ciclos de la teoría del deterioro intenta explicar simultáneamente las fluctuaciones y las tendencias a largo plazo de ingresos y precios. Durante las fases de declinación de la actividad económica, los salarios (y como se vio antes, también los beneficios empresariales) se contraen más en la periferia que en los centros. Aunque los planteamientos explícitos de la CEPAL no son totalmente precisos en este punto, puede inferirse que en las fases de auge los ingresos de los recursos periféricos aumentan menos que los del centro. De los movimientos de expansión y contracción de la actividad económica resulta, pues, una tendencia de largo plazo a la diferenciación de los ingresos medios entre los dos polos del sistema.

El comportamiento de los términos del intercambio no es más que otra cara de esta evolución de los ingresos. Mejoran para la periferia durante las crecientes cíclicas, pero el empeoramiento en las menguantes excede las alzas anteriores, de modo que a través de tales oscilaciones se produce una tendencia de largo plazo a su deterioro. Su mejora en los auges probablemente no es suficiente para evitar que los ingresos se diferencien, teniendo en cuenta que la productividad aumenta más en los centros que en la periferia.

---

<sup>13/</sup> Principales Problemas, pág. 7.

En las fases opuestas, el empeoramiento de la relación de intercambio agrava la diferenciación de ingresos que derivaría de la disparidad entre los aumentos de las productividades del trabajo.

Se puede concluir, por lo tanto, que la tendencia al deterioro de los términos del intercambio constituye un mecanismo mediante el cual se realiza la tendencia a la concentración de los frutos del progreso técnico (es decir, a la diferenciación de ingresos). En última instancia, estas dos tendencias paralelas tienen las mismas causas: las condiciones estructurales que otorgan a los centros y a la periferia distintas capacidades para lograr alzas de ingresos en las crecientes cíclicas, y para evitar su contracción en las menguantes.

Como se ha podido apreciar, la versión ciclos de la tendencia del deterioro no alcanza niveles plenamente satisfactorios de rigor analítico, pues en ella no se logra formular de manera precisa las relaciones existentes entre las fluctuaciones del nivel de actividad y del ingreso social de centros y periferia; ni tampoco se llega a esclarecer los vínculos entre dichas fluctuaciones y la paralela oscilación de los precios de los bienes de exportación y de las remuneraciones de los recursos productivos en ambos polos del sistema. Pese a esta carencia instrumental y a su carácter discursivo, el análisis avanza hasta el punto de incorporar con relativa coherencia el grupo de ideas más generales que constituyen el contenido del pensamiento de la CEPAL. En la mencionada teoría se admite que los cambios en la dotación de recursos, en las técnicas productivas y en la productividad del trabajo constituyen los rasgos más generales del proceso de desarrollo a largo plazo del sistema económico: dicho sistema está formado por centros y periferia, los cuales difieren en cuanto a estructura y función económicas, y cuyas características diferenciales constituyen el marco dentro del cual se produce el proceso de desarrollo y/o de propagación universal del progreso técnico; que existen distintos ritmos de aumento de la

productividad del trabajo, mayores en los centros que en la periferia; que hay un nexo causal entre el deterioro de los términos del intercambio y las condiciones de estructura propias de la periferia, especialmente la tendencia a la generación continua de un excedente de mano de obra, a su vez conectada a la diferenciación del nivel de salarios; y finalmente, 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 resumen, se incorporan las ideas más generales implícitas en los conceptos de centro y periferia, es decir, las que en el primer capítulo figuran en los puntos 1, 2, 3 y 4. En cambio, no se integran al análisis las que imprimen una connotación dinámica a dichos conceptos (esto es, las ideas descritas en el punto 5 de dicho capítulo); pues aun cuando esta formalización postula que la diferenciación estructural de centros y periferia está en la base de la diferenciación entre sus niveles de ingreso, no va más allá de reiterar la existencia de una relación general entre ellas. Dicho de otro modo, no se llega a elaborar lo que con propiedad pudiera denominarse un análisis de las interacciones eventualmente existentes entre ambas desigualdades.

### Capítulo III

#### LA INTERPRETACION DE LA INDUSTRIALIZACION PERIFERICA

El título se refiere a un grupo de teorías parciales destinadas a explicar ciertas características y tendencias de las economías latinoamericanas durante la fase llamada indistintamente de industrialización, sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro. La elaboración de tales teorías comienza con los primeros documentos de la CEPAL, junto a los cuerpos de análisis examinados en los capítulos anteriores, pero sólo hacia mediados del decenio de 1950 llegan ellas a constituir si no una "teoría de la industrialización", al menos una interpretación de la industrialización periférica relativamente integrada.

Ya se mencionaron los hechos y tendencias que se consideraban entonces rasgos fundamentales de la fase de industrialización 1/ y que son el objeto de dichas teorías parciales. En brevísima síntesis, las conclusiones de las mismas pueden describirse a través del siguiente conjunto de enunciados: i) cuando la economía mundial alcanza cierto grado de maduración y/o cierto nivel de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma necesaria y espontánea del desarrollo de la periferia; ii) la sustitución de importaciones constituye la forma obligada de la industrialización periférica, y trae consigo forzosamente un

---

1/ Véase al respecto la introducción de la primera parte.

cambio en la composición de las importaciones; iii) la tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización por sustitución de importaciones; iv) durante la fase de industrialización se tiende a producir desempleo de la fuerza de trabajo; v) se originan asimismo desequilibrios intersectoriales de la producción; vi) las condiciones propias de la agricultura inciden de manera decisiva en estas dos últimas tendencias.

Los primeros seis puntos de este capítulo examinan la argumentación que permite llegar a estos enunciados. Los distintos argumentos parciales utilizan instrumentos de análisis peculiares de la elaboración teórica de la CEPAL, que alcanzan niveles considerables de complejidad y precisión. Entre dichos instrumentos se destacan el esbozo de una teoría estructural del ajuste del balance de pagos y los lineamientos generales de una teoría estructural del empleo.

El punto 7 contiene un rápido recuento de los precedentes. Con él se intenta mostrar que aun cuando las teorías y argumentos parciales que conforman la interpretación de la industrialización periférica no llegan a integrarse en un todo perfectamente coherente, coinciden en su contenido básico, lo que los conecta entre si y hace compatibles en líneas generales. Como se podrá apreciar, ese contenido común está constituido por aquellas ideas de la concepción inicial que se refieren a las características internas de la periferia, durante la fase de desarrollo hacia adentro.

1. El carácter necesario y espontáneo de la industrialización

Los primeros trabajos de la CEPAL, según se dijo, señalan la importancia de las dos guerras mundiales y de la gran depresión en el desarrollo industrial de diversos países de América Latina. Pero la crisis de los años treinta no se considera sólo un factor coyuntural de impulso a la industria, si no también, un reflejo de profundas transformaciones estructurales, que alteran significativamente la evolución y el funcionamiento del sistema económico mundial.

i) Se sostiene que esos cambios de estructura, de gran trascendencia para la periferia están relacionados con el cambio del centro <sup>principal</sup> cíclico/del sistema, posición en la cual Gran Bretaña es sustituida por los Estados Unidos. La magnitud del coeficiente de importaciones del nuevo centro es notablemente inferior a la del antiguo, y tiende a disminuir con el tiempo. Según se afirma, ambos fenómenos provienen de una acentuada política proteccionista muy distinta de la política de libre cambio predominante durante el período de hegemonía británica.

El proteccionismo y la merma del coeficiente de importaciones se ven como relacionados con dos órdenes de factores: la relativa escasez de mano de obra propia de la economía norteamericana, y las peculiaridades de su progreso técnico, que aunque mayor que en los otros países industriales, se produce a ritmos diversos en los diferentes sectores y ramas de actividad. La explicación de la influencia de estos factores es sencilla. En ciertas ramas la productividad del

trabajo aumenta intensamente, debido al avance técnico; dada la escasez relativa de fuerza de trabajo, dicho incremento induce y permite el pago de salarios más altos que en el resto del mundo. Al mismo tiempo, en otras ramas o sectores la productividad también aumenta más que en las restantes economías, pero la diferencia entre los incrementos de productividad no es tan grande como en las primeras. Es así que para mantener la competitividad de estos sectores en los cuales la productividad se diferencia menos, se hace necesario recurrir a la protección del mercado interno.xxxvii/

La economía norteamericana tiende pues a crecer cerrándose gradualmente. Este tipo de desarrollo autocentrado afecta sus relaciones económicas con los demás países, e influye sobre la forma de crecer de los mismos. El modo de operar del nuevo centro cíclico, y sus implicaciones, se examinan en conexión con la escasez de dólares.

ii) Los primeros documentos de la CEPAL destacan el hecho de que a partir de la gran depresión, las reservas monetarias internacionales tendían a concentrarse en los Estados Unidos, y consideran que esta tendencia se halla vinculada, "... 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, al descenso sensible de su coeficiente de importaciones".2/

---

2/ Principales Problemas, página 10.

Con la finalidad de examinar aisladamente la incidencia del primero de estos factores, admítase que en un sistema compuesto por dos economías, el centro y la periferia, los respectivos coeficientes de importaciones y los precios de los productos de exportación permanecen constantes. Supóngase asimismo que cualquier desequilibrio que surja en el comercio entre ambas no da origen a endeudamiento, sino que se salda con reservas monetarias. Dada la constancia de los coeficientes de importaciones, cualquier expansión (contracción) del ingreso, en cualquiera de los dos países que componen el sistema, provocará una expansión (contracción) de sus importaciones exactamente proporcional a la del ingreso. Si las fluctuaciones del ingreso fueren simétricas en ambos polos en cuanto a duración e intensidad, pero de ritmo más acelerado en el centro que en la periferia, el balance comercial de esta última 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 dará lugar a una reducción temporal de sus importaciones menor que la de sus exportaciones, diferencia que, por hipótesis, se compensa con reservas monetarias. El déficit persistirá durante una serie de períodos, hasta que la contracción del ingreso periférico alcance la misma proporción que la del centro. En el auge siguiente se repiten los mismos fenómenos, pero con el signo opuesto. El menor ritmo de expansión del ingreso periférico inducirá un aumento de sus importaciones menor que el de sus exportaciones, con el consecuente superávit y reflujo de oro, los cuales seguirán



produciéndose hasta que la expansión del ingreso periférico alcance el mismo nivel porcentual que la expansión del ingreso céntrico.

A fin de tener en cuenta la influencia de la baja del coeficiente, supóngase además que éste tiende a reducirse continuamente en la economía central. En el caso anterior, con coeficientes constantes en ambas economías, para lograr el equilibrio del balance comercial durante la contracción basta que el ingreso de la periferia disminuya en la misma proporción que el del centro. En cambio, si el coeficiente del centro se reduce, el ingreso periférico deberá disminuir en mayor proporción que el ingreso céntrico, a efectos de compensar la mayor contracción de las importaciones céntricas (exportaciones periféricas) inducida por la reducción del coeficiente. Asimismo, cuanto mayor sea esta última, mayor deberá ser la diferencia entre la reducción porcentual del ingreso periférico y la del centro.

El razonamiento válido para la fase opuesta es similar. Admítase para simplificar que, una vez finalizada la depresión, se ha recuperado el equilibrio externo. Al sobrevenir el nuevo auge el coeficiente del centro puede seguir reduciéndose; en ese caso para que en la periferia se produzcan superávits suficientes para recuperar todas las reservas anteriormente perdidas, será necesario que el ingreso del centro crezca más intensamente que el de la periferia, y tanto más cuanto mayor fuera la reducción del coeficiente.

iii) La argumentación sobre la tendencia a la concentración de las reservas en el centro, y por ende al desequilibrio del balance comercial del resto del mundo, se desarrolla por contraste con el razonamiento que se acaba de describir.<sup>3/</sup> Para equilibrar el balance

---

<sup>3/</sup> 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, pág. 560 y siguientes, y especialmente en las páginas 567 a 571, bajo el título "La thèse de R. Prebisch". Amin señala con propiedad que en dicha tesis, la explicación de la tendencia al desequilibrio externo recae "... únicamente sobre el movimiento de la propensión a importar del centro" (op.cit., pág. 568). En efecto, al suponer que en cada uno de los países los movimientos cíclicos son simétricos, en cuanto a su intensidad y duración, 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 en la prosperidad, el centro o la periferia, y quien se perjudica en 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 en el balance - 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, o sea, del número de períodos sucesivos en que se producen desequilibrios, y de su posible influencia sobre el comportamiento ulterior del balance. Aunque aquí no se lo describe, existe en los documentos iniciales un análisis complementario de estos temas, en el cual la magnitud absoluta de los coeficientes adquiere particular importancia. (Véase por ejemplo el Estudio, Capítulo II, Nos. 7 a 9) Además, es conveniente tener en cuenta que en los primeros documentos de la CEPAL existe un segundo esbozo de la misma teoría, analíticamente diferenciable del que se comenta en este punto cuya descripción figura más adelante.

comercial durante las contracciones, los ingresos del resto del mundo tendrían que reducirse más que los del centro, debido a la caída del coeficiente de importaciones de este último. Para que el nuevo centro cíclico "... dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo ...", se requeriría "... que sus ingresos crecieran mucha 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".<sup>4/</sup>

Ahora bien, nada asegura que hayan de cumplirse estas condiciones del equilibrio a largo plazo del comercio internacional. Por el contrario, se postula 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".<sup>5/</sup> El crecimiento del nuevo centro cíclico es de tipo autocentrado, lo que se pone de manifiesto en la declinación de su coeficiente de importaciones; y ello junto al ritmo de dicho crecimiento (resultante en promedio de las variaciones coyunturales del ingreso), parece ser incompatible 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.<sup>xxxviii/</sup> Al sobrevenir la recuperación de

---

<sup>4/</sup> Principales Problemas, p. 10.

<sup>5/</sup> Principales Problemas, p. 9.

la crisis de los años treinta, y debido al tipo y al ritmo del crecimiento del nuevo centro cíclico, el resto del mundo se vio obligado a reducir su propio coeficiente de importaciones - o a mantenerlo en el nivel bajo que tuvo durante la crisis para que la tasa de aumento de sus ingresos pudiera exceder a la de los Estados Unidos.

La reacción de las economías latinoamericanas se ve como similar a la del resto del mundo. Durante la crisis también fueron obligadas a reducir el coeficiente de importaciones mediante medidas de política económica de diversa índole. Pero tales medidas tuvieron que mantenerse una vez traspuesto el momento más difícil de la crisis mundial, y también durante el pleno restablecimiento económico, debido a la forma de funcionar del nuevo centro cíclico.

Dicho de otro modo, a partir de los años treinta los cambios de la economía mundial fuerzan a las áreas periféricas a mantener un bajo coeficiente de importaciones, o aun a reducirlo gradualmente para asegurar su desarrollo. A su vez, esto significa un cambio en el patrón de crecimiento de la periferia, el cual de apoyarse en la expansión de las exportaciones pasa a una nueva pauta basada en la producción destinada al mercado interno, en la instalación y ampliación de un sector industrial.xxxix/

iv) Los planteamientos recogidos en el presente punto pueden resumirse en los siguientes términos: las peculiaridades económicas del nuevo centro cíclico - en especial, su bajo coeficiente de importaciones y la reducción del mismo a lo largo del tiempo - 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, o sea, en la tendencia pertinaz al déficit externo de las restantes economías; para la superación de tal tendencia se produce, como reacción espontánea, la reducción del coeficiente de importaciones del resto del mundo; se contrae asimismo el coeficiente de la periferia, y ello significa que su desarrollo pasa a basarse, también de modo espontáneo, en el crecimiento de la producción industrial.

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

El razonamiento examinado en este punto es en cierto sentido paralelo al anterior, pues con él se alcanzan conclusiones similares acerca del carácter ineludible de la industrialización como propulsora del desarrollo periférico. Además, mediante dicho razonamiento, se intenta mostrar cómo la industrialización de la periferia se realiza necesariamente por medio de la sustitución de importaciones, e implica, también en forma necesaria, un cambio en la composición de las importaciones.

Tal razonamiento se estructura sobre nuevas bases instrumentales, cuyo punto de partida es el concepto de disparidad de elasticidades.

Se postula que en los centros el ritmo de **aumento** de la demanda de importaciones de productos primarios tiende a ser lento en relación al ritmo de crecimiento de su ingreso real. Dicha tendencia resulta de los efectos 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 tiende a 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 con el incremento de la demanda de una variada gama de bienes (entre ellos los servicios), en los cuales el contenido de productos primarios es más bajo. Incluso en los alimentos, la demanda se desplaza hacia artículos más elaborados, en cuyo valor el contenido de bienes primarios también se reduce. Tales hechos explican por qué la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones primarias de los centros es menor que la unidad.<sup>x1/</sup>

Contrariamente, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de la periferia tiende a ser mayor que uno. Se considera que dicha tendencia depende de los cambios en la composición de la demanda que acompañan el aumento del ingreso - cambios estos acentuados por la imitación de las pautas de consumo prevalecientes en los centros - y de los altos requerimientos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital resultantes de la especialización del aparato productivo periférico.<sup>xli/</sup>

En el razonamiento que nos ocupa se parte de este postulado de la disparidad de elasticidades y se admite, como simplificación adicional, que los términos del intercambio no varían, ni hay movimientos de capital

entre los dos polos del sistema. Conviene asimismo poner de manifiesto las siguientes implicaciones de dicho postulado: el valor de la elasticidad en los centros, inferior a la unidad, supone que sus importaciones - esto es, las exportaciones de la periferia - crecerán a ritmo inferior al del ingreso en la periferia, cuya elasticidad es mayor que la unidad, las importaciones aumentarán a una tasa mayor que el ingreso respectivo. De ello se desprende que habrá tendencia al déficit en el balance comercial de la periferia en caso que el ingreso de ésta aumente a mayor tasa que el del centro.

La razón es clara: en la periferia las importaciones crecen más que el ingreso, y por lo tanto también crecerán más que el ingreso de la economía central, el cual a su vez crece más que las importaciones del centro, o sea, más que las exportaciones periféricas. Se concluye además, a contrario sensu, que para mantener el equilibrio externo la periferia deberá crecer a una tasa menor que el centro.

La conclusión anterior contrasta con la capacidad de crecimiento que aparentemente tienen las economías de la periferia, y en particular las de América Latina. Estas disponen en mayor o menor medida de recursos naturales no aprovechados, de una población en rápido aumento, y de amplias posibilidades de incrementar la productividad del trabajo, dado el espectro de técnicas conocidas en el resto del mundo. Así pues, puede esperarse que dichos factores impulsen la acumulación y estimulen en la periferia un ritmo de crecimiento de la producción y del ingreso mayor que el de los países del centro.<sup>xlii/</sup>

La realización de esta potencialidad exige, sin embargo, evitar el desequilibrio externo. Para ello se hace necesario producir internamente parte de las **manufacturas** cuya demanda crece con intensidad al crecer el ingreso, por cuanto la lentitud relativa de la expansión de la demanda de productos primarios en el centro no permite obtenerlas mediante la exportación. En otras palabras, la expansión de la industria es necesaria para que la periferia pueda crecer a un ritmo más rápido que el del centro, o más precisamente, a una tasa superior al límite impuesto por el crecimiento del centro y la disparidad de elasticidades. Puede entonces decirse que el desarrollo de la periferia ha de basarse obligadamente en la industrialización.<sup>6/</sup>

Ahora bien, admítase para argumentar que la industrialización permite y provoca un crecimiento del ingreso periférico superior al del centro, y por lo tanto, superior al de las exportaciones. Debido a la elevada elasticidad, las importaciones de la periferia tenderán a crecer más que su ingreso, y a sobrepasar prontamente su capacidad

---

<sup>6/</sup> Este aspecto de la argumentación retoma y precisa las ideas generales descritas en el capítulo I según las cuales, en cualquier proceso de desarrollo, la distribución sectorial de la producción y la ocupación no es arbitraria, pues ambas han de aumentar con más intensidad en la industria que en el sector primario. Ello depende de la forma como se va alterando la demanda con el crecimiento del ingreso: cuando éste alcanza cierto nivel, la demanda de manufacturas se expande a mayor ritmo que la de alimentos y materias primas. En verdad, es esta "ley" la que se refleja en la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones cuando el sistema en desarrollo se considera compuesto por centros y periferia.



para importar. Para impedir el consiguiente desequilibrio externo se hace necesario limitar la importación de algunos bienes, pasando a producirlos internamente, y evitar la importación de ciertos bienes prescindibles, a fin de atender la ingente demanda de importaciones industriales originada por el crecimiento del ingreso y por la producción interna de bienes que antes se importaban. En breve: la industrialización de la periferia deberá realizarse necesariamente por la vía de la sustitución de importaciones.<sup>7/</sup>

Como se acaba de señalar, la industrialización de la periferia exige limitar la importación de los bienes a cuya sustitución física se procede, y restringir también la importación de otros bienes de los cuales puede prescindirse, al menos temporalmente, para poder aumentar la importación de los bienes necesarios para la producción sustitutiva. Sin embargo, la compresión de las importaciones no opera sobre los mismos tipos de bienes cuya importación es preciso 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 la tecnología disponible. Al mismo tiempo, el desarrollo industrial se traduce en grandes requerimientos de otros tipos de bienes, en particular de maquinarias, equipos, combustibles y otros insumos intermedios de

---

<sup>7/</sup> Véase en el anexo la cita xlii/, y además el texto transcrito más adelante en este mismo punto.

producción extranjera. Se entiende pues que la industrialización sustitutiva conlleva necesariamente un cambio en la composición de las importaciones.<sup>8/</sup>

El sencillo ejemplo que se transcribe a continuación, es el que, primero, en las publicaciones de la CEPAL, plantea con claridad por qué las economías periféricas emprenden espontáneamente el camino de la industrialización y por qué ésta se realiza mediante la sustitución de importaciones e implica, también de manera necesaria, un cambio en la composición de las importaciones.

"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, esto es en 50%, en tanto que la capacidad para importar sólo aumenta de 40 a 50, o sea, en 25%. De los 150/<sup>a</sup>que se ha elevado el ingreso, el 40%, 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.

---

<sup>8/</sup> Véase el texto a que se hace referencia a continuación.

Desde 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".<sup>9/</sup>

En resumen, durante la fase de desarrollo hacia adentro, la expansión de las economías periféricas ha de basarse obligatoriamente en la industrialización. Esta se realiza de manera necesaria a través de la producción interna de bienes que antes se importaban, o sea, implica la sustitución de importaciones, en un sentido físico. Para que la industrialización proceda, es menester, además, limitar la importación de los bienes que pasan a producirse internamente, así como la de otros bienes prescindibles, a fin de poder aumentar las importaciones requeridas para producir los bienes cuya sustitución ha sido emprendida; pero como se comprime la importación de ciertos tipos de bienes, y se expande la de otros tipos, la sustitución de importaciones es acompañada por un cambio en la composición de las

---

<sup>9/</sup> Prebisch, Raúl, Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, op.cit., págs. 25-26.

importaciones. Mediante la industrialización sustitutiva se logra (aunque no sin tensiones en el balance comercial) que la producción y el ingreso crezcan a ritmo superior al de las importaciones y exportaciones globales; así pues, la industrialización por sustitución de importaciones trae consigo una baja de los coeficientes de importaciones y exportaciones de las economías periféricas.10/

---

10/ Existe consenso sobre que la expresión "sustitución de importaciones" hace referencia a la producción interna de un bien que antes se importaba. Este concepto posee pues una connotación de sustitución física de un bien por otro, aunque el sustituto no sea perfecto, o aún en casos límite, en que se comience a producir un bien que por cualquier razón no se venga importando, en previsión de la necesidad futura de evitar importarlo. Es frecuente diferenciar la sustitución de la "compresión de las importaciones", expresión esta última que a veces alude a la sola suspensión de las importaciones de bienes de lujo, o de otras mercancías prescindibles. Como es obvio, la sustitución de importaciones puede tener lugar en la producción manufacturera, o en otros tipos de bienes. Dicho concepto ha de diferenciarse del de "industrialización por sustitución de importaciones", también denominada abreviadamente "industrialización sustitutiva", que designa un tipo de desarrollo en el cual el sector dinámico fundamental es la industria, y en que ésta se expande con vistas al mercado interno. La industrialización sustitutiva sólo apareja una caída del coeficiente de importaciones en tanto se mantenga el supuesto de que las exportaciones de la periferia se componen únicamente de productos primarios. Más adelante se podrá apreciar que la exportación de manufacturas hace posible que la industrialización sustitutiva se realice con creciente apertura de la economía periférica, aun cuando el mercado interno siga siendo el principal destino de la producción manufacturera. Asimismo, es importante observar desde ahora que existe otro concepto próximo al de industrialización por sustitución de importaciones, el de "proceso sustitutivo" o "proceso de sustitución de importaciones", que será definido oportunamente.

3. La tendencia al desequilibrio externo

Cabe observar que el análisis de la industrialización de la periferia descrito en el punto anterior se desarrolla tácitamente en contraste con un patrón teórico de referencia en el cual se establecen las condiciones que deben cumplirse para preservar el equilibrio del balance de pagos. En efecto, dados ciertos supuestos acerca del crecimiento del centro y del sector exportador de la periferia, puede pensarse que es posible evitar el desequilibrio si la expansión de los sectores destinados al mercado interno se realiza con una adecuada complementariedad entre los productos de los mismos, y si un cambio en la composición de las importaciones permite, mediante la reducción de algunas de ellas, la atención de las necesidades de importación de los sectores industriales que se expanden. Dicho de otro modo, idealmente considerada, la industrialización por sustitución de importaciones se visualiza como un doble cambio estructural; uno en la estructura productiva, y el segundo en la estructura de las importaciones; la adecuación y concomitancia de tales transformaciones, en tanto se logre con ellas preservar el equilibrio externo, son las que hacen posible la continuidad del crecimiento impulsado por la ampliación de la industria.<sup>11/</sup>

---

<sup>11/</sup> Este modelo implícito de industrialización y transformación estructural tiene como criterio de compatibilidad la preservación del equilibrio externo, y por eso mismo constituye el esbozo de una teoría del ajuste del balance de pagos. A diferencia del que fue mencionado en el punto 1 (véase especialmente la nota 3/), el nuevo esbozo ha sido objeto de un considerable desarrollo analítico ulterior. En el capítulo V se hace referencia a los principales avances logrados en esta materia.

A base de este mismo patrón de referencia se examina uno de los rasgos considerados propios de la industrialización periférica, el de la tendencia al desequilibrio externo. Como se acaba de señalar, para evitarla "... es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción sustitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente".<sup>12/</sup>

En los documentos de la CEPAL de comienzos de los años 50 se llama "reajuste de las importaciones" a estos cambios en la estructura de las importaciones y de la producción interna.<sup>13/</sup> Según indican dichos documentos, la tendencia al desequilibrio proviene de la falta de un mecanismo económico que asegure que el reajuste de las importaciones se vaya realizando de tal manera que se cree a lo largo del tiempo una adecuación entre las necesidades y la capacidad de importación. Así por ejemplo, puede suceder que el valor de las importaciones requeridas para realizar determinado conjunto de sustituciones supere temporalmente el valor de las importaciones sustituidas, sin que se tomen medidas para saldar la diferencia mediante la realización de otras sustituciones y/o la comprensión de otras importaciones prescindibles. En otras palabras, se piensa que las transformaciones de la estructura productiva inherentes a la industrialización de la periferia, así como las transformaciones en la gama de importaciones que la acompañan, no se dan en la práctica de acuerdo a las condiciones de proporcionalidad necesarias para mantener el equilibrio externo.

---

<sup>12/</sup> Prebisch, R., Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, op. cit., p. 33.

<sup>13/</sup> Véase el texto transcrito en la nota xliii del anexo a la primera parte.

Asimismo, se considera que estas incongruencias entre los cambios en la estructura productiva y en la composición de las importaciones se realizan a través de y en conexión con las oscilaciones coyunturales del valor de las exportaciones. Cuando éste aumenta la sustitución procede sin dificultades. Sin embargo, cuando disminuye, la sola mantención del nivel de ingreso y del nivel de actividad en las industrias ya instaladas puede exigir importaciones superiores a la reducida capacidad para importar.

Así, la tendencia al desequilibrio externo se vincula a la alter-nativa de períodos de bonanza y períodos de aguda escasez de divisas; se concibe como un resultado de largo plazo de la oscilación del valor de las exportaciones y de la capacidad para importar frente al monto creciente de importaciones que exige la propia industrialización sustitutiva.xliii/

#### 4. La tendencia al desempleo estructural

Según los documentos de la CEPAL, los problemas del empleo presentan en la periferia características propias, distintas a las de los grandes centros industriales. En estos, las oscilaciones del nivel de empleo obedecen principalmente a imperfecciones en el funcionamiento del sistema económico, vale decir, son por naturaleza de tipo coyuntural. En cambio, la tendencia al desempleo de las economías periféricas es de carácter estructural: en última instancia, depende de cómo penetran las técnicas productivas generadas en los centros y de cómo se transforma la estructura productiva durante la fase de industrialización.

Los elementos que entran en juego en la explicación de dicha tendencia son los siguientes: la escasa capacidad de ahorro y de acumulación, relacionada a los bajos niveles de productividad e ingreso medio que predominan en la periferia; el tipo de tecnología que ésta se ve obligada a adoptar, cuya elevada densidad de capital y gran escala inciden negativamente sobre el empleo; la existencia "... de grandes masas de potencial humano de exiguu capital e inferior productividad...",<sup>14/</sup> esto es, de "... un sobrante real o virtual de población activa...",<sup>15/</sup> en los sectores donde se manifiesta la heterogeneidad estructural peculiar de las economías periféricas.<sup>xliv/</sup>

La explicación de la incidencia de estos diversos elementos en la dinámica de la industrialización sustitutiva, y su relación con el desempleo, se basa en el concepto de inadecuación de la tecnología. Resulta pues conveniente comenzar por precisar su significado (4.1) para luego examinar cómo se lo utiliza en el análisis de la tendencia al desempleo (4.2).

#### 4.1. La inadecuación de la tecnología

i) Las condiciones de rezago con que comienza la industrialización de la periferia se consideran sustancialmente más agudas que las que mediaron entre los diversos centros cuando cada uno de ellos iniciaba su propio proceso de industrialización. Este mayor atraso relativo trae

---

<sup>14/</sup> Prebisch, R., Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, op. cit., p. 42.

<sup>15/</sup> Ibid, p. 41



consigo serias dificultades en la asimilación de las técnicas generadas durante la larga y gradual evolución económica de los centros.xlvi/

En dicha evolución, el alza de los salarios reales habría servido de acicate para la continua creación de innovaciones tecnológicas destinadas a sustituir mano de obra por capital. La adopción de tales técnicas de mayor densidad de capital tendía, por cierto, a producir desocupación, pero al mismo tiempo contribuía a absorberla, gracias al aumento de las inversiones inducido por los nuevos procedimientos de producción. Cuando los efectos de la acumulación sobre el empleo volvían a presionar sobre el nivel de salarios, la tendencia de éstos al alza incitaba a la incorporación de una nueva corriente de innovaciones, con procedimientos técnicos de densidad de capital aún mayor. Así pues, la interacción entre empleo y salarios, avance técnico y acumulación, a base de un mecanismo del tipo que se acaba de esbozar, da cuenta del gradual aumento de la densidad de capital, durante el desarrollo de los grandes centros industriales.xlvi/

Se indica asimismo, que este mecanismo operó en los diversos sectores y ramas de actividad, por lo cual sus resultados se extendieron a todos ellos. La movilidad de los recursos productivos propendía a igualar su remuneración en las diversas actividades. De este modo, cuando la elevación de los salarios impulsaba la innovación y el aumento de la densidad de capital en ciertas ramas, posibilitando a su vez el pago de nuevos salarios más altos, la propagación del alza a otras ramas y sectores tendía a que también en ellos se adoptasen tecnologías de mayor densidad de capital.xlvi/

En resumen, se postula que el progreso técnico de las economías centrales se tradujo en un aumento paulatino de la cantidad de capital por unidad de mano de obra, y en una relativa homegeneización de la densidad de capital en las diversas actividades productivas.

Es de observar que este postulado va unido a un supuesto adicional: a medida que la densidad de capital aumenta - y con ella la productividad del trabajo y los salarios - se incrementa también la productividad del mismo capital, de modo que su remuneración se puede mantener a niveles que no desalienten la acumulación. En cuanto a este aspecto del avance técnico se afirma que sólo en abstracto las innovaciones se pueden dividir entre unas destinadas a economizar mano de obra y aumentar su productividad mediante una mayor cantidad de capital por hombre, y otras tendientes a elevar la productividad del capital. En la práctica, ambos objetivos se cumplen juntos; por lo general, con cada innovación se logra aumentar simultáneamente la productividad de ambos factores.

Se señala además que el progreso técnico dio lugar a la creación de procesos productivos de gran escala, compatible con el nivel de ingreso y el tamaño de los mercados de los centros, pero excesiva en relación a las dimensiones de las economías de menor desarrollo. Se afirma asimismo que dichos procesos en general obligan a combinar capital y trabajo en proporciones fijas.xlvi La elevada densidad de capital, las indivisibilidades de escala y la rigidez en cuanto a la proporción en que se combinan los factores, son pues, los rasgos fundamentales de

la tecnología generada en los centros.<sup>16/</sup>

ii) Según el análisis que aquí se expone, las economías periféricas se ven obligadas a utilizar técnicas con las características mencionadas, inadecuadas a sus condiciones de atraso y de sobreabundancia relativa de mano de obra. Ello se debe a que con tales técnicas se alcanzan niveles máximos de rentabilidad. A este respecto, se hace una distinción entre el punto de vista privado y el social. Al comparar alternativas de inversión de distinta densidad de capital - cuando las hay - los empresarios privados comprueban generalmente que las técnicas con mayor densidad son también las de rentabilidad máxima. Los mayores costos por concepto de capital son compensados con creces por los menores costos por concepto de trabajo, a pesar del bajo nivel de salarios de la periferia. La evaluación de la rentabilidad

---

<sup>16/</sup> Admítase que la producción se realiza con coeficientes técnicos fijos de capital y trabajo. Como se muestra en el anexo del presente capítulo, en ese tipo de función de producción la densidad de capital es dada por la relación  $t/k$ , en la cual  $t$  representa la productividad del trabajo, y  $k$  la del capital. La rigidez de la tecnología disponible es máxima cuando los recursos productivos sólo se pueden combinar en una única proporción, esto es, cuando para  $t/k$  sólo hay un valor posible. La alteración de este supuesto extremo, de total insustituibilidad entre los recursos, no invalida los resultados del análisis; aún más, tal supuesto es parcialmente levantado, en el caso de la producción agropecuaria. Para simplificar la presentación, las indivisibilidades de escala sólo se incorporan al análisis más adelante; o sea, se supone por el momento la perfecta divisibilidad de los recursos productivos. En una función de producción como la antedicha, los supuestos cepalinos relativos al progreso técnico se reflejan en aumentos simultáneos de  $t$  y de  $k$ , pero mayores en  $t$ , de tal modo que la relación  $t/k$  - i.e., la densidad de capital - se ve incrementada.

a base de criterios de optimización social conduce a resultados semejantes. Como el progreso técnico aumenta la eficacia del capital, los costos derivados del uso de dicho factor son menores en las alternativas de inversión que incorporan las técnicas más modernas, a tal punto que su rentabilidad resulta la máxima, aun cuando se impute al trabajo un costo de cero.xlix/

En verdad, la conclusión precedente se desprende necesariamente de las postulaciones relativas a la evolución tecnológica de los centros, descritas con anterioridad. Según ellas el progreso técnico eleva la densidad de capital de modo paulatino, pero al hacerlo aumenta tanto la productividad del capital como la del trabajo, aunque a distintos ritmos. Este incremento simultáneo de la productividad de los dos recursos productivos significa que cada nueva técnica es más eficiente en el uso de ambos, y que por lo tanto suplanta las más antiguas, de menor densidad de capital, volviéndolas obsoletas. Las economías periféricas se ven entonces obligadas a usar las tecnologías más modernas, de elevada dotación de capital por hombre, por la simple razón de que en ellas la eficiencia técnica es mayor, y en consecuencia, también lo es

la eficiencia económica, tanto desde el punto de vista privado como social.<sup>17/</sup>

#### 4.2 Acumulación, tecnología y empleo

En brevísima síntesis, la argumentación de la CEPAL respecto de la tendencia al desempleo podría describirse como sigue: la acumulación de la periferia es de suyo exigua debido a los bajos niveles de productividad e ingreso; al traducirse en inversiones de elevada densidad de capital y gran escala, resulta insuficiente para absorber productivamente la oferta de fuerza de trabajo, que proviene del crecimiento vegetativo de la población, por una parte, y por otra del desplazamiento de mano de obra desde sectores de baja productividad a consecuencia del desempleo tecnológico provocado por esas mismas inversiones.

---

<sup>17/</sup> 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 aumentan ambas productividades y la relación entre ellas, el uso de la misma resultará más económico, cualquiera sea la relación entre los precios de mercado de los factores y/o su escasez relativa (sus precios de cuenta). Para explicar por qué la periferia se ve obligada a adoptar técnicas de alta densidad de capital, los documentos de la CEPAL echan mano del concepto de "densidad óptima de capital" (véase por ejemplo el texto transcrito en la nota xlix del anexo a la primera parte). Sin embargo, tal concepto resulta superfluo, pues la mayor eficiencia técnica de las tecnologías generadas en los centros evita la necesidad de recurrir a cualquier concepto de óptimo económico en dicha explicación. Por lo demás, como se verá posteriormente, el concepto mencionado - proveniente de la teoría estática de la asignación de recursos - resulta inadecuada como base para el concepto cepalino de inadecuación de la tecnología en el contexto dinámico en que se procura explicar la tendencia al desempleo.

Este simple resumen soslaya el grado de complejidad que alcanza la mencionada argumentación. Para presentarla es conveniente obrar por aproximaciones sucesivas, integrando paso a paso, en cinco fases distintas, los variados elementos que intervienen en la explicación de la llamada tendencia al desempleo estructural.

i) En la primera fase de la presentación se consideran en forma aislada los problemas de absorción de mano de obra, tomando en cuenta sólo el sector moderno de una economía periférica hipotética.

Por definición, la demanda adicional de empleo en un período cualquiera se halla relacionada con 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.

El aumento de la oferta de trabajo durante un período de ingreso equivale al producto de la tasa de crecimiento de la población activa, supuestamente constante, por el empleo del período previo. Para preservar el pleno empleo es necesario que la demanda y la oferta adicionales se igualen, condición de equilibrio que se puede sintetizar mediante la expresión:

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

$(\Delta K_m^{n+1})$  representa la acumulación en el período  $(n+1)$ ,  $(k/t)$  es 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 sea la densidad de capital  $(t/k)$ , menor será su inversa  $(k/t)$ , y en consecuencia, mayor será el capital adicional  $(\Delta K_m^{n+1})$  requerido para dar empleo a la oferta adicional de mano de obra generada por el crecimiento vegetativo de la población activa. Sin embargo, en el contexto del pensamiento cepalino, que se refiere a la dinámica del desarrollo de la periferia, esta conclusión sobre la magnitud absoluta de capital y empleo adicionales carece de importancia. En dicho contexto, interesa examinar el ritmo de acumulación necesario para dar empleo pleno a la fuerza de trabajo, y sobre todo, cómo varía el esfuerzo de acumulación requerido frente a distintas opciones tecnológicas.

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

$$s \cdot k = e$$

/27

en la cual  $s$  representa la tasa de ahorro. De acuerdo a la misma, para preservar el pleno empleo, período tras período, durante el proceso de desarrollo, es necesario que la tasa de acumulación  $(s.k)$  equivalga a la tasa de aumento de la población activa  $(e)$ .18/

---

18/ Para simplificar la presentación, las diversas ecuaciones utilizadas en este punto se deducen por separado, en el breve anexo al presente capítulo.

La ecuación anterior adquiere una connotación especial en el marco de los postulados de la CEPAL, debido a la forma en que definen el progreso técnico. A medida que aumenta la densidad de capital, según dichos postulados, se va incrementando la productividad de los dos recursos productivos considerados; la del trabajo crece más que la del capital, sin embargo, de acuerdo con tal supuesto, a mayor densidad, de capital, mayor habrá de ser la productividad del mismo ( $k$ ), de modo que a igual tasa de crecimiento de la población activa ( $e$ ), menor será el esfuerzo de acumulación (la tasa de ahorro,  $s$ ) requerido para preservar el pleno empleo. Aún más: considerando solamente el sector moderno, no se vislumbra cómo puede existir una tendencia al desempleo estructural, pues aunque la tasa de aumento de la población activa en dicho sector fuere muy alta (v.gr., un 3%), y baja la productividad del capital (v.gr.,  $k = 0.3$ ), la conservación del pleno empleo exigiría un esfuerzo de acumulación relativamente pequeño ( $s = 0.1$ ).

ii) En la segunda fase de la presentación se comienza a integrar al análisis el fenómeno de la heterogeneidad estructural, admitiendo con esa finalidad que hay un sector arcaico que coexiste con el moderno.

Para simplificar, se supone que los bienes producidos por los dos sectores son disímiles y no compiten entre sí, de modo que en el sector atrasado no se genera desempleo tecnológico. Se postula asimismo que dicho sector logra retener toda la mano de obra ocupada en un período inicial arbitrario, aunque expulsa todo el incremento de fuerza de trabajo derivado del crecimiento de su población activa.



Se admite que la tasa de aumento de la población es la misma en esos dos sectores componentes de la economía periférica. A diferencia del caso anterior, la oferta adicional de empleo proviene del crecimiento vegetativo de la población activa de ambos, y no sólo del sector moderno. La demanda adicional es en cambio semejante, pues de acuerdo a los supuestos que se acaban de enunciar, toda la oferta adicional ha de ser absorbida por el sector moderno. La expresión

$$s.k = e + \frac{e \cdot E_a}{E_m^n} \quad /37$$

en la cual  $E_a$  representa el nivel de empleo inicial del sector arcaico, refleja una condición de equilibrio dinámico del mercado de trabajo compatible con los mencionados supuestos.<sup>19/</sup>

De esta ecuación se extrae una conclusión similar a la del caso precedente: para mantener el pleno empleo es necesario que en cada período de ingreso la tasa de acumulación se equipare a la tasa de aumento de la población activa respecto del empleo en el solo sector moderno. Dada esta última tasa, para que el ritmo de acumulación ( $s.k$ ) del mismo período se le iguale, se requerirá una tasa de ahorro ( $s$ ) menor cuanto mayor sea la densidad de capital, y con ella, la productividad de dicho factor ( $k$ ).<sup>20/</sup>

<sup>19/</sup> Véase el anexo a que se refiere la nota anterior.

<sup>20/</sup> La tasa de aumento de la oferta de empleo es decreciente, puesto que el empleo en el sector arcaico ( $E_a$ ) permanece constante, en circunstancias que el empleo en el sector moderno ( $E_m^n$ ) aumenta período tras período. De esta observación se deriva que las tasas de acumulación y de ahorro que aseguran el equilibrio dinámico del mercado de trabajo serán también decrecientes. Sin embargo, ello no altera las conclusiones a que se arriba en el caso en cuestión, respecto a la incidencia de la densidad de capital sobre el empleo.

Considere ahora las causas plausibles del desempleo. De acuerdo con los supuestos antes enunciados, entre dos períodos cualesquiera, a mayor proporción de empleo en el sector arcaico respecto al empleo total, más alta será la tasa de aumento de la población activa en relación al empleo en el sector moderno. Por ejemplo, si la población activa aumenta al 3% en los dos sectores, y si el empleo se distribuye entre ambos por mitades, la tasa de aumento de la oferta de trabajo respecto al empleo en el sector moderno será del 6%. En cambio, si el empleo se distribuye entre sector moderno y arcaico en la proporción de 4 a 1, dicha tasa se elevará al 15%. Así, pues, aunque la densidad de capital y su productividad tengan valores muy altos, favoreciendo la acumulación y el empleo, si el sector moderno es exiguo, la acumulación y el crecimiento del mismo pueden resultar insuficientes para dar ocupación a la fuerza de trabajo adicional que se origina no sólo en dicho sector, sino también en el atrasado. Para ilustrar el punto, admítase que la productividad del capital alcanza el nivel relativamente alto de 0.6. En el primero de los ejemplos precedentes, en el cual la población ocupada se distribuye por mitades entre los dos sectores, la tasa de ahorro necesaria para preservar el pleno empleo es de 10%; en cambio, en el segundo, con  $\frac{4}{5}$  de la ocupación inicial en el sector arcaico, la tasa de ahorro requerida sube al 25%.

En el caso simplificado que se está examinando, si la tendencia al desempleo se encara desde la perspectiva de la oferta - es decir, suponiendo dado el ritmo de aumento de la población activa - se la ve

como el resultado de una tasa de acumulación insuficiente.<sup>21/</sup>

Inversamente, desde la perspectiva de la demanda - es decir, considerando dada la tasa de acumulación - la misma tendencia parece derivar de variables demográficas, y de la incapacidad de los sectores rezagados para retener el aumento de su población activa.

La simplicidad del caso en estudio permite asimismo visualizar más fácilmente que, en estricta lógica, el análisis cepalino de los problemas de la ocupación considera de modo simultáneo esas dos perspectivas; no privilegia ninguna de ellas, sino el concepto de heterogeneidad estructural que subyace en ambas. En efecto, la tendencia al desempleo puede atribuirse a un desajuste entre los ritmos de acumulación y de aumento de la fuerza de trabajo; sin embargo, en tal desajuste a su vez influye decisivamente la importancia relativa inicial de los dos sectores componentes de la economía periférica, o sea, el grado de su heterogeneidad estructural.

Las consideraciones anteriores permiten también concluir que el concepto corriente de inadecuación de la tecnología - de acuerdo al cual la densidad de capital de las técnicas disponibles resulta excesiva frente a la relativa escasez de recursos productivos propia de la periferia - es inadecuado para explicar la tendencia al desempleo en el

---

<sup>21/</sup> Tal perspectiva configura el ejemplo más simple de la significación del concepto "insuficiencia dinámica", de uso corriente para el tratamiento de los problemas del empleo en la literatura cepalina del decenio de 1960.

caso simplificado de que se trata. Como se ha visto, si hay igualdad de factores que obran del lado de la oferta de mano de obra, cuanto mayor sea la densidad de capital, y por ende la productividad del mismo, menor será el esfuerzo de acumulación necesario para mantener el pleno empleo, y menor el desempleo que se generaría si tal esfuerzo resultara insuficiente.

iii) En esta tercera fase de la presentación se postula que la tasa de aumento de la población activa es la misma tanto en los dos sectores anteriormente indicados como en cada una de las ramas y actividades que los componen. Además, se supone que cierta parte de la inversión realizada en el sector moderno produce bienes similares a otros elaborados en el sector arcaico, de tal modo que compite con actividades preexistentes y desplaza población activa previamente ocupada en condiciones de baja productividad. Para simplificar, se admite que la parte de la inversión que genera desempleo tecnológico constituye una proporción constante del total.

La inversión realizada en el sector moderno da lugar a un aumento de la demanda de empleo equivalente al producto del valor de dicha inversión por la inversa de la densidad de capital con que se lleva a efecto. Del total de la inversión, sin embargo, hay una <sup>parte</sup> competitiva que 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 tal sector. Así pues, comparando este tercer caso con el segundo, se ve que el incremento de la demanda de empleo provocado por

la acumulación se enfrenta a un mayor incremento de la oferta. Esta aumenta no sólo debido al crecimiento vegetativo de la población activa, sino también por causa del desempleo tecnológico creado en el sector arcaico por la inversión competitiva.

En este tercer caso, la condición de equilibrio dinámico del mercado de trabajo es dada por la expresión

$$sk = e + \frac{e E_a^n}{E_m^n} + z s t \frac{k'}{t'} \quad /47$$

donde ( $E_a^n$ ) representa el empleo del sector arcaico en el período (n), (z) define la proporción de la inversión competitiva sobre el total, ( $k'/t'$ ) constituye la inversa de la densidad de capital prevaleciente en el sector rezagado, y las demás son variables ya definidas.<sup>22/</sup>

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 del empleo en el sector moderno ( $\frac{e E_a^n}{E_m^n}$ ), y de

la tasa a que aumenta la oferta de trabajo como consecuencia del desempleo tecnológico ( $z s t \frac{k'}{t'}$ ), también respecto del empleo en el sector moderno.

---

<sup>22/</sup> Véase el anexo al que se hizo referencia en notas anteriores.

La anterior condición de equilibrio puede expresarse también de las siguientes formas, que presentan ventajas para investigar respecto a las razones de la tendencia al desempleo estructural:

$$sk - z s t \frac{k'}{t'} = e + \frac{e E_a^n}{E_m^n} \quad /4a/$$

$$s (k - z t \frac{k'}{t'}) = e + \frac{e E_a^n}{E_m^n} \quad /4b/$$

En cualquiera de estas dos ecuaciones, el primer miembro representa el ritmo de aumento de la demanda neta de empleo, esto es, el ritmo en que aumenta la demanda de empleo descontado el 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 admite 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 ( $k$ ). En la expresión /4b/ anterior, suponiendo dados los valores de ( $z$ ) y de ( $k'/t'$ ), y considerando el rango de valores de  $k$  y  $t$  que poseen significación económica, el valor de ( $k - z t \frac{k'}{t'}$ ) disminuirá al aumentar la densidad de capital, puesto que dicho aumento implica que ( $t$ ) se eleva en mayor proporción que  $k$ . A su vez, de ello se desprende que cuanto mayor sea

la densidad de capital, menor será el ritmo de aumento de la demanda neta de empleo, en condiciones de igualdad de la tasa de ahorro.

Inversamente, a mayor densidad, será necesario 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.<sup>23/</sup>

Las implicaciones 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. En igualdad de condiciones de la tasa de ahorro, el ritmo de crecimiento de la demanda total de empleo se incrementa con la densidad de capital. Sin embargo, ante un aumento de la densidad de capital, el ritmo a que crece la oferta de trabajo proveniente del desempleo tecnológico se incrementa más sensiblemente que el ritmo a que crece la demanda. En consecuencia, para mantener el pleno empleo, a mayor densidad de capital se requerirá un esfuerzo de acumulación mayor (una tasa de ahorro mayor), ésto es necesario, 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 requerida para igualar el ritmo de aumento de la oferta de trabajo proveniente del crecimiento vegetativo de la población activa.

---

<sup>23/</sup> Véase nuevamente el anexo. En él se fundamentan más detalladamente las afirmaciones de este párrafo.

Como en la etapa anterior, también en esta fase de la presentación conviene preguntarse por las causas plausibles de la tendencia al desempleo. Puede afirmarse que si el sector moderno es exiguo, el esfuerzo de acumulación realizado en él generará probablemente un ritmo de aumento de la demanda neta de empleo insuficiente respecto al ritmo de crecimiento de la población activa (medido siempre en relación al empleo en el sector moderno), teniendo en cuenta la circunstancia de que buena parte de la misma se encuentra pre-empleada en el vasto sector arcaico.

Las consideraciones precedentes revelan que la conformación heterogénea de la estructura productiva periférica incide en forma directa en la explicación de la tendencia al desempleo. Pero también se da como causa la inadecuación de la tecnología: a mayor densidad de capital, menor ritmo de aumento de la demanda neta, y mayor posibilidad de su insuficiencia en relación con el ritmo de aumento de la fuerza de trabajo resultante del crecimiento poblacional. Dicho de otro modo, cuanto más elevada la densidad de capital - o si se quiere, la disparidad tecnológica entre el sector moderno y



y el arcaico,<sup>24/</sup> que también es expresión de la heterogeneidad estructural - más difícil será que el ritmo de aumento de la demanda global de empleo generada por 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.

iv) En las fases anteriores de la presentación se ha supuesto que los recursos productivos se combinan en proporciones fijas, esto es, que ellos son totalmente insustituibles entre sí, pero sin embargo, se ha admitido que son perfectamente divisibles. Cabe ahora integrar al análisis los problemas suscitados por las indivisibilidades de escala provenientes de la indivisibilidad de los factores de la producción, y en especial de las maquinarias y equipos.

Se piensa que, durante la industrialización sustitutiva la periferia no alcanza las ventajas de la producción en gran escala debido al rezago de sus niveles de productividad, ingreso y demanda. Las razones son obvias: la desadaptación de las técnicas generadas en los centros

---

<sup>24/</sup> 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, parece más apropiada la denominación "disparidad de densidades tecnológicas" (utilizada en la "versión industrialización" de la teoría del deterioro de los términos del intercambio) que la de "inadecuación de la tecnología". Más adelante se examina la connotación estática que usualmente presenta este último concepto, así como su incongruencia con el análisis cepalino de los problemas del empleo.

a las dimensiones de la demanda y del mercado de la periferia implica que el capital acumulado permanece parcialmente ocioso.<sup>1/</sup>

Este nuevo aspecto de la inadecuación de la tecnología puede denominarse con propiedad "inadecuación de la escala". Para examinar sus implicaciones téngase presente la ecuación 4/:

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

Por definición, el subempleo de capital trae consigo una reducción de la productividad de dicho factor (k) proporcional al grado en que se lo subutiliza.<sup>25/</sup> Si para simplificar se supone que la capacidad ociosa es pareja en todas las actividades del sector moderno, se comprende 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.

---

<sup>25/</sup> Debido al modo de definir la tecnología. Pues siendo fijos los coeficientes técnicos de capital y trabajo, el subempleo de capital reduce su productividad (k) en proporción igual a la de su subutilización, en tanto que la productividad del trabajo (t) permanece invariable.

Como se puede observar, el argumento de la inadecuación de la escala no altera el argumento de la inadecuación de la densidad de capital sino que lo complementa y lo refuerza. Mientras ésta última contribuye a explicar la tendencia del desempleo por su incidencia positiva sobre el ritmo de aumento de la oferta de mano de obra a través de sus efectos sobre el desempleo tecnológico) la primera se integra a dicha explicación debido a su incidencia negativa sobre el ritmo de expansión de la demanda de empleo.26/

Puede comprobarse asimismo que este nuevo argumento refleja y traduce también 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 ..." 27/ que existe entre periferia y centro.

v) Esta quinta fase de la presentación se destina finalmente a considerar cómo se interconectan empleo, tecnología y acumulación en el análisis de la tendencia al desempleo.

Desde el punto de vista de los problemas de la ocupación de la fuerza de trabajo, la industrialización de la periferia se visualiza, en lo esencial, como un proceso de modernización de su estructura

---

26/ Se puede demostrar que 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.

27/ Estudio, op. cit., p. 68.

productiva. Dicho proceso conlleva un ingente ritmo de aumento de la oferta de mano de obra en relación al empleo en el sector moderno, no sólo debido a factores de tipo demográfico, sino también 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 producen desempleo tecnológico.<sup>28/</sup>

Asimismo, durante el desarrollo hacia adentro, la acumulación de capital se va realizando fundamentalmente en el sector moderno, cuya importancia relativa <sup>es</sup> / más o menos escasa, y se va plasmando en técnicas de escala inadecuada a las dimensiones del mercado periférico; de este modo, la acumulación genera un ritmo de aumento de la demanda de empleo <sup>en</sup> que es insuficiente/comparación con la tasa de expansión de la oferta.

Como puede apreciarse la tendencia al desempleo puede con propiedad llamarse "estructural", pues se la considera un resultado natural y espontáneo de transformaciones de estructura que constiñuyen y peculiarizan la industrialización de las economías periféricas: la modificación de la importancia relativa de sus sectores productivos mediante la

---

<sup>28/</sup> Hasta el momento, la argumentación se ha desarrollado a base de una diferenciación dicotómica entre sector moderno y sector arcaico, en que ambos se definen por la diferencia de nivel tecnológico y/o de densidad de capital, por la mayor o menor productividad de los recursos que utilizan. Como es obvio, esta diferenciación puede producirse no sólo entre dos, sino entre los más diversos sectores y ramas de actividad. Sólo en el decenio de 1960 se define en forma clara este concepto ampliado de heterogeneidad. Sin embargo, como se verá más adelante, desde los primeros trabajos de la CEPAL se hizo necesario considerar y examinar aparte el fenómeno de la heterogeneidad estructural en la actividad agropecuaria.

acumulación en los sectores modernos, adoptando técnicas cuya densidad de capital es mucho mayor que la de los sectores y ramas rezagados, y cuya escala está desajustada respecto de los niveles de ingreso y las dimensiones del mercado propios de ese tipo de economía.

Considérese aún la diferencia que existe entre el concepto de inadecuación de la tecnología utilizado en el análisis anterior, y el concepto de uso corriente. Este último se refiere al hecho obvio de que la inversión de un período de ingreso cualquiera 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 de densidad óptima de capital: la tecnología de alta densidad de los centros industriales se dice inadecuada en relación a la escasez relativa de recursos existentes en la periferia, puesto que con ella se generan niveles de empleo y de ingreso social más reducidos que los que se alcanzarían utilizando técnicas de densidad óptima, de hallarse éstas disponibles. En resumen, la tecnología resulta inadecuada porque con ella no se logran los niveles de producción y empleo potencialmente alcanzables dado cierto monto de recursos productivos.

En el concepto alternativo utilizado aquí, y que es congruente con el contexto estructural y dinámico en que la CEPAL plantea los problemas del empleo, es necesario distinguir entre la inadecuación de la densidad de capital y la inadecuación de la escala en que las técnicas se vierten.

Como se vio, la primera no se relaciona directamente con la demanda de mano de obra, sino con la oferta. En efecto, el ritmo de aumento de la demanda de empleo es mayor cuanto más alta la densidad de capital. Sin embargo, la mayor densidad provoca un aumento en el ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo generada por el desempleo tecnológico, y a través de él, en el ritmo de crecimiento de la oferta total de empleo, aumento éste que compensa con creces la incidencia favorable de la densidad de capital sobre la demanda. Esta última sufre además la influencia desfavorable de la inadecuación de la escala, pues la productividad del capital se reduce en la misma medida en que dicho recurso queda ocioso.

Es importante observar que las distintas maneras de conceptualizar la inadecuación de la tecnología presentan implicaciones lógicamente necesarias, en el ámbito de la política económica. Desde el punto de vista corriente, acercarse al óptimo, esto es, maximizar la producción y el empleo, exige seleccionar y adoptar aquellas alternativas de inversión técnicamente eficientes cuya densidad de capital sea menor, o incluso tratar de crear tecnologías de baja densidad de capital si no se encuentran disponibles. El análisis cepalino examinado con anterioridad, debido al modo como define la tecnología y el progreso técnico, obliga a admitir que las técnicas más modernas y de mayor densidad de capital suplantán a las más antiguas, de densidad menor, debido a la mayor eficacia de las primeras. De ello se desprende que el uso de técnicas

atrasadas y obsoletas, aunque podría favorecer el empleo, generaría forzosamente un menor nivel de producto. Asimismo se concluye que la maximización simultánea de empleo y producto a lo largo del proceso de desarrollo no se ha de lograr incidiendo sobre la densidad de capital, sino distribuyendo adecuadamente las inversiones realizadas en el sector moderno entre actividades competitivas y no competitivas con producción preexistente. Esto es, distribuyéndolas de manera de minimizar los problemas de escala, y al mismo tiempo, de lograr que la expulsión neta de mano de obra provocada por las inversiones competitivas, sumada al crecimiento de la población activa, sea compatible con la absorción alcanzada mediante las inversiones no competitivas.

5. Los desajustes intersectoriales de la producción

Según se plantea, durante la etapa de desarrollo hacia adentro tienden también a producirse desequilibrios intersectoriales de la producción.<sup>29/</sup> El análisis de esta nueva tendencia es en buena medida un corolario de la argumentación relativa al desempleo y al desequilibrio externo; de ahí que sea conveniente comenzar por reconsiderarla brevemente.

Aunque se articula en torno al concepto de inadecuación de la tecnología, el análisis de la tendencia al desempleo privilegia el concepto de heterogeneidad estructural. En la mencionada tendencia influye la exigüidad de la acumulación de capital, pero ésta a su vez

<sup>29/</sup> En los documentos que se han denominado "Principales Problemas" y "Estudio" existen múltiples referencias a los desequilibrios intersectoriales de la producción que aquí se comentan. Sobre este tema puede también consultarse el capítulo IV de Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, de R. Prebisch, op. cit., especialmente pp. 59/63.

se halla vinculada en parte a la baja productividad de los sectores rezagados; la presencia de estos sectores y la importancia que tienen en la distribución inicial de la fuerza de trabajo elevan la tasa de aumento de la oferta de mano de obra, en relación al empleo en el sector moderno. El concepto mismo de inadecuación de la tecnología está supeditado al de heterogeneidad, pues las técnicas se consideran inapropiadas en virtud del carácter heterogéneo de la estructura productiva periférica: la inadecuación de la escala deprime el ritmo de crecimiento de la demanda de empleo en el sector moderno, y la inadecuación de la densidad de capital obra sobre el ritmo de expansión de la oferta debido al desempleo tecnológico que ese produce en el sector rezagado.

Así, pues, la tendencia al desempleo se considera, en lo fundamental, ligada a la heterogeneidad de la estructura productiva periférica; o, con más propiedad, al modo como dicha estructura se va transformando, sin lograr superar plenamente esa característica. Inversamente, para erradicar la referida tendencia sería necesario transformar la estructura productiva, convirtiéndola de heterogénea en homogénea integrada.

Como también se señaló anteriormente, el análisis del desequilibrio externo, aunque se desarrolla (del punto de vista formal) a base del concepto de disparidad de elasticidades, en verdad privilegia el concepto de especialización estructural. Para evitar la tendencia al desequilibrio externo sería necesario ir cambiando la estructura productiva interna



- ampliando, mediante la industrialización, el espectro de bienes producidos internamente - y alterando al mismo tiempo la composición de las importaciones, de manera de hacer posible la continuidad del crecimiento en condiciones de limitada capacidad para importar. Dicho de otro modo, para evitar el desequilibrio es menester ir superando la especialización y logrando la diversificación de la estructura productiva a través de un patrón de transformación estructural adecuado: ciertos ritmos de expansión de las distintas ramas y actividades que - teniendo en cuenta las perspectivas de la exportación y de la capacidad para importar - impidan la emergencia de estrangulamientos sectoriales, o sea, permitan preservar la compatibilidad de la producción de los distintos sectores.

Los documentos de la CEPAL señalan que esta compatibilidad no se logra, sino que durante la industrialización de la periferia surgen continuamente desequilibrios intersectoriales de la producción. La explicación de tal tendencia se apoya en un patrón de referencia implícito como el que se acaba de resumir, pero en ella se privilegia el concepto de heterogeneidad estructural.

La heterogeneidad implica la existencia de bajos niveles de productividad de los recursos en los sectores rezagados, con la consiguiente limitación de las posibilidades de ahorro y de la capacidad de alcanzar simultáneamente ritmos adecuados de acumulación en los diversos sectores y ramas de actividad.

Influye en igual sentido la inadecuación de la escala, que obliga a dejar capital ocioso,<sup>y</sup>/por lo tanto disminuye el ritmo de la acumulación comparativamente al que podría lograrse, a igualdad de la tasa de ahorro. Así pues, a raíz de la heterogeneidad, las indivisibilidades de escala exigen la sobrecapitalización de ciertas ramas y al mismo tiempo la escasez de capital impide la expansión de otras ramas o actividades requeridas por la instalación o ampliación de las primeras.

Los desequilibrios intersectoriales de la producción se consideran particularmente visibles y relevantes en la infraestructura, la energía y los transportes. Tales actividades se fueron conformando durante la etapa previa de desarrollo hacia afuera, en función de las necesidades impuestas por la especialización primario-exportadora. Debido a las razones antes expuestas, durante el desarrollo hacia adentro estas actividades afrontan graves dificultades de readaptación, las que tienden a perpetuar sus insuficiencias y a reducir la eficacia del sistema económico en su conjunto.

6. Los desequilibrios generados en la agricultura

Los primeros documentos de la CEPAL que tratan la problemática del sector agrícola la enfocan desde una perspectiva de política económica, intentando establecer criterios generales para la selección de tecnología en el agro y para la distribución del esfuerzo de acumulación entre dicho sector y las restantes actividades económicas.<sup>30/</sup> Sin embargo, en esos

---

<sup>30/</sup> El análisis contenido en este punto se apoya principalmente en los textos transcritos en la nota xxv del anexo a la Primera Parte.

documentos está implícito el esbozo de una interpretación de los desequilibrios generados en la agricultura: las carencias de oferta agropecuaria peculiares de la fase de industrialización sustitutiva y la incapacidad del agro para mantener un nivel de empleo que armonice con el crecimiento de las demás actividades. Como se verá en seguida, la explicación de las causas de estos desequilibrios es también una primera aproximación conceptual a las características de la estructura de la propiedad y tenencia del suelo propias de las economías periféricas, y a su incidencia sobre el desarrollo a largo plazo de las mismas. Se observará también que, en el caso de la agricultura, el análisis de los problemas del empleo y de los desajustes intersectoriales de la producción asume una forma particular, diferente de la analizada en puntos precedentes.

Tal como fue anteriormente definido, el concepto de inadecuación de la tecnología se basa en ciertos supuestos especiales relativos a la tecnología y al progreso técnico: se admite que los recursos productivos se combinan en proporciones fijas, o sea, que hay entre ellos completa insustituibilidad, y además que, debido a la indivisibilidad de los bienes de capital, generalmente sólo se hallan disponibles procesos productivos de gran escala; se admite asimismo que el progreso técnico aumenta la productividad del trabajo y también la del capital, pero más la del primero que la del segundo, de tal modo que la densidad de capital también se incrementa.

En el análisis relativo a la agricultura, estos supuestos generales son parcialmente levantados. Por una parte, se recoge el hecho más o menos claro de que las indivisibilidades de escala tienen mucho menor importancia en el agro que en otros sectores. Se acepta/que para <sup>además</sup> la producción agropecuaria existen diversas alternativas tecnológicas en lo que respecta a la proporción en que se combinan los recursos; o sea, se admite que la inadecuación de la densidad de capital no se presenta en el agro de la misma forma que en las restantes actividades.

Se plantea la existencia de dos grandes tipos de técnicas, sin desmedro de que en cada uno de ellos existan muy distintas opciones en lo que respecta al modo de combinar los recursos productivos. El primer tipo se asocia a la mecanización de las faenas agrícolas, mediante la cual se logra reducir la mano de obra por unidad de producto (es decir, aumentar la productividad del trabajo) y por unidad de superficie, aunque sin alterar la productividad del suelo de modo significativo. Del segundo tipo de técnicas son ejemplos los métodos de cultivo destinados a elevar los rendimientos por hectárea, como la fertilización, y también las inversiones en riego, las obras de drenaje, etc. Con tales técnicas se logra aumentar considerablemente la productividad de la tierra, sin afectar el empleo en la misma medida en que lo hacen las del primer tipo. Dicho de otro modo, se sostiene que en la agricultura el progreso técnico ha generado diversas alternativas tecnológicas. En líneas generales, entre ellas pueden distinguirse algunas de alta densidad de capital, a las cuales corresponden requisitos

de mano de obra por unidad de producto y por unidad de superficie.

Existen en cambio otras de menor densidad de capital, que presentan una mayor productividad relativa de dicho recurso y de la tierra, y que hacen uso de una mayor cantidad de fuerza de trabajo.<sup>31/</sup>

---

<sup>31/</sup> Estas definiciones sobre la tecnología agrícola pueden expresarse - como es más frecuente - a base de una función de producción que suponga la existencia de cierto grado de sustituibilidad entre los factores productivos. Sin embargo, para facilitar la comparación con las definiciones generales adoptadas en los puntos anteriores, conviene suponer que en el agro también se opera con coeficientes técnicos fijos.

En las expresiones:

$$\frac{K}{T} = \frac{t}{k} \qquad \frac{T}{L} = \frac{1}{t}$$

L representa el recurso tierra, l su productividad física media y las demás son variables ya utilizadas. La primera ecuación define la densidad de capital y la segunda la cantidad de trabajo por unidad de superficie. De acuerdo a las definiciones que aquí se comentan, hay en la agricultura dos grandes tipos de técnicas: en el tipo 1, la densidad de capital y la productividad del trabajo son relativamente más elevadas; en el tipo 2, el número de hombres por hectárea y las productividades del capital y del trabajo son relativamente más altas. Dicho de otro modo, se cumplen las siguientes relaciones:

$$\frac{t^1}{k^1} > \frac{t^2}{k^2}; \quad \frac{l^1}{t^1} > \frac{l^2}{t^2}; \quad t^1 > t^2; \quad k^1 < k^2; \quad l^1 < l^2$$

El análisis general examinado en el punto precedente arriba a la siguiente conclusión de política económica: la maximización simultánea de los niveles de empleo y de producto social ha de procurarse mediante una distribución adecuada de la acumulación de capital entre inversiones que no compiten con actividades de baja productividad ya existentes, y otras que sí lo hacen y que por ende, generan desempleo tecnológico. Esta conclusión pierde validez en el caso de la agricultura, pues depende del supuesto de la inexistencia de alternativas de inversión eficientes de densidad de capital reducida.

Para la producción agropecuaria existen diversos tipos de técnicas, y en principio es posible lograr a la vez dos objetivos: aplicar técnicas para elevar la oferta agrícola de acuerdo con el crecimiento del conjunto del sistema económico, y desplazar mano de obra desde el agro en forma compatible con la demanda de trabajo en el resto del sistema.

De lo anterior se desprende que los desequilibrios originados en la agricultura no pueden ser explicados mediante el concepto de inadecuación de la tecnología, como en la argumentación general examinada con anterioridad. Para explicar tales desequilibrios se destacan principalmente ciertas condiciones de estructura propias del agro, que se vinculan al sistema de propiedad y al régimen de tenencia del suelo.

El sistema de propiedad se caracteriza por la coexistencia de latifundio y minifundio; ambos conspiran contra la expansión de la oferta agrícola y contra la absorción de fuerza de trabajo.

En el latifundio, la excesiva concentración de la tierra dificulta su plena utilización debido a la gran cantidad de capital que se requeriría para explotarla. Al mismo tiempo, para propietarios que disponen de grandes rentas resulta viable, y aún deseable, mantener tierras improductivas, como defensa contra la inflación y por consideraciones de prestigio social.

Además de debilitar la acumulación por la subutilización de la tierra, el latifundio tiende a mecanizar las faenas agrícolas, con consecuencias negativas sobre el uso de la fuerza de trabajo. Esta opción tecnológica depende primordialmente de razones económicas, pues aunque la mano de obra es abundante, del punto de vista privado su contratación implica un costo, que incita a sustituirla por capital.

La dispersión de la propiedad del suelo en minifundios tiene efectos semejantes. Las pequeñas explotaciones carecen de capacidad para acumular y para modificar los rudimentarios procedimientos de cultivo, lo que les impide elevar la productividad de la tierra y expandir la oferta agrícola.

La falta de capital implica además que la productividad de la mano de obra se mantiene baja. Junto con la escasa disponibilidad de tierra por unidad familiar, hace al minifundio incapaz de retener el crecimiento vegetativo de la población que habita y labora en él.

El arriendo del suelo agrícola, así como otras formas precarias de tenencia, contribuye a la realización de inversiones cuyo valor no se adhiere al de la propiedad. Así las maquinarias y equipos se vuelven preferibles a otras alternativas tecnológicas que comparativamente ahorran menos mano de obra, y aumentan más la productividad de la tierra.

El latifundio y las formas precarias de tenencia inducen pues la adopción de técnicas de alta densidad de capital, que absorben poca mano de obra. Además, la disparidad entre la densidad de capital de dichas técnicas y la de las actividades de muy baja productividad relativa, aumenta sensiblemente los problemas del empleo: cuando la nueva producción compite con la de actividades agrícolas atrasadas, se genera desempleo tecnológico.

En síntesis, la estructura de propiedad y tenencia del suelo peculiares de la periferia entorpecen la acumulación de capital, y por esta vía comprometen la expansión de la oferta agrícola, así como el aumento de la demanda de empleo en dicho sector. Por otra parte, tales condiciones estructurales conducen a conservar técnicas rudimentarias en los minifundios, en desmedro de la expansión de la oferta y de la capacidad de retención de mano de obra en los mismos. Dichas características de estructura conducen también a adoptar técnicas del tipo de la mecanización, las cuales elevan poco la productividad de la tierra y por ende la oferta de bienes agrícolas, inciden desfavorablemente sobre la demanda de empleo y dan lugar a un desempleo tecnológico mayor que otras alternativas disponibles.



De acuerdo con los documentos de la CEPAL, los desequilibrios generados en la agricultura se manifestarían con muy diversa intensidad en las distintas economías periféricas. Sin embargo, se afirmó que, en líneas generales, durante el desarrollo hacia adentro tiende a producirse escasez de alimentos y de materias primas de origen agropecuario, así como un excedente de mano de obra agrícola que no logra ser absorbido por la industria y por otros sectores dinámicos.

#### 7. Visión de conjunto

Tal como se configura hacia mediados del decenio de 1950, la interpretación de la industrialización periférica está constituida por los diversos análisis parciales descritos en los puntos precedentes. A riesgo de que la exposición resulte reiterativa, conviene reconsiderar brevemente los principales aspectos de dichos análisis, a fin de poder apreciar con más claridad cómo se vinculan al contenido general del pensamiento cepalino, y el grado de unidad que ese vínculo les otorga.

Mediante el primer análisis (punto 1) se señala y examina el carácter necesario y espontáneo de la industrialización de la periferia. Desde el punto de vista instrumental, dicho análisis consiste en el esbozo de una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos. Se postula que el sistema económico mundial está compuesto por dos polos, el centro y la periferia, y que el coeficiente de importaciones del polo central es exiguo y presenta una tendencia a reducirse. Tales supuestos imponen a la periferia un crecimiento menor que el del centro, como

condición para que, a través de las oscilaciones cíclicas, los déficit y superávit de la balanza comercial de las dos economías se compensen, y se preserve el equilibrio externo de ambas, en el largo plazo. La argumentación se desarrolla por contraste con este simple patrón de referencia. Se afirma que, el ritmo de crecimiento relativamente lento de una economía como la norteamericana junto con su modo de crecer auto-centrado, en cierre gradual, son incompatibles con el ritmo de crecimiento que las fuerzas de la acumulación imprimen a las restantes economías. Es así que, a partir de la gran depresión y de la consolidación de los Estados Unidos como centro cíclico principal, tiende a producirse superávit en su balanza comercial, y déficit en las de los demás países. La reaparición pertinaz de este desequilibrio obliga a las economías del resto del mundo, entre las cuales se cuentan las de la periferia, a tomar medidas proteccionistas tendientes a reducir su propio coeficiente de importaciones, a fin de seguir creciendo con intensidad. El crecimiento de la periferia pasa entonces a realizarse por la vía de la expansión de la industria, nuevo sector dinámico cuya producción se destina fundamentalmente al mercado interno.

El segundo análisis (punto 2) también se refiere al carácter necesario de la industrialización de la periferia, pero además examina dos peculiaridades de la misma: la sustitución de importaciones y el cambio de la composición de las importaciones. Aunque varían los instrumentos utilizados, el nuevo análisis se basa, como el anterior, en un intento de interpretación estructural del ajuste de la balanza

de pagos. Se supone que en un sistema compuesto por centro y periferia, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones del primero es inferior a la unidad, y la del polo periférico, mayor que uno. De este postulado de la disparidad de elasticidades se desprende que si la economía periférica crece a un ritmo igual o superior al del centro, tenderá a producirse desequilibrio externo. Asimismo, se señalan las condiciones ideales que permitirían a la periferia obviar el desequilibrio y crecer con intensidad. La principal de estas condiciones es la industrialización: ella constituye un medio ineludible para satisfacer con producción interna parte de la ingente demanda de manufacturas creada por el aumento del ingreso y que no puede colmarse con importaciones, debido al lento crecimiento de la capacidad para importar. Para preservar el equilibrio externo también es necesario que la industrialización se realice mediante la sustitución de importaciones, y que al mismo tiempo se produzca un cambio apropiado en la composición de éstas. La industrialización sustitutiva debe proceder de tal modo que se comprima la importación de los bienes que pasan a producirse internamente, y se reduzca además la de otros bienes prescindibles, a fin de poder satisfacer la demanda de importaciones derivada de la producción sustitutiva, y en general, del crecimiento del ingreso. Como los bienes cuya importación se reduce son de cierto tipo y los que han de obtenerse preponderantemente en el exterior son de tipo diverso, la industrialización trae consigo un cambio en la composición de las importaciones.

El tercer análisis (punto 3) se refiere a la tendencia al desequilibrio externo. Es un simple corolario del anterior, por cuanto la explicación de dicha tendencia recae sobre las razones que impiden que se cumplan las condiciones requeridas para preservar el equilibrio externo. La industrialización por sustitución de importaciones consiste en una transformación paulatina de la estructura productiva de la periferia, y en un cambio gradual en la estructura de las importaciones. Mientras tales cambios ocurren, la capacidad para importar aumenta con lentitud. Debido a la especialización peculiar de la periferia, la transformación del aparato productivo exige un elevado ritmo de aumento de ciertas importaciones, en circunstancias que la propia especialización hace difícil, si no imposible, comprimir otras importaciones con la intensidad y oportunidad necesarias para evitar el desequilibrio. En otras palabras, este fenómeno se explica, en última instancia, por las dificultades que existen para superar la especialización, para readecuar la estructura productiva de la periferia, originariamente especializada, en el marco de unas relaciones económicas internacionales que imponen a dicha economía un lento ritmo de aumento de la capacidad para importar.

El cuarto análisis (punto 4), destinado a explicar la tendencia al desempleo estructural, se articula en torno al concepto de inadecuación de la tecnología. Pero este concepto es adaptado para poder dar cuenta de las relaciones entre acumulación, tecnología y empleo en las condiciones de heterogeneidad estructural que caracterizan a las economías periféricas. Según se plantea, la inadecuación de la escala de las técnicas generadas en los centros obliga a dejar capital ocioso,

lo que incide negativamente sobre la acumulación, y por esta vía sobre el ritmo de aumento de la demanda de empleo. Cuando la acumulación se realiza mediante inversiones que compiten con actividades pre-existentes de baja productividad, la inadecuación de la densidad de capital incide sobre el ritmo de expansión de la oferta de mano de obra debida al desempleo tecnológico, que tiende a aumentar. Por estas razones se acentúa el problema dinámico de la absorción de fuerza de trabajo en economías como las periféricas, donde la acumulación se produce en un sector moderno relativamente exiguo, y donde existen sectores rezagados más o menos vastos, incapaces de absorber el crecimiento vegetativo de su propia población activa. Así pues, en la explicación de la tendencia al desempleo se pone en primer plano la heterogeneidad estructural, o mejor, la dificultad de la periferia para homogeneizar su estructura productiva, debido al peso de los sectores de baja productividad, a la incidencia negativa de los mismos sobre la acumulación, y a la inadecuación de una tecnología generada en la lenta y gradual evolución económica de los centros.

El quinto análisis (punto 5) se refiere a los desajustes intersectoriales de la producción, y combina, extendiéndolos, los argumentos esgrimidos en los análisis mencionados con anterioridad. Para la periferia, la industrialización es un modo de ir superando la especialización de su estructura productiva impuesta por el desarrollo hacia afuera.

Sin embargo, si está limitada la capacidad para importar, para diversificar la producción es necesario invertir de modo más o menos simultáneo en muy variadas ramas y actividades productivas. Al mismo tiempo, debido a la heterogeneidad, la capacidad de acumular es exigua, y la inadecuación de la escala obliga a dejar capital ocioso. Es así que continuamente tienden a aparecer estrangulamientos sectoriales, en especial deficiencias en la infraestructura física, carencias en el suministro de energía, fallas en el sistema de transporte, etc.

El sexto análisis (punto 6), referente a los desequilibrios originados en el sector agrícola, es en más de un sentido una particularización del análisis general de la tendencia al desempleo y a los desajustes intersectoriales de la producción. En él se alteran los supuestos relativos a la tecnología y al avance técnico, dando cabida a características propias de la actividad agropecuaria; además, el nuevo análisis tiene en cuenta no sólo la existencia de condiciones de heterogeneidad estructural en dicho sector - es decir, la presencia de actividades agrícolas de productividad alta o normal, junto a otras de muy baja productividad relativa - sino también las peculiaridades de la estructura de propiedad y tenencia del suelo de las economías periféricas. Según se concibe, la coexistencia de latifundio y minifundio, y la proliferación de formas precarias de tenencia, impiden retener el crecimiento vegetativo de la población ocupada en actividades de baja productividad y entorpecen la acumulación; tales condiciones de estructura deprimen pues el aumento de la demanda de empleo y de la oferta agrícola,

ly llevan además a adoptar tecnologías de elevada densidad de capital,  
que ahorran mano de obra e inciden poco en el aumento de la productividad de la tierra.

Desde una perspectiva estrictamente analítica, la interpretación que da la CEPAL al proceso de industrialización de la periferia aparece como la yuxtaposición de una serie de análisis parciales, que alcanzan distintos grados de precisión y coherencia. Parte de la argumentación se desarrolla a base de instrumentos extraídos de la teoría de los ciclos, y parte a base de conceptos de cuño neoclásico, como los de inadecuación de la tecnología y disparidad de elasticidades. Sin embargo, en todos los casos la adaptación de instrumentos se realiza con la finalidad de incorporar al análisis ciertas características de estructura que se consideran propias de la condición periférica. Son ellas las que en última instancia explican los fenómenos y tendencias consideradas. Así, la necesidad de la industrialización, su carácter sustitutivo de importaciones, el cambio en la composición de las importaciones e incluso la tendencia al desequilibrio externo, reflejan la especialización de la estructura productiva de la periferia y el tipo de relación entre periferia y centro implícito en el concepto de especialización. O, si se quiere, tales fenómenos y tendencias reflejan el modo cómo se va transformando la estructura productiva periférica durante el desarrollo hacia adentro, con vistas a superar la especialización y alcanzar la diversificación, pero sin lograrlo cabalmente.

De forma similar, más allá de los instrumentos de análisis utilizados, la explicación genérica de la tendencia al desempleo da cabida al concepto de heterogeneidad, que envuelve - como el de especialización - una idea de rezago estructural respecto del centro. Dicho con más precisión, la explicación del desempleo pone en primer plano la idea de la heterogeneidad existente en el punto de arranque de la industrialización ~~sustitutiva~~; dicha heterogeneidad puede irse atenuando pero resulta difícil superarla o impedir que resurja, puesto que el progreso técnico de los centros tiende a reiterar a nuevos niveles las disparidades de densidad tecnológica. Los mismos conceptos - especialización y heterogeneidad - fundamentan la explicación general de los desequilibrios intersectoriales de la producción. Junto con las características de estructura de la propiedad y tenencia del suelo, que también se consideran inherentes a la condición periférica, dichas ideas contribuyen a explicar cómo en el sector agropecuario tiende a generarse desempleo de la fuerza de trabajo e insuficiencia de la oferta agrícola.

Como se puede apreciar, las consideraciones precedentes revelan que los diversos análisis que constituyen la interpretación de la industrialización periférica tienen un considerable grado de unidad, en tanto se hallan interconectados por un contenido general común: ellos incorporan gran parte de las ideas básicas descritas en el capítulo I, en especial las que se refieren a las características del proceso económico de la periferia durante la fase de desarrollo hacia adentro.



#### Capítulo IV

##### EL DETERIORO DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA

Este capítulo describe la tercera versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio, aquí denominada "versión industrialización".<sup>1/</sup> De acuerdo con ella, el fenómeno del deterioro - así como la diferenciación de ingresos que lleva consigo - constituye un resultado natural del desarrollo de la periferia, aun durante la fase en que dicho desarrollo pasa a basarse en la expansión de la industria.

Esta nueva versión de la teoría del deterioro toma en cuenta las principales características de la evolución económica de la periferia en la etapa de desarrollo hacia adentro, en conjunto con los rasgos más notables de las relaciones económicas entre periferia y centro. La amplitud y complejidad de esta temática hacen aconsejable presentar su análisis en dos niveles de aproximación. En el primero y más simple se adopta el supuesto de tecnología constante (puntos 1 al 3), para luego eliminar este supuesto y admitir la existencia de progreso técnico (puntos 4 y 5).

---

<sup>1/</sup> En lo fundamental, las consideraciones de este capítulo se basan en el artículo de Raúl Prebisch "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", presentado a la reunión anual de la American Economic Association celebrada en diciembre de 1958, y publicado en American Economic Review, Vol. 49, Nº 2, mayo de 1959. Dicho artículo nunca fue difundido en español. Los comentarios que suscitó en publicaciones anglosajonas versan principalmente sobre el análisis de la protección arancelaria, que es su objetivo directo. La argumentación sobre el deterioro de los términos de intercambio contenida en el mismo ha merecido escasa atención.

Como se podrá apreciar, la versión industrialización - aun cuando adapta y utiliza instrumentos de análisis muy sencillos, extraídos de la teoría neoclásica de los precios - logra incorporar casi todas las ideas que integran la concepción del sistema centro-periferia. Asimismo, se verá que la gran amplitud de su contenido permite considerarla como una síntesis de los cuerpos teóricos anteriormente examinados (punto 6).

### 1. Las hipótesis básicas

#### 1.1. Principales supuestos 1i/

Se admite la existencia de una economía periférica compuesta por sólo dos sectores productivos, el exportador y el industrial, en la que existen condiciones de competencia y de libre movilidad del trabajo. Las demás características de dicha economía se presentan con referencia al gráfico 1.

En el eje horizontal de dicho gráfico se mide el nivel de empleo. A la izquierda de O y a la derecha de P están consideradas en forma implícita las cantidades de trabajadores ocupados en el sector exportador y en la industria, respectivamente, al cabo de un año base arbitrario. El segmento OP representa la mano de obra adicional generada a lo largo de un número también arbitrario de períodos de ingreso, durante los cuales transcurre el proceso de industrialización que es objeto de análisis. Desde O hacia P se mide el empleo adicional del sector exportador, y desde P hacia O, el de la industria. Las condiciones de expansión potencial de los dos sectores se describen por separado a continuación.



En cuanto al sector exportador, OA representa la magnitud del ingreso real por persona ocupada, medido en términos de bienes industriales, en el período base. OB es el salario real y BA el beneficio real por trabajador, también en unidades físicas de bienes industriales. Para abreviar se los denomina en adelante ingreso medio, salarios y beneficio unitario.

A fin de aislar del análisis el progreso técnico, se supone por el momento que la productividad física media del trabajo es constante en ambos sectores. De acuerdo con este supuesto, la evolución del ingreso medio del sector exportador dependerá de la expansión de la oferta y de la demanda de los 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 de la economía central, y de su elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. Se postula que ellos son tales que cualquier aumento de la oferta de exportaciones trae consigo una caída del precio, y como consecuencia, que el ingreso medio del sector se reduce en el tiempo a lo largo de AM.

Por hipótesis, los salarios disminuyen de acuerdo a BN, paralela a AM, y el beneficio unitario se mantiene constante a su nivel inicial BA. En este supuesto subyace un tratamiento extremadamente simple de la teoría del capital: la constancia de la productividad física del trabajo implica que la dotación de capital por hombre no varía, y la constancia del beneficio unitario implica a su vez que la remuneración del capital

tampoco cambia. 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.2/

En la industria, el ingreso real por persona ocupada medido en bienes industriales - que es igual, por definición, a la productividad física media del trabajo en dicho sector - alcanza la magnitud PC en el período base, equivalente a la del ingreso medio del sector exportador (PC = OA). Coinciden también el nivel de salarios (PD = OB) y el beneficio unitario (DC = BA) de ambos sectores.

La igualación de las remuneraciones de los recursos productivos lleva implícito el supuesto de que en los mercados de dichos recursos la situación inicial es de equilibrio. Tal situación también es de equilibrio de competencia en un sentido más amplio: los costos de la industria al nivel inicial P de empleo aseguran la competitividad de sus productos con bienes importados de tipo similar, sin cualquier protección; y existen además condiciones de equilibrio externo.3/

---

2/ Estos aspectos de la argumentación - los nexos entre ingreso medio, salarios, beneficio unitario y tasa de beneficio - se examinan por separado en el punto siguiente, destinado a la aclaración de cuestiones de detalle acerca de este marco de hipótesis iniciales.

3/ Como se verá más adelante, sólo la situación inicial es de equilibrio externo. En períodos posteriores se producen sucesivos desequilibrios del balance comercial, los que están en la base de la forma de operar característica de la economía periférica.

Pero la expansión de la industria trae consigo el aumento de los costos. Uno de los ejemplos posibles es el incremento del costo por unidad de producto debido al exceso de capacidad instalada, que se asocia a su vez al reducido tamaño del mercado. Aunque la productividad física media del trabajo se supone constante, la subutilización de maquinarias y equipos reduce la productividad neta, por cuanto los gastos por concepto de depreciación inciden sobre una producción inferior a la de plena capacidad. Sea por la incidencia de este factor o por la de otros gastos fijos, la ampliación de la industria provoca el alza de los costos, o lo que es igual, la reducción del ingreso medio de dicho sector, el cual, por hipótesis, va cayendo de acuerdo a CMF a medida que el empleo se expande de P hacia O.

Para que la producción manufacturera mantenga su competitividad con la del exterior, es necesario que algún costo se reduzca. Se supone que este papel compensatorio lo cumplen los salarios, los cuales ante aumentos del empleo industrial se contraen de acuerdo a DNK. El beneficio unitario se mantiene en cambio constante a su nivel inicial DC, indicando que en este segundo sector la remuneración del capital también se mantiene constante.<sup>4/</sup>

---

<sup>4/</sup> Véase explicación detallada en el punto siguiente, dedicado a observaciones complementarias.

En síntesis, en la actividad exportadora el ingreso medio se reduce de acuerdo a AM, a consecuencia de la caída de los precios de las exportaciones, la cual a su vez se vincula a las condiciones de la demanda externa. En el sector industrial, el ingreso medio disminuye de acuerdo a CMF, debido al aumento de costos y/o a la reducción de la productividad neta del trabajo (originada, por ejemplo, por la inadecuación de la escala que adopta la industria periférica). La expansión de ambos sectores se realiza con una baja paralela de los salarios reales, mientras el beneficio unitario conserva su nivel inicial.

Como se podrá apreciar al definir las condiciones potenciales de evolución del sistema económico periférico, este conjunto de supuestos facilita el análisis del modo de operar de dicho sistema y de los resultados a que conduce.

#### 1.2. Observaciones complementarias 5/

i) Para precisar el marco de restricciones dentro del cual se analiza la industrialización de la periferia, es útil reconsiderar los supuestos descritos en el punto anterior, admitiendo que en ambos sectores de la economía periférica prevalecen condiciones muy simples, como las que se describen a continuación.

---

5/ Este punto se destina a la aclaración de ciertos aspectos de detalle del conjunto de hipótesis básicas. Su lectura puede omitirse, sin que ello impida comprender la línea principal de la argumentación.

La función de producción del sector exportador queda definida mediante las siguientes expresiones:

$$\frac{Q_p}{K_p} = C_p; \quad \frac{K_p}{E_p} = D_p; \quad \frac{Q_p}{E_p} = L_p = C_p \cdot D_p$$

En ellas,  $Q_p$  representa el producto total,  $K_p$  el capital y  $E_p$  el empleo, medidos en las respectivas unidades físicas;  $C_p$  y  $L_p$  son la productividad del capital y del trabajo; y  $D_p$  es la cantidad de capital por hombre o densidad de capital.

El ingreso real por persona ocupada, medido en términos de bienes industriales, se define a través de una expresión conocida:

$$Y_{pi} = L_p \cdot \frac{P_p}{P_i} \quad [1]$$

Puede concebirse que la curva AM del gráfico 1 representa una función de producto-ingreso medio como la anterior. Ambas indican que el ingreso real medio ( $Y_{pi}$ ) depende de la productividad física media del trabajo ( $L_p$ ), del precio del bien que produce la industria ( $P_i$ ), y del precio del bien primario que supuestamente se exporta ( $P_p$ ). De acuerdo a las afirmaciones que aquí se comentan,  $L_p$  es un dato,  $P_i$  permanece constante y/o al nivel de 1, e  $Y_{pi}$  decrece a medida que aumenta el empleo en la actividad exportadora, por el solo efecto del aumento de la producción sobre  $P_p$ . 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."<sup>6/</sup>

---

6/ Prebisch, R., Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, op. cit., p. 271.



En la expresión

$$S = L_p \frac{P_p}{P_i} - B \quad [2]$$

S representa el salario real, y B, el beneficio real unitario, esto es, el beneficio por persona ocupada, medido en términos de bienes industriales. Admitiendo que no existen más costos que los salarios, dicha expresión revela que la suma de éstos y del beneficio unitario constituye a la vez el ingreso medio bruto y neto del sector exportador. La curva BN del gráfico 1, trazada paralelamente a AM a una distancia que equivale al beneficio unitario, es representativa de una función como la anterior, en que se supone que B permanece constante, mientras S disminuye a medida que el ingreso medio se contrae.

En el sector industrial se produce, por hipótesis, un solo bien homogéneo, en las condiciones de tecnología constante implícitas en las siguientes expresiones:

$$\frac{Q_i}{K_i} = C_i; \quad \frac{K_i}{E_i} = D_i; \quad \frac{Q_i}{E_i} = L_i = C_i \cdot D_i;$$

en las cuales se utiliza una nomenclatura en todo similar a la anterior, aplicada en este caso a la actividad manufacturera.

Si no hay cambios en las técnicas productivas, ¿en qué sentido es legítimo afirmar que la expansión de la industria trae consigo un alza de costos? La inadecuación de la tecnología constituye uno de los argumentos plausibles, ya que ella obliga a adoptar escalas excesivas para la estrechez de los mercados periféricos, lo que conduce a la subutilización

del capital. Sin embargo, es necesario observar que, dado el tipo lineal de función de producción que se ha definido, el aumento de costos proveniente de la capacidad ociosa no se traduce en una alteración de los coeficientes técnicos que reduzca la productividad física del trabajo. La subutilización del capital, entendida como su uso durante un número de horas inferior al normal en cada período de producción, reduce la productividad del capital en proporción al tiempo en que dicho recurso queda ocioso, y simultáneamente aumenta la densidad de capital exactamente en la misma proporción. En otras palabras, en la expresión  $L_i = C_i D_i$ , que representa el ingreso real medio de la industria, la reducción de  $C_i$  provocada por la subutilización del equipo es exactamente compensada por el aumento de  $D_i$ .

Las consideraciones precedentes inducen a replantearse la cuestión anterior en otros términos. El aumento de los costos, de acuerdo con las hipótesis de linealidad de la función de producción y de tecnología constante, no puede ser asimilado a rendimientos físicos decrecientes. ¿Cómo entonces produce la paulatina reducción del ingreso real medio de la industria? La respuesta se encuentra en la diferenciación entre los conceptos de ingreso bruto y neto.  $L_i = C_i \cdot D_i$  define el ingreso medio bruto, y éste no decrece con la subutilización del equipo; en cambio, el ingreso medio neto sí disminuye, puesto que los costos de mantenimiento y depreciación no se reducen proporcionalmente a la subutilización del capital.

La expresión

$$Y_{ii} = L_i - \frac{f_i(E_i)}{P_i}$$

[3]

es apta para definir el ingreso medio neto, en 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 pues el costo medio real, esto es, en términos de dicho bien. La curva CMF del gráfico 1 se puede considerar representativa de una expresión como la anterior: se admite en ella que el ingreso real medio, en su sentido neto, decrece a consecuencia del alza de los costos en la actividad industrial, a medida que aumentan el empleo y el volumen de producción.

La tasa real de salarios puede definirse mediante una expresión similar a la utilizada para el sector exportador.

$$S = L_i - \frac{f_i(E_i)}{P_i} - B \quad \boxed{4}$$

Como en la industria B también se considera constante, a medida que el empleo se expanda,  $S$  habrá de reducirse, a fin de compensar el alza de costos (i.e., el incremento del término  $f_i(E_i)/P_i$ ). En términos gráficos, mientras el ingreso medio industrial disminuye de acuerdo a la curva CMF, el salario cae según la curva DNK, paralela a la anterior, y distante de la misma en el monto del beneficio unitario.

Las consideraciones precedentes ilustran la similitud de los argumentos relativos a la evolución potencial de los dos sectores que componen la economía periférica. Las respectivas funciones del ingreso

real medio contribuyen a esclarecer por qué se considera que el ingreso por habitante en las actividades de exportación disminuye junto con la merma de los precios 7/ (esto es, con la baja de  $P_p$ , en la ecuación 1); ellas también aclaran por qué se afirma que lo mismo sucede en las actividades industriales, debido a los mayores costos, en las sucesivas ramas de la industria 8/ (esto es, el alza del término  $f_i(E_i)/P_i$ , en la ecuación 3/).

También es similar el tratamiento de las remuneraciones de los recursos productivos, como se aprecia más fácilmente a través de las dos formas alternativas en que se puede expresar el salario real:

$$S = L_p \cdot \frac{P_p}{P_i} - B = L_i - \frac{f_i(E_i)}{P_i} - B$$

En el supuesto de que el beneficio unitario (B) es igual en ambos sectores y permanece constante a su nivel inicial, es necesario admitir que el salario ha de ir disminuyendo para compensar la caída de los precios en el sector exportador (la baja de  $P_p$ ), y el aumento de los costos en la industria (el alza de  $f_i(E_i)/P_i$ ).

---

7/ Veáse, Ibid., p. 271.

8/ Veáse, Ibid., p. 271.

Obsérvese, que, según se indica en el texto comentado, 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. Las aclaraciones anteriores ponen 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 sistema de valoración. (Por ejemplo,  $P_p$ ,  $P_i$  y  $S$ , que supuestamente equilibran los mercados respectivos.) Además, puede admitirse que en el centro se producen bienes similares a los de la periferia, que los mercados respectivos también alcanzan el equilibrio, y que la tasa de cambio se ajusta para asegurar la equiparación del poder adquisitivo de las respectivas monedas. Con tales supuestos simplificadores, 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.

Las consideraciones precedentes interesan asimismo como base para examinar el vínculo entre beneficio unitario y tasa de beneficio, y por ese medio examinar la validez de los supuestos sobre tratamiento de la remuneración del capital.

La tasa de beneficio del sector exportador se puede definir mediante la expresión

$$T_p = \frac{B \cdot P_i}{P_k \cdot D_p}$$

en la cual  $P_k$  representa el precio de los bienes de capital, y las demás son variables ya conocidas. De acuerdo a los supuestos anteriormente considerados,  $B$ ,  $P_i$  y  $D_p$  se consideran dados. Bastará entonces admitir

que  $P_k$  es constante - o alternativamente, que los productos industriales y los bienes de capital son cualitativamente iguales - para que  $T_p$  también lo sea. Así pues, en el caso del sector exportador la constancia del beneficio unitario equivale y representa legítimamente a la constancia de la tasa de beneficio.

Dicho razonamiento no se aplica a la actividad industrial. Para esta actividad, la tasa de beneficio puede ser definida por medio de una expresión como la que sigue:

$$T_i = \frac{B \cdot P_i}{P_k \cdot D_i}$$

Incluso suponiendo que  $B$ ,  $P_i$  y  $P_k$  permanecen constantes, en el caso de admitirse que en este sector el aumento de costos es provocado por la subutilización del equipo, habrá que admitir también que  $D_i$ , la densidad de capital, se incrementa de manera continua a medida que crece la producción y el empleo industrial. 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, ella implica que la mencionada tasa se reduce paulatinamente, con la expansión de la industria.

En el conjunto de argumentos relativos a la operación del sistema económico se supone que éste se ajusta para 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 constatar. Se hace pues necesario examinar

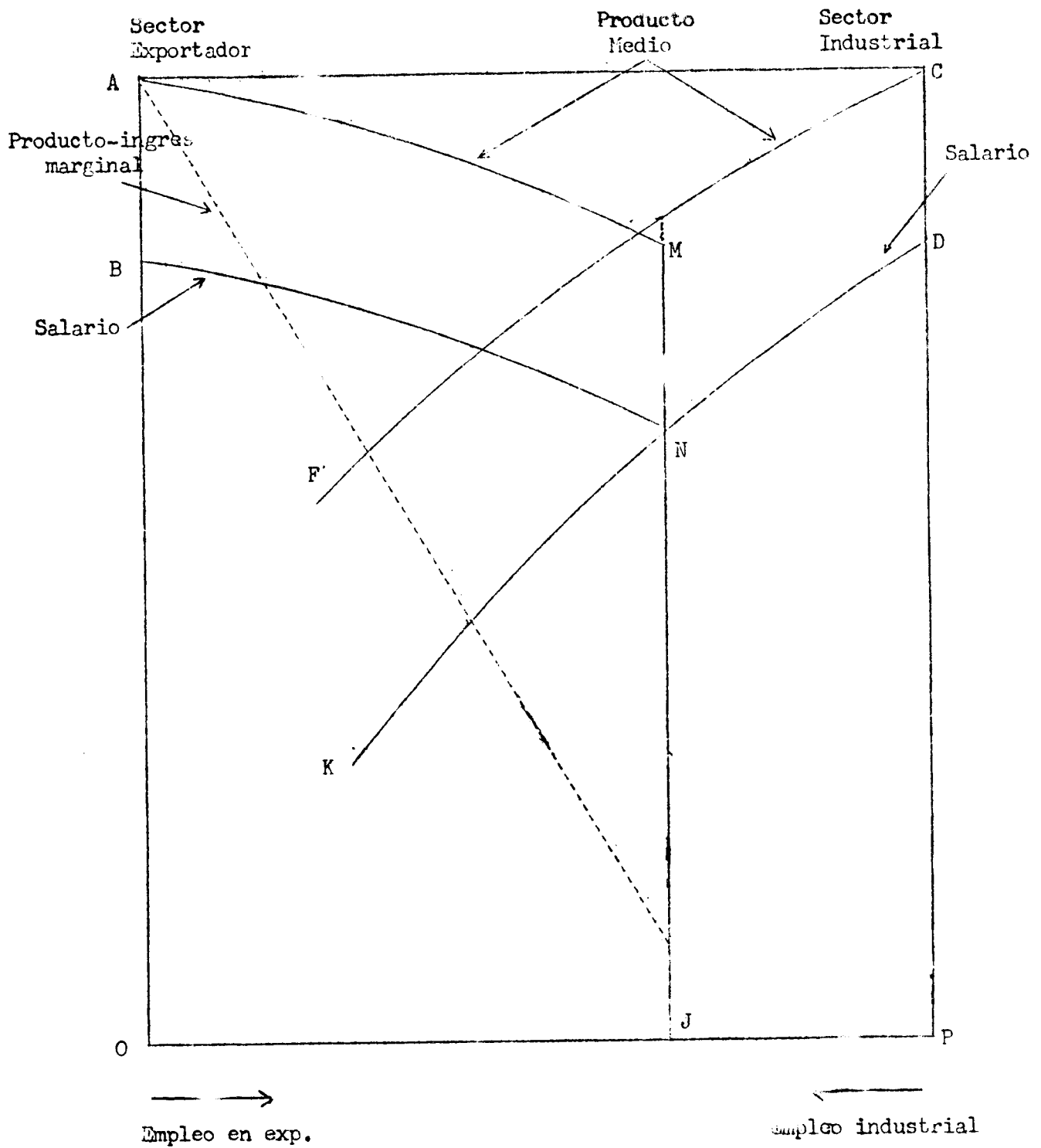
si dicha inconsistencia invalida el razonamiento, o si por lo contrario, no obstante alteraciones menores, aquel conjunto de argumentos conserva en lo esencial su validez.

Una alternativa a los supuestos descritos anteriormente consiste en postular que en la actividad industrial el beneficio unitario es creciente. Teniendo en cuenta que con la expansión de la industria la densidad de capital se va incrementando, el aumento del beneficio por unidad de producto estaría compensando dicho incremento, y asegurando la constancia de la tasa de beneficio. El gráfico 2 incorpora este supuesto alternativo.

En el punto de origen del proceso, el ingreso medio, la tasa de salarios, la densidad de capital, el beneficio por hombre ocupado y la tasa de beneficio se suponen iguales en ambos sectores. A medida que aumenten la producción y el empleo, el ingreso medio caerá de acuerdo a AM en el sector exportador, debido a la baja de los precios de las exportaciones. La tasa de salario habrá de contraerse paralelamente, de acuerdo a la curva BN, asegurando la constancia del beneficio unitario y de la tasa de beneficio.

En cuanto a la actividad industrial, en virtud del aumento de los costos, el ingreso medio caerá de acuerdo a la curva CF. Los salarios reales también tendrán que contraerse, reducción representada por la curva DK. Ex hipótesis, esta baja de los salarios asegura que el beneficio unitario aumenta gradualmente, de forma que la tasa de beneficio permanece constante.

Gráfico 2





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 del proceso de desarrollo y en cualquier punto de él.<sup>9/</sup> Además, los supuestos de competencia y perfecta movilidad interna del trabajo aseguran que también la tasa de salario ha de igualarse. Por ejemplo, al final del proceso, cuando la fuerza de trabajo se distribuye en la cantidad  $O_j$  en el sector exportador, y  $PJ$  en la industria, la tasa de salarios será de  $JN$  en ambos. El beneficio unitario alcanzará la magnitud  $NM$  en el sector exportador, y un monto algo mayor, de la magnitud  $NZ$ , en el sector industrial, diferencia ésta que asegura la igualdad de la tasa de beneficio en ambos sectores.

Como se puede apreciar fácilmente, tanto el análisis de la operación del sistema económico (punto 2) como el de las características de la situación de equilibrio a que se arriba mediante dicha operación (punto 3), pueden realizarse a base del gráfico 2, de manera paralela y enteramente similar a los que se realizan mediante el gráfico 1. Por lo tanto, a efectos de no alejar la argumentación de su formulación original, resulta legítimo referirla al gráfico 1, siempre que se considere que la constancia del beneficio unitario implícita en dicho gráfico equivale y representa - aunque sin total precisión - la constancia de la tasa del beneficio.

<sup>9/</sup> 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.

## 2. La operación del sistema económico

La industrialización de la periferia, librada al juego de las fuerzas del mercado, conduce a la situación definida por el punto J, en la cual la mano de obra adicional se asigna al sector exportador en la cantidad OJ, y a la industria en la cantidad PJ. Antes de examinar el significado de este resultado espontáneo de la libre operación del sistema económico, es conveniente, sin embargo, considerar el modo de operar de dicho sistema, según esta versión de la teoría del deterioro.

De acuerdo al conjunto de supuestos básicos, se parte de una situación de equilibrio en la cual el nivel de empleo en el sector exportador es definido por el punto O, y en la industria, por el punto P. En dicha situación, los precios que rigen para los distintos bienes y recursos productivos equilibran los respectivos mercados; además, al tipo de cambio vigente también se logra el equilibrio del balance de pagos.<sup>10/</sup> Según se plantea, a partir de tal situación, la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro provoca sucesivos déficit en el balance comercial de la primera; tales desequilibrios inducen sucesivas devaluaciones del tipo de cambio:<sup>11/</sup> y, a su vez, estos intentos de corrección del déficit externo mediante la devaluación contribuyen a explicar el funcionamiento del sistema económico periférico, el tipo de mecanismo que lo conduce desde la situación inicial hasta la final.<sup>1111/</sup>

---

<sup>10/</sup> En la parte final de 1.1. se hace referencia al equilibrio externo inicial y al correspondiente tipo de cambio.

Con el fin de describir dicho mecanismo en forma simple, supóngase que en un primer período el incremento del ingreso en el centro es de una magnitud definida, y que también lo es la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. Resulta de ello un determinado incremento de la demanda de exportaciones periféricas. Se supone que la oferta de exportaciones aumenta en igual volumen, de modo que su precio no varía durante ese primer período.

Supóngase, asimismo, que el ingreso adicional generado en la periferia, debido a la elevada elasticidad-ingreso de su demanda de importaciones, lleva a éstas a exceder el monto de las exportaciones, y que el consiguiente déficit externo conduce a la devaluación del tipo de cambio.

Por hipótesis, en el segundo período de ingreso el aumento de la demanda céntrica de exportaciones provenientes de la periferia es el mismo que en el período inicial. Sin embargo, en esta economía se ha producido una devaluación, y con ella un aumento del precio en moneda nacional de las exportaciones, el cual a su vez las hace sobrepasar el volumen registrado en el primer período. La oferta adicional de bienes primarios de exportaciones excede, pues, la demanda adicional, y como consecuencia de ello, el precio externo de esos bienes se reduce. Dado el supuesto de que la productividad media del trabajo y el beneficio unitario se mantienen constantes, debe admitirse que el salario real pagado en el sector exportador se comprime para compensar dicha baja de precio.

Mientras tanto, la devaluación produce el alza del precio interno de los bienes importados, y estimula por esa vía la expansión del empleo y de la producción industrial. Pero en virtud de las razones ya expuestas, esta expansión trae consigo necesariamente el aumento de los costos; ésta a su vez exige que el salario real pagado en dicho sector se reduzca, a fin de mantener la competitividad de la industria, sin variación del beneficio unitario.<sup>11/</sup>

Así, durante el segundo período, las exportaciones aumentan en volumen y posiblemente en valor, y aumenta también la producción industrial con destino interno. Este incremento del producto global induce una expansión del valor de las importaciones periféricas mayor que la del valor de las exportaciones, reiterándose el desequilibrio externo. Como se verá en seguida, esta reiteración del desequilibrio tiene gran importancia para el ulterior funcionamiento del sistema económico.

En efecto, en el tercer período se repite, grosso modo, el mecanismo ya descrito. Si bien durante el período previo el precio externo de las exportaciones periféricas baja, el desequilibrio y la consiguiente devaluación determinan un alza de su precio interno, la cual a su vez estimula el aumento de la producción. Entonces, durante el tercer período

---

<sup>11/</sup> Respecto a la reducción de las distintas variables a una unidad de medida común, y al sistema de valoración utilizable para ello, véanse las observaciones complementarias del punto anterior.

la oferta de exportaciones primarias se expande otra vez más que la demanda con una nueva caída de su precio externo y una reducción del ingreso medio y de los salarios del sector exportador (de acuerdo con AM y BN, respectivamente). Similar es también el comportamiento del sector industrial: el alza del precio interno de las importaciones estimula la instalación o ampliación de nuevas ramas y las hace competitivas, pero los mayores costos y/o la menor productividad implican la baja del ingreso medio y la paralela comprensión de los salarios (según 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, manteniendo el beneficio unitario y alcanzando niveles cada vez más bajos de salario real. El sistema económico periférico pasa así de una situación inicial arbitraria a otra final definida por el punto J; entre ambas se incorpora toda la fuerza de trabajo adicional, que se distribuye entre el sector exportador y la industria en las cantidades representadas por OJ y PJ, respectivamente.

Parece conveniente poner de manifiesto los rasgos más sobresalientes del mecanismo económico que conduce de una a otra situación. Respecto del centro, se supone que la tasa de crecimiento del ingreso y la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones tienen una magnitud determinada, lo que a su vez implica suponer que está dada la tasa de aumento de la demanda céntrica de importaciones. Respecto a la periferia, se da por supuesto que un primer desequilibrio externo, y la consiguiente devaluación,

inducen cierto aumento del ingreso; y que éste, debido a la alta elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, hace crecer estas últimas en mayor medida que las exportaciones. Se reitera así el desequilibrio externo, que incita a nuevas devaluaciones, en sucesivos períodos. En otras palabras, se concibe que el funcionamiento del sistema económico está condicionado por el diferente dinamismo que muestra la demanda de importaciones en el centro y en la periferia, disparidad que constituye el germen de los sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones.

Bajo la influencia de este mecanismo la producción periférica se expande, pero mostrando distintas características en cada uno de sus dos sectores básicos.

Las sucesivas devaluaciones impulsan la expansión de la industria en condiciones de productividad decreciente. Para que se mantengan su competitividad y el nivel del beneficio unitario, es necesario que se reduzca el salario real. Por lo tanto, en la industria, la merma de la productividad y la disponibilidad (y/o la sobreabundancia) de mano de obra confluyen, de modo de hacer 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 cada vez menores, debido a las condiciones de la demanda; mientras tanto, se mantiene la remuneración del capital y se reduce la del trabajo. Así pues, el salario en el sector exportador disminuye a parejas con el de la industria (de OB a JN) debido al deterioro de la relación de precios y a la disponibilidad (y/o sobreabundancia) de mano de obra.

En síntesis, la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones del centro y de la 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 consiguiente baja de su precio relativo; tal baja obliga a 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 existente en la periferia.

La síntesis precedente contiene los elementos explicativos fundamentales 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 llevan a la continua creación de un excedente de mano de obra. Se observa, asimismo, que la disparidad de elasticidades es el elemento clave en el análisis del funcionamiento de la economía periférica, mientras que el retraso de la productividad y la presencia de un excedente de mano de obra guardan relación con el marco de condiciones estructurales en que dicha economía funciona. Así pues, tales condiciones de estructura y de funcionamiento, consideradas en conjunto, explican el deterioro, que aparece como un fenómeno necesario, inherente a la industrialización de la periferia.

### 3. Industrialización espontánea y maximización del ingreso

Este punto analiza dos cuestiones relacionadas con el resultado de la libre operación del sistema económico. La primera, la diferencia entre el nivel de ingreso social que se obtiene con dicha operación y el nivel máximo que podría alcanzarse mediante una conducción de la industrialización periférica. La segunda, la "pérdida de ingreso" y/o a la "transferencia de ingreso hacia el exterior" que deriva del juego espontáneo de las fuerzas del mercado.

i) La primera cuestión se presenta a base del gráfico 1. En él, AM representa la función del ingreso real por unidad de trabajo correspondiente al sector exportador. Como ya se señaló, el aumento de la producción de dicho sector, implícita en la expansión del empleo desde O hacia P, trae consigo la caída del ingreso medio, a raíz 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 modo que el ingreso marginal por persona ocupada - asimilable al concepto neoclásico de producto-ingreso marginal - se reduce con mayor intensidad que el ingreso medio, de acuerdo a AFH.

Las curvas media y marginal que corresponden a la industria son, en cambio, coincidentes. El aumento de la producción industrial que proviene de la expansión del empleo desde P hacia O se realiza a costos cada vez mayores; esta alza se representa en la reducción del ingreso real medio a lo largo de CMF. Sin embargo, el aumento de costo no incide sobre las actividades previamente existentes, sino sólo sobre las nuevas actividades del sector industrial. Por lo tanto, el ingreso medio de cada



actividad adicional equivale, en la industria, al ingreso que se obtiene con cada unidad marginal de mano de obra. Gráficamente, la curva CMF representa en forma simultánea las funciones de producto-ingreso medio y de producto-ingreso marginal de dicho sector.liv/

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 la fuerza de trabajo adicional entre el sector exportador y la industria, en las cantidades OG y PG, respectivamente. Con tal distribución se obtendrá un nivel máximo de ingreso social, representado por el área  $OAFCP = OAFG + GFCP$ , subtendida por las curvas marginales de ambos sectores.

Este ingreso máximo factible difiere del que se obtiene mediante la libre operación del sistema económico. En efecto, esta última trae consigo 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, se logra un monto de ingreso equivalente al área  $OAHMCP = OAHJ + JMCP$ , que es menor que OAFCP en la dimensión del área FMH. La observación del gráfico revela además que el juego espontáneo de las fuerzas del mercado no podrá conducir al nivel de ingreso máximo, ya que 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).lv/

De ello se concluye que la optimización de los resultados de una economía periférica como la que simplificadaamente se representa en el gráfico 1 exige una conducción deliberada. Por ejemplo, el uso de instrumentos de política económica tales como la protección arancelaria, los subsidios, los impuestos a la exportación, el tipo de cambio, etc., podría crear condiciones que no favorezcan la expansión de las exportaciones, y podría en cambio incentivar la producción industrial en condiciones compatibles con la igualación de ganancias y salarios en las diversas actividades productivas, requisito propio de las economías de mercado.

ii) El gráfico 1 es también adecuado para examinar la cuestión de la "pérdida de ingreso" y/o la "transferencia del ingreso hacia el exterior". Se registra en él una caída del ingreso medio desde el nivel inicial  $OA = PC$  hasta el nivel final  $JM$ . Como se supone constante el beneficio unitario, esta reducción del ingreso refleja sólo la paralela reducción de los salarios de  $OB = PD$  a  $JN$ . Sin embargo, la merma de los salarios tiene distinto significado en cada uno de los dos sectores que componen la economía periférica. En la industria, acompaña la caída de la productividad del trabajo; en el sector exportador, en cambio, compensa el deterioro de la relación de precios, sin que varíe la productividad. De ello se desprende que los frutos potenciales del sector exportador (en términos de ingreso), se pierden a raíz del movimiento desfavorable de los precios, aun cuando el nivel de productividad se haya mantenido.

Con el fin de simplificar la evaluación gráfica de esa pérdida, admitáse que OP representa el total de la fuerza de trabajo disponible. En el período final, siendo OJ el empleo en el sector exportador, el ingreso generado en el mismo equivale a la multiplicación del ingreso medio (JM) por la cantidad de trabajo utilizada (OJ); es decir, el ingreso total es dado por el área OM'MJ. Si el precio relativo de las exportaciones no variara, el ingreso medio permanecería constante a su nivel inicial OA, de tal modo que en el período final, el volumen de empleo OJ generaría un ingreso social mayor, equivalente al área OAA'J. La diferencia M'AA'M entre ambas áreas representa una "pérdida de ingreso" y/o una "transferencia de ingreso" hacia el exterior.

Como se puede apreciar, esta es una diferencia entre el valor de cierto volumen físico de exportaciones calculado 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 acepción puramente contable que se acaba de indicar, las expresiones anteriores poseen una particular significación teórica. 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, como resultado del deterioro de los términos del intercambio. Este fenómeno constituye, pues, un mecanismo que hace disminuir el ingreso medio del sector exportador sin que exista variación de la productividad. O aun, como se verá con mayor claridad

al incorporar la consideración del progreso técnico, el deterioro constituye un mecanismo que hace (y a la vez pone de manifiesto) que el ingreso medio del sector exportador aumente menos que la productividad del trabajo, y por lo tanto lleva a que en parte se pierdan los posibles frutos del progreso técnico.

iii) El examen del nexo entre el deterioro y la transferencia de ingreso puede replantearse sobre bases algo más generales.<sup>12/</sup> Para ello, admítase que  $L_i$  representa la productividad física media del trabajo en la industria de la periferia,  $L_p$  la de su sector exportador, y  $R$  la relación de precios de los bienes producidos en esas dos actividades.

Las ecuaciones

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

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

expresan las condiciones de equilibrio que hipotéticamente rigen en la economía periférica al cabo de un período inicial (1) y de otro final (2), entre los cuales transcurre un proceso espontáneo de industrialización similar al descrito mediante el gráfico 1. Tales ecuaciones indican que en ambos períodos el ingreso medio industrial ( $L_i$ ) y el ingreso medio primario medido en términos de bienes industriales ( $L_p \cdot R$ ), se han equiparado, como expresión de la igualdad de las remuneraciones de los

---

<sup>12/</sup> Dicho examen se trata en el texto que se transcribe y comenta en el punto 4.2.i.

recursos productivos - salarios y beneficio unitario - en los dos sectores que componen la economía periférica y del equilibrio en los mercados de dichos recursos.

Sea  $L_{ic}$  la productividad media del trabajo de la industria céntrica.

Al dividir  $\bar{1}$  por  $L_{ic1}$  y  $\bar{2}$  por  $L_{ic2}$ , se obtiene:

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

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

Dividiendo miembro a miembro  $\bar{4}$  por  $\bar{3}$ , se obtiene:

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

En la ecuación  $\bar{5}$ ,  $L_{i1}/L_{ic1} = 1$ , siempre que se suponga que las productividades industriales de la periferia y del centro son coincidentes durante el período inicial. Además,  $L_{ic1}/L_{ic2} = 1$ , en el caso de que no exista progreso técnico entre dicho período y el final. Con tales supuestos, se cumplirá asimismo la siguiente condición de equilibrio, derivada de las anteriores:

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

El primer miembro de  $\bar{6}$  representa la relación entre las productividades industriales de periferia y centro, luego de transcurrido el proceso de industrialización que se está considerando. El segundo miembro es el índice de variación del ingreso medio del sector exportador periférico, medido en términos de bienes industriales ( $L_{p2} \cdot R_2 / L_{p1} \cdot R_1$ ), a la vez constituido por el producto

del índice de variación de la productividad primaria periférica ( $L_{p2}/L_{p1}$ ) y por el índice de variación de la relación de precios ( $R_2/R_1$ ).

La ecuación anterior permite visualizar fácilmente la conclusión que sigue: si a consecuencia del alza de costos que se produce en la industria de la periferia, la relación entre las productividades industriales se hace menor que 1 (v.gr., si  $L_{i2}/L_{ic2} = 0,8$ ), no obstante que la productividad primaria permanece constante (a pesar de que  $L_{p2}/L_{p1} = 1$ ), habrá de producirse deterioro de la razón de cambio entre los bienes de ambos sectores ( $R_2/R_1 = 0,8$ ).

Ya se indicó que el deterioro se concibe como un fenómeno necesario, derivado de las condiciones de estructura y funcionamiento en que procede la industrialización de la periferia. La ecuación precedente 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 razonamiento puede ser planteado en otros términos. El fenómeno necesario del deterioro muestra que el ingreso real medio del sector exportador no varía de acuerdo con la variación de su propia productividad (en este caso el ingreso medio se reduce, mientras la productividad permanece constante). O aun, 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" o "transfieren" a través de la baja de los términos 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 potencial del

mismo, en caso de que el deterioro no fuese inherente al desarrollo periférico y al marco de sus relaciones con el centro.

#### 4. El deterioro y la transferencia del ingreso

##### 4.1. Generalización del argumento

Este punto retoma la argumentación del anterior, incorporando a ella la existencia de progreso técnico, y/o el aumento de la productividad del trabajo. Para el examen de la significación del deterioro en estas nuevas condiciones, de suyo más complejas, conviene comenzar considerando un ejemplo sencillo como el que se resume a continuación.<sup>13/</sup>

Variables Períodos	Referentes a la periferia					Referentes al centro		Variaciones		
	$L_i$	$s$	$L_p \cdot R$	$L_p$	$R = P_p / P_i$	$L_{ic}$	$s_c$	$L_{i2} / L_{i1}$	$L_{p2} / L_{pi}$	$L_{ic2} / L_{ic1}$
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

El cuadro precedente registra los valores de equilibrio de ciertas variables al cabo de dos períodos de ingreso, uno inicial y otro final, entre los cuales transcurre el proceso de industrialización de una hipotética economía periférica.

<sup>13/</sup> Dicho ejemplo, así como el conjunto de consideraciones de esta parte del trabajo se basa en el texto que se transcribe y comenta en las observaciones complementarias del punto 4.2.

Se supone que, al término del período inicial, en el sector industrial de dicha economía el ingreso medio es de 100 unidades físicas de su producción ( $L_{i1}=100$ ), y el salario real de 80 ( $s_1=80$ ), con lo cual queda definido el beneficio por trabajador, cuyo monto alcanza a 20 unidades ( $b_1=20$ ). 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 del producto respectivo ( $L_{p1} = 100$ ), la relación de precios de equilibrio habrá de ser de 1 ( $R_1 = 1$ ).

En cuanto al período 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 ( $b_2 = 30$ ). La igualación de las remuneraciones conduce a 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 como se admite que la productividad en dicho sector aumenta en un 50%, de 100 a 150 ( $L_{p2} = 150$ ), tácitamente se está aceptando que la relación de precios disminuye de 1 a 0.8 ( $R_2 = 0.8$ , dado que  $L_{p2} \cdot R_2 = 120$  y  $L_{p2} = 150$ ).

Para simplificar el análisis, se supone que la economía central se especializa en la producción de bienes industriales, y que en el período inicial la productividad de su industria equivale a la de la industria periférica. De ahí que el ingreso real medio alcance en el centro la magnitud de 100 ( $L_{ic1} = 100$ ). 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 cual 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 50% entre ambos períodos, y en consecuencia, que su ingreso medio se eleva en el segundo a 150 ( $L_{ic2} = 150$ ). Como la remuneración del capital vuelve a igualarse, a un nuevo nivel representado por el beneficio unitario de 30 ( $b_2 = 30$ ), la tasa de salario llegará en el centro a 120, y será por lo tanto mayor que la de la periferia ( $s_{c2} = 120 > s_2 = 90$ ).

explica

Esta diferencia en los salarios/por sí sola la desigualdad entre los niveles de ingreso medio del centro y de la periferia al término del proceso considerado ( $L_{ic2} = 150 > L_{i2} = L_{p2} \cdot R_2 = 120$ ). Sin embargo, su significación es distinta para cada uno de los dos sectores que componen la economía periférica.

Considérese en primer lugar la industria. Dados los 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 una situación inicial, en que su productividad equivale a la del centro ( $L_{i1} = L_{ic1} = 100$ ), hasta otra situación final, en la cual las productividades se diferencian sustancialmente en las respectivas actividades marginales ( $L_{i2} = 120 < L_{ic2} = 150$ ). La ampliación de la industria hacia ramas de menor productividad relativa va exigiendo la paralela diferenciación de los salarios, y al mismo tiempo, la sobreabundancia de mano de obra va haciendo posible dicha diferenciación. Importa destacar que el pago de menores salarios en la periferia, que es esencial para conservar la competitividad de su industria,

resulta compatible, sin embargo, con un aumento del ingreso industrial medio exactamente proporcional al aumento de la productividad del trabajo: ambos se incrementan de 100 a 120.

La operación del sistema económico impulsa, junto con la expansión industrial, el aumento de la producción de exportaciones; y lo hace a tal ritmo que, dadas las condiciones dinámicas de la demanda, la relación de precios cae de 1 a 0.8 entre el período inicial y el final. Ante esta reducción del precio relativo de las exportaciones, el sector exportador, para generar un nivel de beneficio unitario igual al de la industria, debe pagar salarios que también se diferencien de los del centro. Así pues, en cuanto al sector exportador, el deterioro de los términos del intercambio exige la diferenciación de su nivel de salarios respecto del nivel existente en el centro. (La existencia de un excedente de mano de obra lo permite, además.) Varía en este caso el sentido de dicha diferencia, pues 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 sólo es de un 20%. Ahora bien, puesto que la diferenciación de salarios en el sector exportador compensa el deterioro de los términos del intercambio, éste tiene el mismo sentido que se acaba de señalar: implica que el ingreso medio del sector exportador aumenta menos 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, recurriendo nuevamente a la ecuación [5], de la cual se deduce la siguiente expresión:

$$\frac{\frac{L_{i2}}{L_{i1}}}{\frac{L_{ic2}}{L_{ic1}}} \cdot \frac{L_{ic2}}{L_{ic1}} = \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \cdot \frac{R_2}{R_1} \quad \underline{[6a]}$$

Es ésta una condición de equilibrio, ya que se la obtuvo a partir de condiciones de equilibrio. En ella,  $L_{i2}/L_{i1}$  es el índice de variación de la productividad industrial periférica; y  $L_{ic2}/L_{ic1}$  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 con el cual la productividad aumenta más en el centro que en la periferia, y la admisión implícita en el mismo de que dicho aumento es mayor en el centro que en cualquiera de los sectores periféricos.

De acuerdo con tal hipótesis,

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

De  $\overline{6a}$  se extrae pues una primera conclusión: el ingreso medio aumenta más en las economías centrales, que en la actividad exportadora de la periferia, lo que equivale a afirmar que la industrialización 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 en el seno de la economía periférica.

La ecuación

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

es una variante de la anterior, en la cual sólo se tiene en cuenta explícitamente la economía periférica. De ella se desprenden las siguientes conclusiones adicionales.

Primero

$$\frac{L_{i2}}{L_{i1}} > \frac{L_{p2}}{L_{p1}} \quad . \quad . \quad . \quad R_2/R_1 > 1$$

Es decir, si la productividad aumenta a mayor ritmo en la industria que en el sector exportador, la relación de precios ha de mejorar. Mediante la industrialización, se logra en tal caso captar parte de los frutos del progreso técnico del centro, aunque no en grado suficiente para evitar que tales frutos se concentren en dicha economía.

Segundo

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

Esto es, si la productividad aumenta a igual ritmo en la industria y en el sector exportador, la relación de precios no varía. A diferencia del caso anterior, ello implica que la periferia sólo logra retener los frutos de su propio progreso técnico, pero no puede beneficiarse con parte de los del centro.

Tercero

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

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, a la cual se asocia una pérdida y /o una transferencia hacia el centro de los frutos del progreso técnico logrado en la periferia.

Las consideraciones precedentes permiten precisar los límites dentro de los cuales son válidas las postulaciones cepalinas respecto del deterioro - y la pérdida y/o la transferencia de ingreso implícita en él - como fenómeno inherente al proceso espontáneo de industrialización de la periferia. Como ya se señaló, se parte del supuesto de que la productividad aumenta más en el centro que en la periferia. Siempre que en ésta se haga necesario emplear el exceso de mano de obra en ramas industriales cuya productividad aumenta en el margen menos que la del sector exportador, habrá deterioro de los términos del intercambio. Esto a su vez implica que el ingreso medio de este sector se incrementa según la tasa con la cual crece la productividad industrial, y no según 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 atraso en que comienza y se desarrolla la industrialización periférica, se produce una pérdida de ingreso potencial, pues el ingreso medio del sector exportador crece a un ritmo menor que su propia productividad.

La expresión anterior es en sí misma ambigua, pues evoca una reducción neta, una pérdida efectiva en el monto absoluto de ingreso real. En verdad, con ella sólo se indica 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. En otras palabras, la expresión "transferencia de ingreso" sugiere que la economía periférica opera de manera perversa: a consecuencia de su modo de funcionamiento y de sus condiciones de estructura, los incrementos de productividad no logran traducirse en un equivalente aumento del ingreso real. Se entiende además que el deterioro es la manifestación inmediatamente visible (en el plano 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 del sector exportador y el aumento de su ingreso real medio.

#### 4.2. Observaciones complementarias 14/

Como se ha podido apreciar, la última parte de la sección 3 examinaba los vínculos entre deterioro y transferencia de ingreso sobre bases algo más generales que las del gráfico 1. Al generalizar el argumento (4.1.) se vuelven a considerar dichos vínculos, tomando en cuenta ahora la existencia del progreso técnico. En ambos casos, los textos en que se apoya el análisis de este tema contienen ciertas imprecisiones. Por ello se ha considerado conveniente transcribirlos y comentarlos, con el fin de demostrar que ellas no invalidan las conclusiones antes enunciadas.

i) Postulando - para simplificar - que la tecnología no varía, el tema mencionado se aborda en los siguientes términos:

"... 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.)

---

14/ Como en el caso de las observaciones complementarias de 1.2., éstas también se refieren a precisiones que no afectan la línea principal de la argumentación y su lectura puede omitirse.

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."<sup>15/</sup>

---

<sup>15/</sup> Raúl Prebisch, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", *op. cit.*, págs. 258-259. "... internamente no hay ningún cambio, salvo que el costo real en nuevas ramas de la industria será más alto que en las ramas existentes. Pero externamente el descenso de los salarios en las actividades exportadoras, al que acompaña la caída en los precios (ambos en moneda extranjera), refleja el proceso de transferencia del ingreso real a través del deterioro de los términos de intercambio.

A fin de aclarar este proceso de transferencia, debemos proponer los conceptos de relación entre productividades físicas (en adelante "relación entre productividades") y de relación entre salarios. La primera expresa la razón entre la producción por hombre de la periferia y la que se logra en el centro. Existe una amplia gama de dichas relaciones. Por ejemplo, en el sector exportador de productos primarios de la periferia la productividad media puede variar entre tres veces y 0.50 de la que corresponde al centro; y estas exportaciones de menor productividad relativa sólo serán realizables con salarios proporcionalmente menores. Así, por ejemplo, si el nivel de salarios alcanza a la mitad que en los centros, podrán desarrollarse las actividades exportadoras que sólo tengan la mitad de la productividad... (para evitar complicaciones, no se incluye la renta de la tierra, puesto que ésta no puede ser transferida).

Existe también una gama similar de relaciones entre productividades industriales. Las industrias con una relación de 0.50 o más pueden desarrollarse sin protección en la periferia, pero las que tengan una relación menor, como por ejemplo 0.40, la necesitarían. Hemos visto que si estas industrias marginales son necesarias para el pleno empleo del excedente de mano de obra, el libre juego de las fuerzas de mercado conducirá a un deterioro de los salarios (en moneda extranjera), en la medida necesaria para contrarrestar la menor relación entre productividades de la industria, en comparación con las del sector exportador, (lo que es otra manera de expresar que existen costos mayores que los precios de importación). De este modo para que las industrias marginales sean competitivas, los salarios (en moneda extranjera) deben bajar hasta que la relación entre salarios disminuya de 0.50 a 0.40, proceso que va acompañado por la baja de los precios de exportación. Este es el caso de transferencia del ingreso real que hemos visto antes."



Para el examen del nexo entre el deterioro y la transferencia de ingreso, se proponen los conceptos de relación entre productividades y de relación entre salarios. El primero se refiere al cociente entre las productividades físicas medias del trabajo de las actividades industriales marginales de periferia y centro - para abreviar denominado relación de productividades industriales - o bien al cociente entre las productividades físicas medias del trabajo de las respectivas actividades primarias marginales, o relación de productividades primarias. La relación entre salarios expresa la razón entre los salarios reales prevalecientes en las dos economías mencionadas.

Si se admite que esta última es de 0.50, la consecuencia es la siguiente: en la periferia algunas actividades de exportación cuya productividad es la mitad que en el centro pueden desarrollarse, puesto que la relación entre salarios (también de la mitad) convierte en competitivas a esas actividades de menor productividad. Del mismo modo, la industria periférica puede expandirse hacia actividades cuya productividad física sea la mitad que en la industria céntrica; los menores salarios hacen que sus productos puedan competir con similares importados.

Tácitamente, el nexo 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 0.50). Según se aduce, si para emplear el exceso de mano de obra se hace necesario expandir la industria periférica hasta un punto en que la relación entre productividades industriales se reduzca (v.gr., a 0.40), "... el libre juego de las fuerzas del mercado conducirá a un deterioro de los salarios..., en la medida necesaria para contrarrestar

la menor relación entre productividades...". Puesto en otras palabras, "... para que las industrias marginales sean competitivas, los salarios... deben bajar hasta que la relación entre salarios se reduzca de 0.50 a 0.40, proceso que va acompañado por la baja de los precios de exportación".

En lo que respecta a la industria periférica, la merma de la relación entre salarios no refleja otra cosa que su mayor costo relativo. Pero en la actividad exportadora, cuya productividad relativa no ha variado, la baja de la relación entre salarios, "... al que acompaña la caída en los precios..., refleja el proceso de transferencia del ingreso real a través del deterioro de los términos del intercambio".

Es fácil comprobar que la argumentación comentada no tiene suficiente coherencia. Respecto de la periferia, se admite que la operación de su sistema económico equipara la remuneración de los recursos productivos, esto es, iguala la tasa de salarios y el beneficio unitario en los dos sectores que lo componen. Si ello también sucede en el centro - y no hay razones para establecer supuestos diversos - el salario del sector primario de dicha economía se equiparará al de la industria, situándose en un nivel más alto que el de la periferia. En estricta lógica, ha de admitirse pues que, a fin de compensar esta diferenciación de salarios, la productividad primaria también tendrá que ser mayor en el centro que en la periferia, y esto en la misma proporción en que difieren las respectivas productividades industriales. Por lo tanto, argüir que la relación industriales decae, mientras que la relación entre productividades 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 debe 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 invalidan los resultados de la argumentación. Como pudo comprobarse en la parte final del punto 3, cuando se procura eliminarlas del análisis, se llega a conclusiones perfectamente similares y compatibles con el conjunto de hipótesis de las cuales se parte.

ii) A continuación de la cita anterior, y levantando el supuesto de la inexistencia de progreso técnico, el análisis del nexo entre deterioro y transferencia de ingreso 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."<sup>16/</sup>

---

<sup>16/</sup> Ibid., p. 259. "Consideremos ahora el otro caso. Supóngase que el progreso técnico en el sector exportador es tal que la relación entre las productividades en las actividades marginales aumenta de 0.50 a 0.70, sin que haya aumento alguno en la relación entre productividades industriales, que permanece al nivel de 0.50, en el margen. En este caso será la productividad diferencial de las exportaciones en relación con la industria lo que tiende a transferirse.

Podemos simplificar ambos casos mediante una generalización amplia: siempre que la relación entre productividades sea mayor en las exportaciones 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 por el libre juego de las fuerzas de mercado. Esto se produce cuando el excedente de mano de obra debe emplearse en ramas industriales con una relación entre productividades menor que la del sector exportador de productos básicos, y también cuando la relación entre productividad de este último se incrementa con mayor rapidez que la relación entre productividades industriales."

Como se puede apreciar, en estas afirmaciones se postula la existencia de una situación inicial similar a la descrita por la cita precedente. En dicha situación la relación de productividades industriales es de una magnitud arbitrariamente definida, y coincide con la relación de productividades primarias (v.gr., ambas se hallan al nivel de 0.5).

A partir de esta situación se incorpora progreso técnico, tanto en la industria del centro como en la de la periferia, y ello se refleja en un aumento tal de la productividad del trabajo de ambas, que en una segunda situación la relación entre productividades industriales permanece constante. Se postula también que el progreso técnico produce un aumento de las productividades primarias. Pero en este caso, la productividad aumenta a mayor ritmo en el sector primario periférico, de manera que en esta segunda situación la relación entre productividades primarias se incrementa (a 0.7, por ejemplo).

De este razonamiento se concluye lo siguiente: "Siempre que la relación entre productividades sea mayor en las exportaciones ...  $\sqrt{\text{relación de productividades primarias}}$  ... 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.

A modo de paralelo de lo indicado en i), se puede demostrar que estas consideraciones utilizan en forma inadecuada el concepto de relación entre productividades.

En efecto: llámese  $L_i$  a la productividad media de la industria periférica,  $L_p$  a la del sector exportador, y  $R$  a la relación de precios de sus productos. 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 ingreso medio que se obtiene en ambas. En otras palabras aún, se dará que  $L_i = L_p \cdot R$ . Llámese  $L_{ic}$  y  $L_{pc}$ , respectivamente, a las productividades físicas medias industrial y primaria de la economía central. Desde que se admita que también en ella el libre juego de las fuerzas del mercado iguala las remuneraciones de los recursos en ambos sectores - y no hay razones para suponer que dicha economía opera en este aspecto de forma distinta a la periferia - habrá de cumplirse que  $L_{ic} = L_{pc} \cdot R$ . 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 el texto antes transcrito, envuelve una contradicción.

Sin embargo, hay que señalar que, en lo que respecta al significado del deterioro de los términos de intercambio, la utilización de los mismos conceptos, procurando evitar dicha inconsistencia, permite alcanzar en forma coherente y válida conclusiones equivalentes a las del texto comentado.

## 5. Elasticidades, productividad y deterioro

### 5.1. Causas y significado del deterioro

El análisis precedente se refiere al significado del deterioro de los términos del intercambio; por eso puede realizarse mediante un método estático-comparativo, confrontando dos situaciones de equilibrio. Para examinar las causas del deterioro, en cambio, es necesario tener en cuenta el proceso dinámico del ajuste entre ambas situaciones. Los documentos de la CEPAL contienen sólo un esbozo de tal tipo de análisis, que se realiza a modo de contraste y ampliación del examinado en el punto 2, en el cual, para simplificar, se suponía la ausencia de progreso técnico.<sup>17/</sup>

El nuevo análisis sí considera la existencia de avance tecnológico, pero parte, como el anterior, de las hipótesis siguientes: al comienzo del proceso de industrialización de una economía periférica, la productividad del trabajo de su sector industrial equivale a la del sector correspondiente del centro; la movilidad del capital asegura la igualdad de la remuneración del mismo en ambas economías. Tales hipótesis son compatibles con otra: al inicio del proceso los salarios también están equiparados. Se supone además que entre las dos economías componentes del sistema existe disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones, y que esto lleva a sucesivos déficit externos y devaluaciones en el polo periférico, de modo similar al ya examinado.

---

<sup>17/</sup> Los textos pertinentes se transcriben y comentan en el punto 5.2.

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 traía consigo un aumento de costos, o lo que es lo mismo, una caída de la productividad neta del trabajo, reflejada en la declinación de la curva CMF. Los salarios disminuían paralelamente, a lo largo de DNK, a fin de preservar la competitividad de la producción industrial periférica. En el análisis actual se admite, en cambio, que durante el proceso de industrialización la productividad aumenta a mayor ritmo en el centro que en la periferia, de modo que los respectivos niveles de productividad se diferencian gradualmente. Partiendo de este nuevo supuesto, para mantener la competitividad de la industria periférica no es necesaria la reducción de los salarios; la diferenciación gradual del nivel de salarios respecto a la economía central será suficiente para compensar la desigualdad de las productividades del trabajo.

Los desequilibrios y devaluaciones impulsan también la expansión del sector exportador al elevar los precios de sus productos en moneda nacional. Se produce así un aumento de las exportaciones, el cual, frente al crecimiento relativamente lento de la demanda, lleva al deterioro de la relación del intercambio. A su vez, ésta es compensada por la diferenciación del nivel de salarios pagados en el sector exportador respecto al de la economía central, y no ya por la merma de su nivel absoluto.

Considérese la evolución de ambos sectores, de manera simultánea. El proceso de ajuste de la economía en su conjunto es impulsado por la disparidad de elasticidades. Durante dicho proceso la productividad de la industria periférica aumenta, pero menos que en la industria del centro, diferencia, que

se va compensando con la gradual diferenciación del nivel de salarios. Las fuerzas del mercado impulsan al mismo tiempo la expansión del sector exportador, e igualan las remuneraciones de los recursos productivos, en ambos sectores.

Ahora bien, como se postula que la productividad del trabajo aumenta a mayor ritmo en la actividad exportadora que en la industria, la expansión de las exportaciones ha de ser de tal magnitud que afecte negativamente la relación de intercambio; su deterioro compensará el mayor aumento de la productividad del sector exportador y asegurará así la igualación de las remuneraciones de los recursos productivos.

Se concluye, por lo tanto, que el proceso espontáneo de industrialización de la periferia trae consigo el resultado que se acaba de indicar: la caída forzosa de la relación de precios, a raíz de la cual el ingreso medio del sector exportador cambia de acuerdo a la variación de la productividad de la industria, y no al aumento de su propia productividad. El deterioro implica pues que no se logra todo el incremento de ingreso que podría provenir del aumento de la productividad del sector primario-exportador.

En síntesis, los elementos claves para explicar las causas y el significado de dicho fenómeno son los siguientes:

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, al impulsar sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones.



Segundo. En cuanto a su estructura productiva dicha economía se caracteriza por el rezago tecnológico. Desde una perspectiva dinámica, tales condiciones de atraso se manifiestan de dos modos; por un lado, por el menor ritmo de aumento de la productividad de la industria periférica respecto al de su sector exportador, y de éste respecto a la economía central; y por otro lado, por la generación continua de un excedente de mano de obra.

Tercero. La manera de funcionar de la economía periférica, y el marco estructural en que se produce su funcionamiento, explican en conjunto el deterioro de los términos del intercambio. Este se considera como un fenómeno necesario, una tendencia propia del proceso espontáneo de industrialización de la periferia.

Cuarto. Dicho fenómeno constituye un mecanismo mediante el cual se realiza una pérdida de ingreso potencial y/o una transferencia hacia el centro de parte de los frutos del progreso técnico incorporado a la producción de la periferia.

Cabe por último referirse brevemente a los factores que podrían operar en sentido contrario a los que se acaban de resumir, esto es, como fuerzas contrarrestantes de la tendencia al deterioro.<sup>lvi/</sup>

Suele señalarse que la productividad del sector exportador del centro puede aumentar a mayor tasa que en los demás sectores, compensando la diferenciación análoga que se produce en el caso de la economía periférica. Sin embargo, lo anterior se considera improbable, pues como en los centros los bienes de exportación provienen de ramas industriales similares a las que atienden la demanda interna, es de esperar que la productividad se incremente de forma más o menos homogénea.

La tendencia al deterioro también podría ser contrarrestada por el alza de las rentas que remuneran los recursos naturales periféricos, virtualmente capaz de compensar la diferenciación de salarios. Pero, según se afirma, el propio progreso técnico impide que ello se produzca: aunque hace posible explotar nuevos recursos y pagar menos rentas, tiene al mismo tiempo el efecto contrario sobre otras actividades que vuelve obsoletas o transforma en marginales, reduciendo o eliminando las rentas que les corresponderían.

## 5.2. Observaciones complementarias

En el punto anterior, y mediante aproximaciones sucesivas, se llega a explicar las causas y el significado del deterioro de los términos de intercambio sobre la base de un análisis del proceso espontáneo de industrialización de la periferia. Los textos en que se apoya la argumentación no son, tampoco en este caso, totalmente precisos; es pues necesario, para corroborar la validez de las conclusiones precedentes, considerarlos y examinarlos aquí.<sup>18/</sup>

i) Los textos pertinentes se transcriben a continuación:

"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

---

<sup>18/</sup> Las citas que se comentan en este punto resumen la argumentación de la tercera versión de la teoría del deterioro. Sin embargo, las observaciones que aquí se hacen no son indispensables para el desarrollo de la argumentación, sino que constituyen precisiones adicionales.

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 favourable 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 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 favour 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 favourable productivity ratio, industrial occupations with an unfavourable 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 favourable, thus improving the wage ratio..."19/

---

19/ Prebisch, R., "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries," *op. cit.*, pp. 261-262. "En última instancia, la presión sobre los precios de exportación y la correspondiente tendencia hacia el deterioro de los términos del intercambio en el proceso de crecimiento de la periferia librado al juego irrestricto de las fuerzas de mercado es resultado de la disparidad en las elasticidades-ingreso de la demanda y de la forma desigual en que se ha difundido el progreso técnico en la economía mundial, trayendo grandes disparidades de densidad tecnológica. Es decir, la cantidad de conocimientos técnicos, así como la aptitud real para utilizarlos en la producción. Imaginemos un mundo sin tales disparidades. En él no se encontrará tendencia alguna al deterioro. Supongamos que existe (Cont.)

"... 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.

---

19/ (Cont.)

un país A que es preponderantemente industrial, y un país B preponderantemente primario. La tasa de salarios es la misma en ambos países. Además, la relación entre productividades es tal que en A existe una completa gama de actividades, principalmente industriales, en las cuales la productividad es, digamos, hasta el triple de la existente en B. Y en B hay otra gama de actividades, principalmente primarias, en las cuales la productividad también llega al triple de la de A. No existen, por lo tanto, disparidades tecnológicas. Tampoco existe disparidad de elasticidades, y la demanda de bienes está igualmente dividida entre productos primarios e industriales. Finalmente, la población y el ingreso por habitante crecen al mismo ritmo en ambos países. Dados estos supuestos, no hay razón para un deterioro de los términos de intercambio que opere en contra de la producción primaria. De hecho, la demanda de productos primarios aumenta al mismo ritmo que la demanda industrial, y en consecuencia, en B, el incremento (dado) de la fuerza de trabajo no necesita salir de la producción primaria, en la cual la relación entre productividades es favorable para dicho país.

Además, la densidad tecnológica es la misma y la productividad mejora al mismo ritmo en A y en B, y por ello no existe productividad diferencial de este origen que pueda transferirse de uno a otro de los países.

Supongamos ahora que la elasticidad-ingreso de la demanda de productos industriales es mayor que la de la demanda de productos primarios, sin que se produzca ningún otro cambio en los supuestos restantes. Si el país B no puede o no quiere enviar al país A fuerza laboral para aumentar la tasa de industrialización de este último, no tiene otra salida que disminuir la proporción de mano de obra en las actividades primarias en favor de la industria, mediante una distribución del incremento diferente a la anterior. Aquí viene lo importante. En B, la fuerza laboral se transfiere desde ocupaciones primarias con una relación de productividades favorable, hacia ocupaciones industriales en dicha relación es desfavorable. En consecuencia, la presión del exceso de mano de obra obligará a emplearlo de modo que la de relación de productividades baje de 1.00 a digamos 0.80, con una caída correspondiente de la tasa de salarios en el nuevo punto de equilibrio competitivo. Durante el proceso de este ajuste a 0.80 en la relación entre salarios, los precios de exportación disminuirán, transfiriendo ingresos al país A. Lo contrario sucede en el país A. Respondiendo a una mayor tasa de demanda industrial, la fuerza de trabajo se desplazará desde la producción primaria a la industria, donde la relación entre productividades es más favorable, mejorando así la relación de salarios..."

It is obvious that if the industrial productivity ratio is more unfavourable 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 centre, as regards the terms of trade. The centre 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 centre, while 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."20/

En el primero de los párrafos transcritos, se aduce que/<sup>la</sup>"... tendencia hacia el deterioro de los términos del intercambio, en el proceso de crecimiento de la periferia librado al juego irrestricto de las fuerzas del mercado, es el resultado de las disparidades en las elasticidades-ingreso de la demanda y de

---

20/ Ibid., p. 262. "Esta tendencia al deterioro se acentuará si, además de la disparidad de elasticidades existen disparidades de densidades tecnológicas. Supóngase que la relación entre las productividades primarias de B y A sigue siendo la misma que en nuestro ejemplo original, pero que la relación entre productividades industriales es mucho menor que en el caso anterior. Así, en el país B aparece una de las características importantes de los países periféricos.

Es evidente que si la relación entre productividades industriales es más desfavorable que antes, el nivel de los salarios debe disminuir más fuertemente en el país B, lo que aumenta la transferencia de ingreso real al país A. Por ello, la combinación de la disparidad en las elasticidades-ingreso de la demanda y en las densidades tecnológicas pone a la periferia en una posición más débil frente al centro, en lo que respecta a los términos del intercambio. 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 presionan, como en la periferia, sobre ocupaciones de menor productividad relativa, en perjuicio del nivel de salarios. En otras palabras, los mejoramientos generales de la productividad tienden a reflejarse plenamente en el incremento de la tasa de salarios en el centro, mientras que en la periferia una parte de los frutos de estos mejoramientos se transfiere a través de la disminución de los precios de exportación y el correspondiente deterioro de los términos de intercambio."

la forma desigual en que se ha difundido el progreso técnico en la economía mundial, trayendo grandes disparidades de densidad tecnológica...". Se señala pues, explícitamente, cuáles son las causas del deterioro: la disparidad de elasticidades y la desigualdad en la penetración del progreso técnico.

En los párrafos restantes se intenta, mediante aproximaciones sucesivas, demostrar cuales son las causas del deterioro y cómo la industrialización espontánea conduce a él. Se presentan sintéticamente los grandes rasgos de tres casos tipo: en el primero se supone que no existe disparidad de elasticidades ni de densidades tecnológicas; en el segundo se intenta detectar aisladamente el efecto plausible de la disparidad de elasticidades sobre la relación de precios; y en el tercero se procura tener en cuenta simultáneamente la presencia de desigualdades de densidad tecnológica. Estos tres casos se consideran 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 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 existentes en cada una de esas economías;<sup>no</sup> se observa "... disparidad de elasticidades ... (pues) ... la demanda de bienes está igualmente dividida entre productos primarios e industriales"; "... la población y el ingreso por habitante crecen al mismo ritmo...". A modo de conclusión, se indica que, "... dados estos supuestos, no hay razón para un deterioro de los términos del intercambio que opere en contra de la producción primaria".

Respecto de este primer caso, es necesario examinar la consistencia entre esta conclusión y los supuestos que le sirven de base. Téngase presente que en la situación inicial los niveles de productividad y los salarios de A y B son equivalentes, y el comercio exterior se encuentra en equilibrio. 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 bienes, 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. En efecto, de acuerdo con tales supuestos, las respectivas demandas de importaciones crecerán a un mismo ritmo, dado por la multiplicación entre las tasas de crecimiento del ingreso y las elasticidades correspondientes a cada una de las economías.

También del punto de vista de la oferta se cumplen condiciones que hacen posible preservar el equilibrio externo período tras período, con constancia en de la relación de precios. Se supone que/B, país predominantemente primario, la producción global crece a la misma tasa que en A. Pero al mismo tiempo se admite que, si en B aumentan la producción y el empleo globales, sus incrementos se distribuyen entre los dos sectores de manera tal que la productividad del trabajo crece en ambos a los mismos ritmos que en los sectores componentes de A. A su vez, esto implica que se podrá preservar la igualdad de la remuneración del trabajo, y, simultáneamente, el nivel inicial de la relación de términos del intercambio.

Se comprueba así, en líneas generales, la consistencia entre el marco de supuestos en que transcurre la industrialización espontánea 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 que se produzca ningún otro cambio en los supuestos que definen la situación de equilibrio inicial.<sup>21/</sup> Con tales supuestos, se arriba a la conclusión de que, debido a las diferentes condiciones de demanda, habrá de producirse deterioro de los términos del intercambio y "transferencia de ingreso".

La situación inicial es enteramente similar a la del caso anterior, pero las nuevas condiciones de la demanda imponen una asignación de recursos diferente a la del primer caso. 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 de la necesidad de saldar la mayor demanda periférica de bienes industriales con una mayor oferta interna y una menor oferta externa de dichos bienes.

A su vez, debido al carácter especializado de la economía periférica, esta mayor expansión de su industria podrá exigir la inclusión de ramas donde la productividad del trabajo sea menor que la de las actividades marginales

---

<sup>21/</sup> Textualmente: "... sin que se produzca ningún otro cambio en los supuestos restantes". Como se podrá verificar más adelante esta nueva postulación relativa a la demanda es incompatible con los supuestos "restantes", en la explicación del fenómeno del deterioro. Dicho de otro modo, para explicarlo es menester alterar también otros supuestos.



de la industria céntrica. En ese caso, para mantener la competitividad de la industria de B, será necesario que la tasa real de salario también se diferencie de la tasa correspondiente de A. Paralelamente a este ajuste de los salarios, los precios relativos de las exportaciones bajarán lo suficiente como para igualar las remuneraciones de los recursos en los dos sectores productivos que componen la economía B. Además, puesto que se supone que la productividad del sector primario periférico aumenta al mismo ritmo que la productividad (industrial y primaria) del centro, se realizará una "transferencia de ingreso", pues el ingreso real medio de aquel sector aumentará menos que su propia productividad.

Respecto del segundo caso, cabe observar que estas conclusiones son en líneas generales consistentes con el conjunto de supuestos en que arraigan, con la salvedad de que las postulaciones relativas a la demanda no pueden explicar, por sí solas, el fenómeno del deterioro. En efecto, si a pesar de la disparidad de elasticidades, cualquiera sea su magnitud, la industria periférica logra expandirse sin que haya diferenciación entre su productividad y la de la industria céntrica, no existirán razones para una caída de la relación de precios.

Las consideraciones anteriores permiten además corroborar una conclusión de importancia relativa a la integración de las postulaciones sobre la demanda en esta versión de la teoría del deterioro.

De acuerdo al supuesto antes mencionado, a medida que crece el ingreso, la demanda de bienes industriales aumenta más que la de bienes primarios, tanto en el centro como en la periferia. Esto equivale a admitir 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 con los cuales la evolución de la demanda de cualquier sistema económico no es arbitraria, sino que constituye una de las peculiaridades estructurales del mismo, propia de su dinámica.

En consideraciones anteriores se señaló que el supuesto de la disparidad de elasticidades, que refleja únicamente esta condición de estructura, no puede explicar por sí solo el fenómeno del deterioro. Para explicarlo es menester tener en cuenta los aspectos de la estructura de la producción, los cuales se integran al análisis a través de los conceptos de centro y periferia. Se piensa que en un sistema económico así dividido, el influjo de las condiciones de la demanda, dada la especialización relativa de la periferia, obligará 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, "... además de la disparidad de elasticidades, existen disparidades 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. En cambio, 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 características importantes de los países periféricos".

El rezago tecnológico en relación al centro constituye una característica fundamental de la "condición periférica" y de la dinámica de su desarrollo. Además, durante la fase de industrialización, esta característica se refleja en la desadaptación entre las técnicas productivas creadas en los centros, y la capacidad periférica de ahorro y de demanda; y también en el desajuste entre

las necesidades de mano de obra propias de aquellas técnicas y la abundancia relativa de trabajo, real o potencial, que caracteriza a la periferia.

Como puede apreciarse, esta explicación incorpora así, en forma lógicamente consistente, aquellos aspectos del contenido de la teoría del deterioro directamente relacionados a las características de la estructura productiva. El rezago tecnológico, aliado a las condiciones de demanda ya examinadas, puede forzar el empleo del exceso de mano de obra que la propia industrialización espontánea generó continuamente; dicho exceso se destina a ramas en que la productividad industrial tiende a diferenciarse continuamente de los niveles que se van logrando en la economía central. Aun más, dicha diferenciación es tan grande que el ritmo de aumento de la productividad industrial periférica a su vez tiende a ser inferior al ritmo de aumento de la productividad del sector primario-exportador de la misma periferia.

Las consideraciones precedentes, tomadas en conjunto, permiten apreciar que la siguiente conclusión es legítima y compatible con la exposición de la teoría del deterioro anteriormente presentada. "... 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 presionan, como en la periferia, sobre ocupaciones de menor productividad relativa, en perjuicio del nivel de salarios. En otras palabras, los mejoramientos generales de la productividad tienden a reflejarse plenamente en el incremento de la tasa de salarios en el centro, mientras que en la periferia una parte de los frutos de estos mejoramientos se trasfiere a través ... del deterioro de los términos del intercambio."22/

---

22/ De acuerdo al texto comentado, in fine.

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

La explicación del fenómeno del deterioro examinada en los puntos anteriores toma en cuenta los siguientes elementos:

- a) la evolución de la demanda céntrica de bienes primarios en general, y de importaciones primarias provenientes de la periferia;
- b) la marcha de la demanda periférica, tanto de bienes industriales en general, como de manufacturas producidas en el centro;
- c) la evolución de la productividad en la economía central;
- d) los aumentos de la productividad en los sectores exportador e industrial de la periferia;
- e) las transformaciones en la composición del empleo y de la producción en la periferia (la redistribución de ambos entre el sector exportador y las actividades manufactureras cuyos productos se destinan al mercado interno);
- f) la interacción entre los comportamientos de la demanda y de la productividad del trabajo en el centro y en la periferia, y de la composición sectorial del empleo y la producción en esta última, interacción que determina la medida en que los aumentos de productividad de la periferia se traducen en incrementos de su ingreso real medio y/o en traslado de los frutos del progreso técnico (de los aumentos de productividad) hacia el centro mediante el deterioro de los términos de intercambio.

La breve reconsideración precedente permite ver con claridad que en la explicación de este fenómeno se utilizan ciertos argumentos relativos a la demanda y otros concernientes a la oferta de bienes.

Los primeros se incorporan a la interpretación mediante el concepto de disparidad de elasticidades. Referido en general a productos industriales y primarios, dicho concepto no es otra cosa que una manera de expresar la llamada "ley de Engel", esto es, la hipótesis según la cual, a medida que crecen la demanda global y el ingreso, la demanda de bienes industriales aumenta a mayor ritmo que la de bienes primarios. Dicho de otro modo, se postula la existencia de ciertos cambios en la estructura de la demanda que necesariamente acompañan la evolución de la misma, en cualquier proceso de desarrollo.

Los análisis de la CEPAL tratan de visualizar las características y consecuencias de estos cambios en el caso de un sistema en desarrollo constituido por centros y periferia. Debido a la operación de la mencionada ley, en los centros la demanda de bienes primarios crece con lentitud, a menor ritmo que el ingreso; y asimismo, la demanda de importaciones primarias se expande más lentamente que el ingreso, tendencia esta última que además es acentuada por la protección de la producción interna de materias primas y alimentos. En la periferia, la demanda de bienes industriales tiende a crecer con gran intensidad; dadas las condiciones de especialización de este tipo de economía y la consiguiente carencia relativa de oferta industrial interna, la demanda de importaciones industriales crece a mayor ritmo que el ingreso. Puede entonces afirmarse que, en el ámbito de las relaciones entre centro y periferia, los cambios de estructura inherentes a la evolución de la demanda se traducen en la disparidad de las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones.

Como ya se señaló anteriormente, dicha disparidad, junto con ciertos supuestos adecuados y plausibles sobre el crecimiento de ambos polos del sistema, sirve de base a la explicación de la tendencia al desequilibrio externo. Así pues, mediante el concepto de disparidad de elasticidades y estos supuestos adicionales se incorporan al análisis diversos aspectos del contenido general del pensamiento cepalino: las ideas según las cuales el progreso técnico y el aumento de la productividad del trabajo son inherentes al desarrollo económico, que a su vez es acompañado por cambios en la composición sectorial de la producción, del empleo y de la demanda (Capítulo I, punto 4, párrafo 1); y las ideas más generales implícitas en los conceptos de centro y periferia, de acuerdo a los cuales existen entre ambos diferencias de estructura y de función económica, que se ponen de manifiesto en las condiciones de especialización y de heterogeneidad de la estructura productiva periférica. (Capítulo I, puntos 1 al 3.)

En cuanto a los argumentos relativos a la oferta de bienes, la explicación del fenómeno del deterioro recae sobre la diferenciación de la productividad industrial de centros y periferia, la distribución de la mano de obra entre los sectores productivos de esta última, y las condiciones de su mercado de trabajo, compatibles con un nivel de salarios inferior al de los centros. Mediante estos argumentos, la teoría incorpora una gama mucho mayor de aspectos del contenido básico del pensamiento de la CEPAL.

De nuevo están presentes las ideas implícitas en los conceptos de centro y periferia. 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 rápido en ellos. Asimismo, el rezago de la productividad periférica se asocia a la idea de que la introducción de nuevas técnicas trae consigo la permanente creación de un excedente de fuerza de trabajo, que presiona sobre los salarios y sobre los precios de la producción primaria. (Capítulo I, puntos 1 a 4.)

Resulta particularmente importante comprobar que la explicación del deterioro incorpora también, como elemento esencial, las ideas sobre la fase de desarrollo hacia adentro. Según ellas, el atraso tecnológico trae consigo una inadecuación entre las técnicas creadas en los centros y las condiciones propias de la periferia. Dicha inadecuación se refleja en la disparidad entre la capacidad de ahorro y el esfuerzo de capitalización necesario para elevar acelerada y simultáneamente la productividad en los diversos sectores productivos periféricos; en la disparidad entre la capacidad de demanda y la escala que las nuevas técnicas exigen, lo que afecta los niveles de costo y/o productividad alcanzables en la periferia, y/posibilidades de acumulación; en el desajuste entre la densidad de capital de la tecnología disponible y la relativa abundancia de mano de obra propia de la periferia; en el efecto del avance técnico sobre las condiciones demográficas. (Capítulo I, puntos 6 y 7.)

Se comprende fácilmente que los argumentos relativos a la oferta de bienes están basados en estas ideas, y constituyen una expresión de las mismas. Pues justamente la inadecuación tecnológica a las condiciones de la periferia y de sus relaciones con el centro explica, en última instancia, que durante la fase de industrialización haya de producirse una diferenciación creciente de los niveles de productividad y salarios, entre ambos polos del sistema económico mundial.

Existen ciertos aspectos y conclusiones de la tercera versión formal de la teoría del deterioro aún no mencionados en este punto, que reflejan e incorporan otras de las ideas básicas del pensamiento de la CEPAL. Como ya se señaló, de la "versión industrialización" se desprende que, cuando existe libre expansión de las exportaciones periféricas, el deterioro y la diferenciación de ingresos son mayores que en el caso de destinar recursos comparativamente mayores a la actividad industrial. Resulta claro que esta conclusión refleja y expresa aquella idea según la cual la industrialización constituye forma obligada del crecimiento periférico, requisito ineludible para absorber el excedente de fuerza de trabajo, y al mismo tiempo elevar los patrones de productividad y evitar el deterioro. (Capítulo I, punto 6, in fine.) El mismo análisis permitió comprobar que el juego irrestricto de las fuerzas del mercado lleva a un nivel de producto social inferior al máximo potencial. En otras palabras, puede concluirse legítimamente que la industrialización espontánea conduce a una asignación de los recursos distinta a la óptima: 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 de desarrollo, requisito ineludible para corregir la tendencia a la perpetuación del rezago periférico. (Capítulo I, punto 8.)

Según se afirma 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 ...".<sup>23/</sup>

En este capítulo ha podido apreciarse que 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 de la CEPAL. Puede comprobarse también que dicha gama abarca de modo simultáneo las ideas generales incorporadas a las teorías descritas anteriormente, y que en este sentido, la teoría examinada en este capítulo constituye una síntesis de aquéllas.

---

<sup>23/</sup> Prebisch, R., Commercial policy in the underdeveloped countries, op. cit. p. 261.



## Capítulo V

### EL AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA

El presente capítulo examina las recomendaciones de política económica que se fueron formulando en sucesivos documentos, junto a las contribuciones de teoría económica a que se refieren los capítulos anteriores. En él se intenta, asimismo, determinar en qué medida existe coherencia entre esos dos aspectos básicos del pensamiento de la CEPAL.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> En los documentos de la CEPAL se observa con mucha frecuencia que los argumentos teóricos son elaborados ad-hoc, con el fin de justificar determinadas recomendaciones de política económica y/o de desarrollo. Al menos en parte este pragmatismo se halla relacionado al tipo de funciones desempeñadas por dicha institución. Es de observar, sin embargo, que ya en sus primeros trabajos se hace referencia a la necesidad de contar con un marco teórico adecuado, capaz de servir de fundamento a la acción práctica. Veáanse al respecto 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. La interpretación teórica de estos fenómenos no es incompatible con las conclusiones generales de la teoría, que por cierto continúa evolucionando, pero sí ha de explicar satisfactoriamente, el modo peculiar con que ellos acontecen en la periferia de la economía mundial. Por eso mismo, determinados instrumentos de este análisis, aplicables en los centros industriales, no siempre pueden emplearse con éxito en la periferia. 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, R., Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit., pág. 20).



Los campos de la política económica observados a continuación son los siguientes: la industrialización y su conducción deliberada, que constituye el eje principal de la política de desarrollo; los criterios de asignación de recursos elaborados para implementarla; el ámbito de las relaciones económicas internacionales, que incluye las políticas de protección, integración regional, financiamiento externo, precios y asistencia técnica; la política agrícola; la planificación del desarrollo; y las recomendaciones en materia de intervención estatal.

El punto final contiene una breve síntesis cuya lectura es independiente de los demás. Se destina a mostrar que las diversas políticas propuestas están interrelacionadas, y que constituyen, en última instancia, distintos aspectos de la política de desarrollo a largo plazo concebida para las economías periféricas.

1) Política de desarrollo: la industrialización deliberada

En el conjunto inicial de hipótesis básicas que conforman la concepción del sistema centro-periferia, la conducción deliberada del proceso de industrialización constituye el eje fundamental de la política de desarrollo.

Dicha concepción encara la industrialización periférica desde dos puntos de vista: teórico uno y de política el segundo. A continuación se reconsidera brevemente el primero de ellos. Al nivel de abstracción más alto, se señala que, una vez alcanzado cierto grado de desenvolvimiento de la economía mundial, (grado que se expresa mediante el aumento de la productividad del trabajo y del ingreso por habitante), la industrialización es el camino obligado del desarrollo periférico. A un menor nivel de abstracción, y desde una perspectiva más factual, se describen las oscilaciones coyunturales y las transformaciones de estructura ocurridas en las economías centrales, analizando cómo impulsan la industrialización de la periferia, sobre todo a partir de la gran depresión. Se examinan además las características de este proceso espontáneo: los problemas del deterioro, de balance de pagos, de absorción de mano de obra, los desajustes

intersectoriales de la producción, etc. Y se concluye que tales tensiones y desequilibrios derivan de la supervivencia de la "condición periférica", esto es, de la perpetuación del rezago estructural respecto al centro, y de la desigualdad entre los niveles de productividad e ingreso medio, incluso durante la fase de desarrollo hacia adentro.

Las recomendaciones en favor de la industrialización se basan en esta primera aprehensión conceptual del desarrollo periférico. Desde el ángulo de la política económica, la industrialización se considera medio ineludible para conseguir un alto ritmo de aumento del ingreso y la productividad, para evitar el deterioro, y para retener de ese modo los frutos del progreso técnico. Sin embargo, debido a los desequilibrios antes mencionados y al carácter estructural de sus causas, se postula que el proceso de industrialización debe conducirse en forma deliberada.<sup>2/</sup>

La necesidad de la industrialización y de su conducción deliberada son, pues, dos recomendaciones indisolublemente ligadas, que constituyen los lineamientos más generales de la política de desarrollo propuesta por la CEPAL en sus inicios. En lo que sigue se intenta poner de manifiesto que las teorías expuestas en capítulos anteriores son compatibles y coherentes con estas recomendaciones básicas, y que por lo tanto les sirven de sólido fundamento conceptual.

La primera versión formal de la teoría del deterioro se destina a explicar la significación de dicho fenómeno; la segunda y tercera procuran indicar sus causas. Tomadas en conjunto, de las mismas se concluye que, en las condiciones propias de la periferia (sobreabundancia e inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo; rezago en su nivel de productividad), la especialización

---

<sup>2/</sup> Las características de la industrialización espontánea se hallan descritas en los puntos 6 y 7 del capítulo I. El punto 8 explica por qué ella constituye la base de la política de desarrollo, y por qué se la debe conducir deliberadamente.

conduce al empeoramiento de la relación de intercambio, con la consiguiente transferencia de ingreso hacia los centros.

Tales conclusiones difieren de las de la teoría tradicional de la división internacional del trabajo. Con ésta se procura demostrar las ventajas de la especialización, mientras que las tres teorías aludidas -consideradas globalmente-, plantean la necesidad del desarrollo industrial, única forma de reducir el exceso de mano de obra y el rezago de su productividad y, por consiguiente, de contrarrestar las causas profundas de la tendencia al deterioro y a la concentración de los frutos del progreso técnico en las economías centrales.

Las conclusiones de política de desarrollo que se extraen de la tercera versión formal de la teoría del deterioro poseen un alto grado de precisión. La misma demuestra en abstracto (esto es, para una economía periférica hipotética) y de manera rigurosa que la especialización en exportaciones primarias conduciría a un nivel de ingreso social menor que la industrialización, librada al juego de las fuerzas del mercado. Se comprueba además que esta industrialización espontánea no arroja un resultado óptimo, pues sólo la conducción deliberada del sistema económico permite distribuir eficientemente los recursos productivos entre industria y sector exportador, y alcanzar con ello la producción máxima factible.<sup>3/</sup>

De acuerdo con las teorías parciales examinadas en el capítulo III, la tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización periférica: deriva de la disparidad dinámica entre el crecimiento de la capacidad para importar y la fuerte necesidad de importaciones que caracteriza al proceso sustitutivo. Para evitar que dicho desequilibrio entorpezca o

---

<sup>3/</sup> En términos del análisis basado en el gráfico 1 del capítulo IV (pág.113), si la cantidad adicional OP de mano de obra se emplea toda en el sector exportador, se obtendrá un nivel de ingreso menor que si ella se distribuye de forma espontánea entre éste y la industria en las cantidades OJ y PJ, respectivamente. Sin embargo, dicha distribución no es óptima, pues el ingreso máximo factible se obtiene asignando  $OG < OJ$  de trabajo al sector exportador, y  $PG > PJ$  a la manufactura, para lo cual se requiere la conducción deliberada del proceso de industrialización.

impida la continuidad del desarrollo, será necesario incidir mediante políticas deliberadas en las exportaciones y otros rubros del pasivo del balance de pagos, y regular previsoriamente los efectos de la sustitución sobre el valor y la composición de las importaciones.

De acuerdo a esas mismas teorías parciales, la industrialización espontánea va acompañada por tendencias al desempleo y a desajustes inter-sectoriales de la producción (carencias de infraestructura, energía, transporte, oferta agrícola, etc). Ellas se consideran vinculadas a la inadecuación de la tecnología, a la heterogeneidad estructural propia de la periferia, y en especial, a ciertas características de su estructura agraria, y se asocian a la libre operación del sistema económico. Según se concibe, la acción de los agentes económicos, por motivos de lucro o de naturaleza psico-social, no conduce al uso de las técnicas y a la distribución sectorial de los recursos que potencialmente podrían impedir el surgimiento de tales tendencias. Se comprueba pues, por contraste, que la conducción deliberada del proceso de industrialización resulta imprescindible para evitar dichos desequilibrios, o para minimizar sus consecuencias sobre el desarrollo periférico.

Como se ha podido apreciar, la industrialización y su conducción deliberada son recomendaciones compatibles y consistentes con las teorías examinadas en capítulos previos. Los puntos 2, 5 y 6 del presente capítulo (sobre la asignación de recursos, la planificación y el papel del Estado, respectivamente) retoman estas bases generales de la política de desarrollo. Los restantes puntos abordan temas más específicos.

## 2) Criterios de asignación de recursos

Como suele hacerse en la economía convencional, los documentos de la CEPAL procuran reflejar los objetivos de la política de industrialización y de desarrollo en criterios de asignación de los factores productivos, destinados a asegurar la maximización del ingreso social, indicador corriente del bienestar



de la comunidad. La presentación que sigue adopta el orden de dichos documentos: se examina, en primer término, la distribución intersectorial de los recursos, para luego considerar por separado la selección de tecnología. En tercer lugar se analiza la compatibilidad de las nuevas recomendaciones de política con las conclusiones de las teorías anteriormente examinadas.

### 2.1.) Asignación intersectorial de recursos

En el análisis de este tema se deja de lado el problema de la asignación intertemporal y también, momentáneamente, el de la selección de tecnología.<sup>4/</sup> Se consideran aisladamente dos cuestiones fundamentales: la distribución de los recursos productivos entre la producción de exportaciones y la producción destinada al mercado interno, por una parte; y, dentro de esta última la distribución de recursos entre los distintos sectores y ramas de actividad.<sup>lvii/</sup>

La primera cuestión se plantea para la periferia en su conjunto, es decir, se prescinde de los casos de pequeños productores y/o de exportaciones primarias cuya elasticidad de demanda resulta excepcionalmente elevada. Se afirma que la demanda céntrica de bienes primarios provenientes de la periferia tiene baja elasticidad-precio, de tal modo que un aumento de la oferta en desproporción con el crecimiento del ingreso de los centros puede acarrear una caída de los precios capaz de reducir el valor de las exportaciones periféricas.

---

<sup>4/</sup> A fin de excluir del análisis este último problema, se supone tácitamente la completa homogeneidad tecnológica de todas y cada una de las actividades productivas. Según las definiciones, anteriormente utilizadas, los factores se combinan en proporciones fijas, dadas por la densidad de capital ( $K/T$ ), que a su vez es igual a la relación entre las productividades físicas de trabajo y capital ( $t/k$ ). La densidad de capital será pues la misma en todos los usos posibles de dicho recurso, salvo que no se lo utilice de forma adecuada y/o a plena capacidad.

Así pues, la opción entre asignar recursos para aumentar las exportaciones primarias o destinarlos a la producción para el mercado interno se mueve dentro de márgenes muy estrechos. No es difícil concebir cuáles son estos márgenes: en cada período de ingreso, los recursos adicionales deberán emplearse en la producción interna, en caso que su uso en la producción de bienes primarios de exportación reduzca el precio de los mismos hasta el punto en que la productividad marginal en este sector caiga por debajo del nivel que se alcanza en el primero. lviii/

En cuanto a la distribución de los recursos entre distintas alternativas de producción para el mercado interno, el argumento se refiere sólo a las decisiones de inversión, y se resuelve explícitamente de acuerdo al principio de la equimarginalidad: se recomienda distribuir los incrementos de capital de tal modo que la productividad marginal de dicho factor se iguale en las distintas actividades. lix/

En síntesis, se plantea un criterio único para la asignación de recursos en todas y cada una de las ramas de actividad económica, vale decir, para su distribución simultánea entre las distintas actividades de exportación y de producción para el mercado interno: se trata del criterio denominado del "rendimiento o productividad marginal social del capital". lx/ Por lo tanto, en materia de asignación intersectorial de recursos, las recomendaciones de la CEPAL recalcan la necesidad de expandir la industria periférica por razones de estricta economicidad relativa. 5/

---

5/ Este criterio de óptimo se presenta matizado por consideraciones de corto plazo, y en especial, por el condicionamiento de las economías periféricas a las fluctuaciones del comercio exterior. Es así que una alternativa de inversión relativamente ineficiente puede resultar preferible, en caso de que disminuya la vulnerabilidad ante las oscilaciones cíclicas. Más en general, se propone combinar aquel criterio básico con otros criterios lxi/ sugeridos por el conocimiento de realidades y experiencias concretas.

Como se puede apreciar, el criterio aludido dice relación con el uso de sólo un recurso productivo. Esta simplificación del principio de equimarginalidad se considera razonable y adecuada a las condiciones propias de las economías periféricas, que se caracterizan por la sobreabundancia de fuerza de trabajo y la aguda escasez de capital.<sup>lxii/</sup> Pero además se plantea un criterio supletorio: según se aduce, se estará más cerca del óptimo "... cuanto más ... (se aproxime) ... la productividad de los países latinoamericanos a la de los grandes centros industriales".<sup>6/</sup>

A fin de examinar este último criterio, admítase que en una economía periférica se dispone de dos unidades marginales de capital, las cuales pueden emplearse tanto en el sector exportador como en la producción interna. Si una de ellas se destina al aumento de las exportaciones, se obtiene un ingreso marginal de P unidades monetarias (valorado a precios internos). Si se da a la segunda el mismo uso, el ingreso se reduce a consecuencia de la caída del precio de las exportaciones. En cambio, si esta segunda unidad se utiliza para producir cierto bien A destinado al mercado interno, se obtiene un ingreso monetario adicional de P, igual al del sector exportador.

Con la asignación de una unidad de capital a cada sector, se igualan también los respectivos ingresos reales adicionales, valorados a base de los precios internos de ambos tipos de bienes. Se supone además que una hipotética economía central produce los mismos bienes en similares condiciones de productividad del capital y de precios relativos, de tal modo que la equiparación entre los

---

<sup>6/</sup> De acuerdo al texto de la cita lxiii. La admisión de que la productividad del capital puede ser inferior a la del centro no es contradictoria con el supuesto de homogeneidad tecnológica a que hace referencia la nota 4. La ineficacia de la gestión empresarial, la falta de capacitación de la fuerza de trabajo, o la existencia de problemas de escala que obligan a mantener márgenes de capacidad ociosa, son causas plausibles de la reducción del nivel efectivo de la productividad física del capital. Para simplificar, en lo que sigue dicha reducción se asocia únicamente a la inadecuación de la escala, tal como se ha hecho en capítulos anteriores.

ingresos reales sectoriales de la periferia (expresados en unidades físicas de cualquiera de los bienes) se mantiene, si se los calcula a base de los precios externos.

A fin de introducir en el análisis las diferencias de productividad, se postula que en la producción de cierto bien B, el rendimiento físico de una unidad adicional de capital es menor en la periferia que en el centro. Asimismo, se supone que al precio interno de B, el ingreso monetario adicional que se obtiene en su producción es de la magnitud P, equivalente al de las demás actividades.<sup>7/</sup>

A juzgar por el sistema de precios internos, la solución óptima consiste en asignar una unidad de capital al sector exportador, y la segunda a cualquiera de las dos actividades cuya producción se destina al mercado nacional; esta conclusión cambia, si se admite que en el sistema de precios del centro, y como reflejo de sus propias condiciones de productividad, el precio relativo de B es inferior al interno. En tal caso, el ingreso real máximo se lograría destinando una unidad de capital a aumentar las exportaciones, y con ellas las importaciones de B; y la segunda, a producir internamente A.<sup>8/</sup>

---

<sup>7/</sup> Admítase que la menor productividad física del capital empleado en B deriva de su subutilización, y que es proporcional al margen de capacidad ociosa. A pesar de dicho margen, la protección del mercado interno puede permitir que los niveles de remuneración del capital e ingreso marginal igualen a los existentes en las demás actividades.

<sup>8/</sup> En efecto, si la segunda unidad de capital se utilizara en producir B y no A, se alcanzaría una menor disponibilidad global de bienes. A saber: mediante importaciones, igual cantidad de A que la que se obtiene internamente en la solución de óptimo; mediante producción interna, menos cantidad de B que la que se importa en dicha solución. El argumento también es válido para las demás combinaciones de ambos bienes. Así, cualquier cantidad mayor de A que se obtenga en parte mediante producción interna y en parte mediante importaciones, puede ser combinada con más cantidad de B si éste bien se importa que si se lo produce internamente.

Al generalizar el razonamiento anterior, se llega a las siguientes conclusiones: en la periferia, la asignación óptima de la inversión se obtiene distribuyendo el capital adicional de modo que su productividad marginal se iguale en todos los usos; además, se deben emprender aquellas actividades en las cuales la productividad física del capital difiera menos de los niveles existentes en la economía central.<sup>9/</sup>

Asimismo, si el sistema de precios del centro refleja sus condiciones de mayor productividad relativa, la igualación de la productividad marginal del capital invertido en la periferia, en sus distintos usos, valorada a base de dicho sistema, asegura por sí sola el cumplimiento de ambos requisitos.<sup>10/</sup>

Las conclusiones precedentes contribuyen a esclarecer el significado del adjetivo social cuando se habla del "principio del rendimiento o productividad marginal social del capital", que rige la asignación intersectorial de recursos. En el contexto en que se plantea este principio, se considera que el sistema de precios externos es una adecuada base de estimación de la productividad del capital y de su distribución óptima entre las varias alternativas de inversión.<sup>11/</sup>

---

<sup>9/</sup> Este criterio adicional asegura que se optimiza a la vez el uso del capital y de las divisas. En efecto, aplicándolo se minimiza el costo alternativo de las divisas en términos de bienes, ya que se las destina a adquirir las mercancías cuyo precio externo es relativamente menor. Sin embargo, como se verá con posterioridad, dicho criterio no asegura que se logre el equilibrio externo.

<sup>10/</sup> Por ejemplo: en el marco de las hipótesis anteriores, la productividad del capital, calculada a precios internos, es la misma en sus tres usos alternativos; pero si se la valora a base del sistema de precios externos, donde el precio relativo de B es menor, el rendimiento del capital será menor en la producción de ese bien que en los demás usos. La solución de óptimo se obtiene así de modo directo, y consiste en descartar la producción de B, y en asignar una unidad de capital a la producción de exportaciones y la segunda al bien A, en cuyos usos la productividad marginal del capital se iguala.

<sup>11/</sup> Véase cómo en la cita lviii el rendimiento de los recursos productivos se evalúa explícitamente a precios externos y en moneda extranjera.

Es cierto que, dadas las imperfecciones de mercado, es posible que dicho sistema no dé cuenta de todas las diferencias en los rendimientos físicos del capital que median entre periferia y centro; sin embargo, las reflejará aunque sea simplificada, en los casos en que tales diferencias sean significativas.

## 2.2. Selección de tecnología

El análisis anterior suponía una completa homogeneidad tecnológica, representada por técnicas de coeficientes fijos e igual densidad de capital en las distintas actividades productivas. Un supuesto adicional establecía que al aplicar una técnica específica, la productividad del capital eventualmente puede variar, debido a la disminución de su productividad. Uno de los orígenes posibles de esta reducción es la capacidad ociosa, derivada a su vez de la inadecuación de la escala al tamaño de los mercados periféricos.

A partir de tales supuestos y definiciones, la asignación óptima no sólo exige igualar la productividad marginal del capital en todos los usos, sino también invertir en aquellas actividades con menor capacidad ociosa y por lo tanto con un nivel de productividad más semejante al del centro. Así, ciertas ramas de la industria liviana donde los problemas de escala son escasos o nulos resultarán preferibles a otras de tecnología más compleja, que requieren un tamaño mínimo de planta excesivo, en relación con las dimensiones de las economías de menor desarrollo.

El principio de equimarginalidad se complementa pues con un criterio adicional que implícitamente se vincula a la selección de tecnología, aun cuando sólo sea válido en condiciones muy simplificadas. Dicho criterio puede expresarse mediante la recomendación de asegurar el más alto producto por unidad de capital, minimizando el subempleo de dicho factor y/o la diferenciación de su productividad respecto a la del centro.<sup>12/</sup>

---

<sup>12/</sup> Véase al respecto el último párrafo de la cita lxiii.

En los documentos de la CEPAL, este criterio simplificado de selección de tecnología se completa introduciendo sucesivamente dos supuestos adicionales: de acuerdo al primero, en cada rama de la producción existe homogeneidad tecnológica, pero la densidad de capital difiere de una rama a otra; según el otro en algunas de las ramas hay, además, alternativas de inversión de distinta densidad.

De acuerdo a los puntos de vista de la CEPAL, durante la larga y gradual evolución económica de los centros, la interrelación entre el progreso técnico, la acumulación de capital y el alza de los niveles de salario real tendió a generar una relativa homogeneidad tecnológica en los diversos sectores y ramas de actividad. Pero dentro de esta tendencia de largo plazo, como el progreso técnico se produce de forma desigual, el aumento de la densidad de capital y de la productividad de los recursos resultará temporalmente mayor en ciertos sectores y ramas.

Suponiendo que los factores de la producción son perfectamente divisibles, la economía periférica contará pues con un conjunto de posibilidades de inversión de densidad y productividad del capital decrecientes, entre las cuales serán preferibles las alternativas de más alta densidad y productividad.<sup>13/</sup> Sin embargo, en líneas generales, puede admitirse que la inadecuación de la escala tendrá más importancia cuanto más avanzada y compleja sea la tecnología, y mayor la densidad de capital; y que la capacidad ociosa resultante determinará una considerable reducción de la productividad del capital, en aquellas alternativas donde era potencialmente mayor.

<sup>13/</sup> En efecto, si en una alternativa de inversión 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 cierto monto de capital será preferible en A y no en B. Nótese que si bien las productividades físicas no son comparables, podrán ser comparadas a base del sistema de valoración ya indicado.

Por lo tanto, la inadecuación de la escala a las dimensiones de la demanda y del mercado periféricos modifica el conjunto de posibilidades de inversión. Estas tendrán que ser reordenadas, tomando en cuenta los márgenes de capacidad ociosa y la medida en que ellos reducen la productividad del capital. Sobre esta nueva base, la de niveles efectivos de productividad, la selección de técnicas de distinta densidad se apoya en el mismo criterio anterior: la solución óptima exigirá asegurar el más alto producto por unidad de capital, lo que requiere considerar los márgenes de subutilización de dicho recurso y su nivel efectivo de productividad.

Planteando a continuación el segundo supuesto, se admite que para el mismo tipo de actividad productiva existen técnicas de distinta densidad de capital.<sup>14/</sup> Como se sabe, dada la mayor escasez relativa de este factor, la obtención del máximo de ingreso se logrará optando por las técnicas que lo utilizan menos intensamente, y en las cuales su productividad es mayor.

### 2.3. Análisis de coherencia

Como se vió en los puntos anteriores, los documentos de la CEPAL tratan de adaptar el principio de la equimarginalidad a las condiciones propias de las economías periféricas, y en definitiva llegan a establecer un criterio único como base de la asignación de recursos: el principio de la productividad

---

<sup>14/</sup> Para que dos técnicas puedan considerarse alternativas, se requiere por definición que en una, la de menor densidad, la productividad del capital sea mayor y la del trabajo menor que en la otra. Esto es, si  $\frac{t_1}{k_1}$  define

la densidad en la primera alternativa y  $\frac{t_2}{k_2}$  en la segunda, deberá

cumplirse que  $\frac{t_1}{k_1} < \frac{t_2}{k_2}$ ;  $k_1 > k_2$ ;  $t_1 < t_2$



marginal social del capital, recurso particularmente escaso en ese tipo de economía. Las consideraciones que siguen tienen por finalidad examinar si dicho criterio resulta compatible con las conclusiones obtenidas en el ámbito de la teoría.

Ciertas conclusiones de política, muy generales, derivan de forma lógicamente necesaria de los aportes teóricos descritos en los capítulos anteriores: para contrarrestar, en lo posible, las tendencias al deterioro y al desempleo, se requiere la plena absorción de los aumentos de la población activa que provienen de su crecimiento vegetativo, y además la reabsorción de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad; el alza gradual de la productividad del trabajo de la periferia, y la gradual reducción de su diferencia respecto al centro, deben darse en condiciones de empleo tales que los aumentos de productividad puedan reflejarse en paralelos incrementos del salario real y en una paulatina reducción de las diferencias de salarios; por último, las transformaciones en la estructura productiva necesarias para lograr los objetivos precedentes así como los cambios en la composición de las importaciones que las acompañen, deberán realizarse de modo de lograr contrarrestar la tendencia al desequilibrio externo.

Para examinar la compatibilidad del criterio de óptimo con las conclusiones de la teoría sobre el problema del empleo, conviene reconsiderar la siguiente expresión:

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

Partiendo de cualquiera de los supuestos anteriores sobre el 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; en otras palabras, equivale a hacer máximo el valor de  $k$  en la expresión precedente.

En caso que la inversión compita total o parcialmente con la de sectores rezagados, no sólo generará demanda de empleo, sino que incidirá también sobre la oferta, debido al desempleo tecnológico. Para simplificar, admítase que la inversión se distribuye en proporción constante y entre actividades absorbentes y expelentes netas de empleo. Si existe completa homogeneidad tecnológica, la productividad (bruta) del trabajo será la misma en todos los usos posibles del capital, y por lo tanto la aplicación del criterio de óptimo será inocua, es decir, no tendrá incidencia sobre el valor de  $t$  en la expresión anterior. Si se suponen condiciones de homogeneidad en cada rama, y heterogeneidad entre ellas, la aplicación de dicho criterio inducirá a desechar algunas de las posibilidades de inversión de mayor densidad de capital, que son presumiblemente las de escala menos adecuada; en líneas generales, llevará pues a optar por técnicas de menor productividad (bruta) del trabajo y de efecto relativamente menor de la inversión sobre el empleo; es decir, por aquellas técnicas que contribuyen a reducir el valor de  $t$  en la misma expresión. Por último, si se supone la existencia de heterogeneidad tecnológica en una o más ramas, el criterio de óptimo conducirá a elegir las posibilidades de inversión de menor densidad de capital y productividad (bruta) del trabajo, y en consecuencia, contribuirá a minimizar la oferta adicional de empleo, al disminuir el valor de  $t$ .

Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto que el criterio cepalino de asignación de recursos resulta compatible con las conclusiones de la teoría, pero sólo cuando éstas se consideran desde una perspectiva estática o intratemporal. En efecto, dichas conclusiones señalan que, para maximizar simultáneamente el ingreso y el empleo, no basta tener en cuenta las condiciones de productividad del capital con que se realiza la inversión; se debe considerar también la forma en que ésta se reparte entre ramas que no compitan con producción preexistente, y actividades que desplazan producción

de sectores internos de baja productividad. Aún más, de la teoría se deriva que la absorción de la fuerza de trabajo es un problema dinámico por su misma naturaleza, y como tal, exige tener en cuenta no sólo los efectos de la inversión en un período de ingreso, sino también los efectos intertemporales de la acumulación de capital sobre la demanda y la oferta de empleo, lo que tampoco está contemplado en el criterio de asignación de recursos que aquí se comenta.

A continuación se examina la compatibilidad entre dicho criterio y el objetivo de minimizar las diferencias de la productividad (neta) del trabajo entre periferia y centro.

En el caso de existir completa homogeneidad tecnológica, o bien homogeneidad en cada rama y heterogeneidad entre ellas, el criterio de óptimo asegura que la inversión se realizará con márgenes mínimos de capacidad ociosa, y que así se minimizará la diferencia entre el nivel de la productividad de la mano de obra en la periferia y en los centros. En cambio, si en algunas ramas se cuenta con alternativas tecnológicas de distinta densidad de capital, el criterio aludido obligará a optar por las alternativas de menor densidad y productividad (bruta y neta) del trabajo y en estas la diferencia de productividad puede no ser mínima. Sin embargo, incluso en este caso el criterio de óptimo es compatible con los resultados de la teoría; su aplicación asegura que se estará ocupando a la mano de obra en las mejores condiciones posibles de productividad (neta) del trabajo, y a la vez compatibles con el objetivo de maximizar la demanda neta adicional de empleo.

De nuevo se hace necesario hacer presentes las limitaciones del criterio de óptimo, el cual dice relación con el uso de un monto dado de inversión y/o con la inversión de un período de ingreso. Sin embargo, resulta evidente que, para lograr un gradual aumento de la productividad del trabajo y de los salarios en la periferia, es indispensable tener en cuenta el ritmo de acumulación de capital y la forma en que este se distribuye a lo largo del tiempo entre los distintos sectores y ramas de actividad.

Finalmente, se examinará la compatibilidad entre el criterio de óptimo y las conclusiones de la teoría acerca de la tendencia al desequilibrio externo.

El criterio de óptimo fija las alternativas técnicas y la distribución de inversiones entre el sector exportador y las diversas actividades internas que han de utilizarse, con el fin de alcanzar un nivel de ingreso máximo.

Admítase que cada unidad de capital invertido produce un mismo efecto neto sobre el valor de las importaciones de bienes corrientes; y asimismo, que los requerimientos de importaciones de bienes de capital son equivalentes en las distintas alternativas de inversión. Con ello se señalan las condiciones más simples en que se puede afirmar que el criterio de óptimo contribuye a paliar la tendencia al desequilibrio externo. Al aplicarlo se minimizan los márgenes de capacidad ociosa; por lo tanto, se logra también minimizar las importaciones de bienes de capital (y a su vez 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 obtenido mediante un uso óptimo de las inversiones corresponderá en valor al de las importaciones adicionales que hayan de realizarse. Aún más, resulta claro que el problema del equilibrio externo exige encarar la asignación de recursos desde una perspectiva intertemporal. De acuerdo con 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; sin embargo, los efectos extra-periódicos de cada tipo de inversión podrán variar de acuerdo con factores tales como el tiempo de su vida útil, el lapso en que se logre alcanzar su plena utilización, etc.

Se llega así a una conclusión de carácter general. El criterio cepalino de la asignación de recursos se refiere 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, encarados 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 abordan las características del desarrollo periférico desde un punto de vista dinámico.

Aunque con distintos grados de amplitud y coherencia, son justamente ciertos aspectos de la dinámica de las economías periféricas -de su evolución a lo largo del tiempo- los que constituyen la base y la justificación de las recomendaciones de política examinadas en los dos próximos puntos.

### 3. Relaciones económicas internacionales

En los documentos de la CEPAL, las recomendaciones de política relativas a este campo se estudian bajo la designación genérica de "cooperación internacional". A continuación se describen sus diversos componentes: la protección del mercado interno, la integración regional, el financiamiento externo, la política anticíclica y de regulación de precios internacionales, y la asistencia técnica.<sup>15/</sup>

#### 3.1. Protección del mercado interno

Se destacan en esta materia tres aspectos principales: la necesidad, la amplitud y dimensión de la protección, y criterio de no reciprocidad entre periferia y centro, también denominado asimetría de la protección.

---

<sup>15/</sup> Esta clasificación de los distintos componentes de la cooperación internacional, y el análisis conjunto de los mismos, se plantearon por primera vez en el documento "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", presentado a la conferencia de la CEPAL realizada en Quitandinha, Brasil, en 1954. En el anexo bibliográfico se cita su edición más reciente: Prebisch, R., La Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana, serie conmemorativa de los XXV años de la CEPAL, Santiago, 1973.

La necesidad de protección se justifica mediante la argumentación ya conocida sobre la necesidad de la industrialización. La expansión de la industria periférica debe realizarse a pesar de que la productividad de sus recursos es inferior a la de los del centro; por ello la protección se hace imprescindible para compensar estas diferencias de productividad, y debe mantenerse mientras ellas existan y no estén compensadas por diferencias de salarios. lxiv/

La necesidad de la protección se explica además mediante un segundo argumento, también ya conocido. Si la periferia crece espontánea o deliberadamente a un ritmo superior al de los centros, la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones existente entre ambos tenderá a producir desequilibrios en la balanza comercial. Para contrarrestar esta tendencia, la industrialización deberá llevarse a cabo mediante la sustitución de importaciones; es decir, será necesario emprender la producción interna de algunos de los bienes previamente importados, seleccionándolos de modo a permitir un intenso crecimiento de otras importaciones, a pesar del lento aumento de las exportaciones. La protección se destina a hacer posible este proceso de industrialización sustitutiva, y por ello es un requisito de la preservación del equilibrio externo en el desarrollo periférico. lxv/

En cuanto a la amplitud de la protección, los argumentos se basan en los criterios de asignación de recursos, ya analizados.

Como se vió, convendrá expandir el sector exportador hasta el punto en que el incremento de ingreso real generado en el mismo iguale al que proviene del aporte de recursos productivos adicionales, a las actividades industriales. Si sólo se la extiende a las ramas cuya instalación es necesaria para lograr esta equiparidad de los rendimientos marginales, la protección se justifica plenamente, pues constituye un instrumento para optimizar el uso de dichos recursos.

Los argumentos precedentes tienen los siguientes corolarios: la protección debe extenderse sólo al grupo de ramas industriales que conviene instalar o expandir, y su nivel ha de ser el mínimo requerido para compensar las diferencias de productividad; el instrumento adecuado para aplicar a cada rama, discriminadamente, la protección mínima necesaria es el arancel, y no la política cambiaria, que obligaría al uso de un complicado sistema de cambios múltiples, muy difícil de administrar; la protección demasiado alta impide someter a la industria al acicate de la competencia internacional, en desmedro de su eficiencia; finalmente, la protección indiferenciada y extendida al conjunto de la manufactura puede conducir a un aumento excesivo en la actividad interna y a una expansión del sector exportador inferior a la óptima, con el consiguiente perjuicio para el nivel de producto y el global para el volumen del comercio internacional.<sup>16/</sup>

La argumentación anterior encuentra su complemento lógico en la de la asimetría de la protección: se considera que sus efectos son diferentes según se aplique en los centros o en la periferia.

En esta última, las importaciones tienden a crecer más que el ingreso y éste más que las exportaciones. Un margen adecuado de protección logra mantener la correspondencia entre importaciones y exportaciones, limitando la importación de algunos bienes en beneficio de la de otros, dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores y sin **afectar** al volumen global del comercio.

La aplicación de medidas similares en los centros produce efectos de signo contrario sobre su intercambio con la periferia. Las exportaciones de bienes industriales de aquellas economías tienden a crecer más que el ingreso respectivo; en cambio, las importaciones de bienes primarios tienden a aumentar menos, a raíz de la baja elasticidad-ingreso de la demanda. Restringirlas mediante la protección no favorece

---

<sup>16/</sup> La cita lxvi dice respecto a los límites en que la protección es conveniente. Por las razones examinadas en el punto relativo a los criterios de asignación de recursos, la protección que se aconseja sólo puede ser considerada óptima en condiciones restringidas, para un monto dado de capital y/o para la inversión de un período de ingreso.

la importación de otros productos de la periferia, y equivale a incidir negativamente sobre el volumen del 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, lo que la obliga a expandir la actividad interna más allá del óptimo, y va en desmedro de su desarrollo potencial y del volumen del comercio mundial.<sup>lxvii/</sup>

El argumento de la necesidad de la protección tiene clara vinculación con las postulaciones teóricas de la CEPAL, y su validez general es indiscutible. Sin embargo también en este caso la teoría alcanza mayor grado de precisión que las recomendaciones de política.

Según se dice textualmente, "... el razonamiento que se ha formulado para demostrar la inevitabilidad de la protección <sup>17/</sup> 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".<sup>18/</sup>

El argumento de política económica que se acaba de transcribir difiere de las conclusiones a que arriba la teoría del deterioro de los términos del intercambio. De acuerdo con 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, y para impedir el deterioro y la pérdida de los frutos del progreso técnico. Pero al mismo tiempo,

---

<sup>17/</sup> Vale decir, la necesidad de limitar importaciones a fin de evitar el desequilibrio externo; y la necesidad de dar curso a la industrialización, a fin de emplear y elevar la productividad de los recursos que no pueden ser absorbidos por la producción primaria.

<sup>18/</sup> Prebisch, Raúl, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, op.cit., págs. 64-66. La cita completa se transcribe en <sup>lxiv/</sup>.



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, a saber, 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 requerida para ir reduciendo las diferencias de productividad y de salarios.<sup>19/</sup>

Obsérvese, al pasar, que este argumento no coincide con el 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 se realiza con diferentes ritmos de aumento de la productividad del trabajo; dadas las condiciones reales de inmovilidad internacional de la mano de obra, dicha diferencia trae consigo el deterioro y la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros. La protección constituye pues un requisito sine qua non para contrarrestar el funcionamiento perverso del sistema en su conjunto; es decir, para evitar la creciente desigualdad entre los niveles de ingreso y de vida de los dos polos que lo constituyen.

---

<sup>19/</sup> Este tipo más preciso de justificación de la protección se encuentra en "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", op.cit., pp.254/261. En la cita lxviii/ el mismo argumento se halla presentado de forma embrionaria.

### 3.2. Integración latinoamericana

Para tratar este tema, los principales aspectos de la interpretación cepalina de la industrialización que conviene tener presentes pueden resumirse como sigue: cuando la economía mundial alcanza cierto nivel de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma espontánea y necesaria del desarrollo periférico; la sustitución de importaciones constituye la forma obligada de la industrialización, y trae consigo un cambio en la composición de las importaciones; la tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización sustitutiva. Es pertinente, además, el concepto de inadecuación de la tecnología, en sus dos aspectos: la inadecuación de la densidad de capital, ligada a la rigidez con que se combinan los recursos productivos, y la inadecuación de la escala ligada a la indivisibilidad de dichos recursos.

Es este segundo aspecto el que importa en el examen del tema en cuestión. La inadecuación de la escala respecto al tamaño de cada uno de los mercados periféricos da lugar a un alto grado de subutilización de capital, cuando la industrialización se lleva a cabo en compartimentos estancos. La integración y la especialización industrial de las diversas economías del área representan en cambio, una posibilidad concreta de reducir considerablemente esos grandes márgenes de capacidad ociosa.

Los documentos de la CEPAL consideran que, en lo fundamental, los beneficios de la integración están vinculados a la reducción de dichos márgenes. En primer término, ella contribuye directamente a aliviar la tensión del balance de pagos, pues trae consigo un mejor aprovechamiento de las divisas destinadas a la adquisición de equipos importados. Pero también produce efectos favorables indirectos sobre el escollo externo. Como ya se señaló, la industrialización de cada economía no se realiza a expensas del comercio exterior, sino que genera mayor crecimiento y mayor volumen de comercio; del mismo modo, la integración permite una industrialización más eficiente, y por ende una mayor tasa global de

crecimiento y un mayor volumen de comercio con el resto del mundo. En otras palabras, se piensa que el aumento del comercio dentro del área no se produciría a expensas del comercio con el resto del mundo; por el contrario, una integración bien orientada vendría a favorecerlo, -aunque cambiando su composición-, y el mayor comercio contribuiría a aliviar la tensión externa del conjunto de los países del área. Finalmente, el aumento de la eficiencia industrial que la integración trae consigo abre otra posibilidad para alternar las dificultades externas: la de exportar manufacturas hacia el resto del mundo.

La reducción de los márgenes de capacidad ociosa tiene resultados directos sobre la productividad del capital, e influye además con el tiempo, sobre la productividad de todos los recursos. El mejor uso del capital incide favorablemente sobre la acumulación y el crecimiento; demanda tanto en forma inmediata como en el largo plazo, debido a sus efectos positivos sobre la tasa de acumulación; contribuye a reducir los desequilibrios intersectoriales de la producción, al liberar comparativamente más capital para las necesidades de infraestructura.<sup>20/</sup>

Los argumentos basados en la economía convencional suelen afirmar que la integración brinda una alternativa más eficiente que varios mercados aislados para la asignación de un monto dado de factores productivos, debido al aprovechamiento de las economías de escala y de otras ventajas de la especialización. Es conveniente señalar que la argumentación cepalina difiere de ésta: no toma en cuenta los efectos de la integración sobre el empleo de los recursos estáticamente considerado, sino que se refiere a sus efectos sobre la dinámica del desarrollo periférico. Dicho de otro modo, la integración, más que un medio para optimizar la asignación de recursos, se considera un instrumento idóneo para aminorar las tensiones y desequilibrios propios del desarrollo hacia adentro.

<sup>20/</sup> La cita lxix transcribe una de las primeras versiones orgánicas de los argumentos en pro de la integración regional. Además de los que se acaban de enumerar, la "versión industrialización" de la teoría del deterioro contiene implícitamente un argumento adicional: en tanto la integración aumente la eficiencia industrial, se hará más fácil reducir la diferencia entre los niveles de productividad del trabajo de periferia y centro, lo que a su vez es un requisito para atenuar la tendencia a la merma de la relación de intercambio.

Así pues, la integración regional es , dentro del marco del pensamiento de la CEPAL, una conclusión de política económica coherentemente ligada al conjunto de aportes teóricos que constituyen la interpretación de la industrialización periférica.

### 3.3. Financiamiento externo

Los documentos de la CEPAL consideran que el financiamiento externo es necesario para complementar el esfuerzo interno de ahorro y para hacer frente a las limitaciones impuestas al desarrollo por la capacidad para importar. Un tercer aspecto fundamental de la posición cepalina consiste en sostener que el recurso al capital extranjero debe ser necesariamente temporal o transitorio. Tras analizar estos tres argumentos básicos , se abordará la cuestión de su coherencia con las conclusiones de la interpretación teórica, para luego hacer un breve alcance sobre la composición del financiamiento externo.

#### 3.3.1. Complementación del esfuerzo interno de ahorro

La primera justificación de la necesidad del financiamiento exterior del desarrollo de la periferia se relaciona con la escasa capacidad de ahorro propia de los bajos niveles de productividad e ingreso de este tipo de economía.lxx/

La CEPAL aborda problemas del financiamiento en diversos documentos, dentro de un contexto de análisis dinámico, y desde la perspectiva de la programación del desarrollo.lxxi/ La política de desarrollo suele expresarse y sintetizarse en una tasa de crecimiento del ingreso mayor que la del promedio histórico. Para alcanzar dicha tasa arbitraria (y/o la tasa máxima factible) es necesario aumentar el coeficiente de inversiones. Sin embargo, reducir el consumo resulta muy difícil en la práctica, puesto que su monto absoluto es muy exiguo. En tales condiciones, el financiamiento externo se considera como modo de obviar esas dificultades prácticas, es decir, como un medio que permite elevar la tasa de inversión de la

periferia sin sacrificar el consumo presente, y que además genera condiciones favorables al aumento del coeficiente de ahorro propio, a través de una paulatina reducción de la propensión media a consumir.

Así pues, desde la perspectiva de la programación, el argumento genérico de la escasa potencialidad del esfuerzo de ahorro de la periferia toma la forma del de la dificultad de comprimir el consumo presente, y el financiamiento externo aparece como el expediente necesario, aunque transitorio,<sup>21/</sup> para lograr una adecuación intertemporal de las opciones de consumo y ahorro. Dicha adecuación a su vez permitiría alcanzar una tasa de acumulación y de crecimiento del ingreso más elevada o bien máxima.

### 3.3.2. Limitaciones de la capacidad para importar

Admítase nuevamente que la política de desarrollo se expresa en una determinada tasa de crecimiento del ingreso, que implica aumentar el esfuerzo de ahorro. El coeficiente de importaciones será por lo general superior en la inversión que en el consumo; por ello, la transferencia de recursos de éste a aquélla exigirá un mayor volumen de importaciones. En caso de que la capacidad para importar esté ya colmada por importaciones imposibles de disminuir, la mayor inversión potencial no podrá traducirse en la adquisición exterior de bienes de capital si no es mediante el concurso del financiamiento externo.

Este argumento simple es válido en cada período de ingreso considerado aisladamente, y también desde una perspectiva intertemporal.<sup>lxxii/</sup> En verdad, el efecto de la aludida disparidad de coeficientes es expresión de un fenómeno dinámico; al aumentar la inversión, las necesidades adicionales de importación superan temporalmente la reducción de importaciones provocada por la misma inversión, ya que existe un desfase entre el lapso durante el cual aumentan las importaciones de equipos, y el lapso requerido para que la sustitución de bienes importados genere una economía de divisas equivalente.

---

<sup>21/</sup> La transitoriedad del aporte de ahorro externo y su significado se examinan más adelante, en el punto 3.3.3.

Al compatibilizar en el tiempo las opciones de consumo e inversión, el capital extranjero permite alcanzar una mayor tasa de crecimiento del producto social. Además de ésta, cumple una segunda función: adecuar además en el tiempo las necesidades de importación implícitas en dicha tasa a las condiciones en que evoluciona la capacidad para importar.

### 3.3.3. Transitoriedad del financiamiento

La obligada transitoriedad que se atribuye a la aportación de capital extranjero está vinculada a la limitación pertinaz de la capacidad para importar que caracteriza al desarrollo periférico. Asimismo, la transitoriedad significa que la participación relativa del capital extranjero deberá disminuir, aun cuando su monto absoluto pueda irse incrementando.

Supóngase que la productividad del capital y la relación de precios del intercambio permanecen constantes, y que las tasas de acumulación de capital y de crecimiento del ingreso son constantes e iguales entre sí. A partir de estos supuestos, la necesaria transitoriedad del concurso de capital extranjero puede plantearse en forma breve y precisa.

En primer término, admítase que en el financiamiento de la inversión bruta existe una proporción constante de recursos externos (préstamos e inversión directa). Sobre el total esto significa que dichos recursos se aportan a un ritmo constante y equivalente al de la tasa de acumulación; si la composición, la forma de pago y el nivel de remuneración del capital extranjero no varían, su contribución neta a la capacidad para importar aumentará también a un ritmo equivalente.

La anterior es una hipótesis extrema, en la cual la corriente de recursos externos aumenta a una tasa constante, lo que la hace 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; si se mantienen la composición, la forma de pago

y el 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<sup>22/</sup> se plantean los rasgos generales de una de ellas: la entrada de capital extranjero debe cesar al cabo de un lapso arbitrario, denominado período de transición, con el fin de evitar que la carga creciente de remesas disminuya la capacidad para importar hasta que esta quede debajo del quantum de importaciones necesario para mantener cierto ritmo de crecimiento del sistema económico.

De este razonamiento proviene una conclusión importante, aunque también general: si no se toma en cuenta la hipótesis extrema de aumento continuo e indefinido de la corriente 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. Esto se hace necesario por razones estrictamente económicas, aun sin considerar los motivos de carácter político y social que podrían aducirse en apoyo del carácter nacional que ha de tener el desarrollo periférico.

#### 3.3.4. Análisis de coherencia

La argumentación comentada aquí es paralela a la anteriormente expuesta sobre el 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 de la balanza de pagos. Sin embargo, y debido a la propia naturaleza del tema del financiamiento externo, estos se abordan desde una perspectiva intertemporal.

---

<sup>22/</sup> Por ejemplo, en el texto transcrito en lxxi/, que sirve de base a estos comentarios.

A pesar de esta diferencia, ambos problemas se tratan en 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 obliga a utilizar transitoriamente el financiamiento externo para adecuar en el tiempo decisiones de consumo y ahorro compatibles con una tasa más elevada de crecimiento del ingreso. Y el problema del desequilibrio externo se examina aparte del anterior, principalmente desde el ángulo de la necesidad de recurrir al capital extranjero como modo de lograr la adecuación intertemporal entre necesidades de importación y capacidad para importar.

Obsérvese, sin embargo, que cada argumento es en sí 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 del análisis de problemas parciales, cuya compatibilidad y coherencia sólo se procuró más tarde y por medio de las técnicas de planificación.

### 3.3.5. Composición del financiamiento externo. <sup>lxxiii/</sup>

En cuanto a este aspecto, se recomienda que en el total del financiamiento externo sea mayor la participación del capital público que la del capital privado, aun cuando 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: los préstamos públicos son de menor costo y se adecuan mejor a la necesidad de paliar las insuficiencias de capital social básico. Se destaca asimismo la necesidad de que el financiamiento público se realice mediante institutos de crédito internacionales, administrados con criterios técnicos, pero organizados sobre bases multilaterales, en lo que respecta al ejercicio del poder de decisión.

Evidentemente, la segunda razón señalada está relacionada con una de las peculiaridades de la condición periférica: la inadaptación de su infraestructura a las exigencias de la industrialización sustitutiva. La primera, en cambio,



no proviene de los aportes de la teoría, sino que se basa en una apreciación de los hechos: se dice que, de acuerdo a la experiencia latinoamericana, la inversión privada presenta desventajas debidas a la mayor carga de remesas y/o a la mayor concentración temporal de dicha carga.<sup>23/</sup>

### 3.4. Regulación de precios; asistencia técnica

En estos ámbitos de la llamada "cooperación internacional" la argumentación cepalina es de carácter muy general, y se desprende clara y directamente de la teoría. Sólo es necesario pues incluir en este punto una breve enumeración de las principales recomendaciones de política sobre estos temas.

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, el financiamiento externo tiene dos objetivos 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.<sup>24/</sup>

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 científica y tecnológica que sirva de base a dicha reorientación.<sup>25/</sup>

---

<sup>23/</sup> 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.

<sup>24/</sup> CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, op.cit., págs. 80-89

<sup>25/</sup> Ibid, págs. 59-63

#### 4. Política agraria

En cuanto a la agricultura la interrelación entre la teoría y la política económica de la CEPAL es particularmente estrecha. Los aspectos teóricos fueron examinados con anterioridad,<sup>26/</sup> por lo que basta aquí reiterarlos brevemente: los desequilibrios generados en la agricultura -la escasez de la oferta agrícola y la sobreabundancia de fuerza de trabajo-, no se consideran vinculados a la inadecuación de la tecnología, sino a peculiares condiciones de estructura de dicho sector, especialmente los relacionados con el sistema de propiedad y el régimen de tenencia del suelo.

Aparte de consideraciones generales sobre la necesidad de inversiones básicas, así como 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 también la combinación entre ambas, son los instrumentos que se recomiendan desde las primeras publicaciones de la CEPAL, de acuerdo con las características específicas de cada área o país periférico.<sup>lxxiv/</sup>

Interesa en particular examinar los lineamientos de la política recomendada para la solución de un problema explícitamente considerado clave en el desarrollo periférico: la necesidad de transferir mano de obra desde la agricultura a otros sectores productivos.<sup>lxxv/</sup>

La simplificación de las hipótesis básicas favorece la precisión del argumento. Admítase que en el agro se dan condiciones de rezago, esto es, que la función de producción que allí se utiliza es técnicamente ineficiente en comparación con otros procedimientos conocidos, y que la tecnología es dada y homogénea en todos

---

<sup>26/</sup> En el capítulo III, punto 6. La forma primera y más general de la argumentación cepalina sobre la agricultura -tanto en sus aspectos de teoría como de política-, se halla transcrita en la cita N° XXV.

los sectores y ramas de actividad. Por definición, 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.<sup>27/</sup>

Supóngase que la introducción de dicha tecnología se va realizando en condiciones de computabilidad intersectorial de la producción, y de tal forma que la mano de obra liberada es plenamente reabsorbida en cada período de ingreso. En ese caso, la productividad media del trabajo en el conjunto del sistema se elevará en cada período, puesto que disminuirá la proporción del empleo en condiciones de rezago.

La llamada "primera etapa del desarrollo económico" periférico culmina cuando se produce la completa reabsorción de la fuerza de trabajo empleada en tales condiciones, y cuando la productividad media de esta se eleva al máximo permitido por el estado de la técnica. 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 las conclusiones respecto a la productividad y el empleo que derivan de las teorías anteriormente examinadas. Por eso mismo, dicho razonamiento constituye una réplica, por cierto más adecuada que la que deriva de los criterios de asignación de recursos, de cómo podría irse reasignando la fuerza de trabajo y aumentando su productividad, en condiciones de empleo capaces de permitir, a la larga, la elevación paralela del nivel de salarios.

---

<sup>27/</sup> Obsérvese que para simplificar se está suponiendo la existencia de sólo dos tipos de técnicas y niveles de productividad, uno que corresponde a la agricultura rezagada y otro que corresponde a todas las demás actividades, sean éstas agrícolas o no. En particular, se está dejando de considerar la existencia de diversas opciones técnicas para la producción agropecuaria, entre las cuales las de menor densidad de capital tienen una incidencia menos desfavorable en lo que respecta a la generación de desempleo tecnológico. Véase al respecto el punto 6 del cap. III.

## 5. Planificación del desarrollo

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, destinada a 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, esto es, la expresión de la política de desarrollo mediante la programación, como entonces se la llama, aparece reafirmado en múltiples documentos. Más que explicitar estas reiteraciones, interesa destacar que del examen precedente, relativo a los diversos ámbitos de la política económica, se desprende la misma conclusión. En efecto, en todos los casos 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 las recomendaciones y objetivos parciales exige instrumentos y métodos que permitan integrarlos coherentemente, como partes de una política única de desarrollo a largo plazo.

Las restantes consideraciones de este punto se refieren a la técnica de programación. Su elaboración comienza en "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico",<sup>28/</sup> donde los criterios de asignación de recursos ya analizados 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"<sup>29/</sup>, en que toma la forma de una aplicación tentativa a los casos de dos países; y alcanza su primera formulación general en la "Introducción a la técnica de programación".<sup>30/</sup>

Para describir la técnica mencionada de manera breve y precisa, resulta conveniente reproducir la presentación sintética de la misma que ofrece este

último documento:

<sup>28/</sup> Prebisch, R. op.cit.

<sup>29/</sup> CEPAL, E/CN.12/292

<sup>30/</sup> CEPAL, E/CN.12/363

"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 un 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".<sup>31/</sup>

Las afirmaciones precedentes ponen de manifiesto que la técnica de programación tiene un nexo general con la interpretación teórica y con sus conclusiones de política. Desde el punto de vista de la coherencia entre los dos grandes ámbitos del pensamiento cepalino, sin embargo, lo que realmente importa es ver si dicha técnica logra integrar las conclusiones de política derivadas de la interpretación teórica, o en otras palabras, si es capaz de plasmar en el plan los grandes lineamientos de la política de desarrollo.

Conviene, para estos efectos, indicar explícitamente cuáles son esas conclusiones. De los diversos 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 tanto la productividad del trabajo como los salarios reales, a fin de llevarlos hacia niveles más semejantes a los que existen en los centros. A su vez, esto implica dar prioridad temporal al objetivo del empleo. Dicho con más

---

<sup>31/</sup> Ibid, pp. 53/54

precisión, se requiere elevar al máximo, en el margen, la productividad del trabajo; pero para que esta alza se refleje en el gradual aumento de los salarios, es necesario previamente lograr que toda la mano de obra empleada en sectores rezagados de muy baja productividad sea reabsorbida por actividades de productividad normal. Asimismo, la teoría indica que los aumentos y cambios de composición de la producción exigidos por esa finalidad primordial, deben ser compatibles con el aumento de las importaciones y el cambio en la composición de las mismas, en cuanto al equilibrio a largo plazo de la balanza de pagos. Así pues, el equilibrio externo aparece como un objetivo que va unido y supeditado al objetivo principal, la elevación de productividad y salarios. Es este último, y no el equilibrio externo, que constituye condición suficiente, además de necesaria, para superar la desigualdad estructural y de niveles de ingreso medio peculiar de las economías periféricas.

Estas afirmaciones contrastan con las de la síntesis de la técnica de programación transcrita con anterioridad. De acuerdo a dicha síntesis se calculan primero las metas globales; luego se procede a determinar la composición sectorial de la demanda de bienes y servicios, y a precisar en qué proporción esta se ha de atender con importaciones, y qué parte debe satisfacerse mediante la sustitución. Las metas de producción de las diversas ramas de producción interna se obtienen pues, por diferencia. Si se toman en cuenta, además, las metas previstas para la exportación, se llega a definir la composición sectorial de la producción de cada año y por ende sus alteraciones durante el período abarcado por el plan.

Así pues, la técnica de programación se destina en última instancia a lograr la compatibilidad intersectorial de la producción (y a través de ella, la viabilidad del plan y el éxito de la política de desarrollo). Pero los criterios macroeconómicos de compatibilidad que la propia técnica impone son, por un lado, la adecuación entre ahorro e inversión, y, por otro, el equilibrio a largo plazo del balance de pagos.

En cambio, no están integrados en la técnica misma los objetivos prioritarios de elevar la productividad del trabajo y de asegurar ciertos niveles de empleo y ciertos desplazamientos de la población activa entre sectores rezagados y modernos. Para incorporar al plan tales objetivos es menester obrar por aproximaciones sucesivas, repitiendo procedimientos y cálculos hasta alcanzar resultados que se consideren satisfactorios.

En resumen, la técnica incorpora el equilibrio externo como criterio de compatibilidad, pero no así los objetivos de productividad y empleo. Es de observar, sin embargo, que de ello no se sigue que sea completamente inapropiada para acoger los resultados de la teoría. Como técnica, esto es, como procedimiento formal destinado a la adecuación de medios a fines, y de compatibilización de éstos entre sí, brinda la posibilidad de integrar esos resultados teóricos en el diseño de un plan concreto. La insuficiencia que se señala es en verdad de grado, del grado en que la técnica facilita, induce, o aún fuerza la integración al plan de los objetivos fundamentales del desarrollo señalados por las interpretaciones teóricas de la CEPAL.

#### 6. Intervención estatal

Como ya se ha dicho reiteradamente, la planificación se considera un requisito de la política de desarrollo, y ésta una condición necesaria del desarrollo mismo. Según se piensa, ambas son compatibles con diversos grados de intervención estatal; sin embargo y cualquiera sea este grado, el desarrollo exige una acción consciente y sostenida por parte del Estado, a fin de que la política de desarrollo, expresada en programas, pueda traducirse en medidas concretas de política económica que impulsen la ejecución del plan.

Entre las medidas más importantes -y por lo tanto entre las formas más necesarias de intervención estatal en un régimen de iniciativa privada- se enumeran las siguientes: las acciones tendientes a elevar el coeficiente de ahorro



nacional, particularmente a través de la política fiscal; la participación directa y la orientación del crédito, sobre todo el de mediano y largo plazo; la captación de recursos financieros internacionales; la canalización de dichos recursos, así como de los recursos de origen interno, hacia la inversión real; el diseño de un programa de inversiones que combine la inversión pública en infraestructura y en producción directa, con la que deba realizar el sector privado; las acciones -tanto internas como concertadas a nivel internacional- tendientes a disminuir la vulnerabilidad de las economías periféricas frente a las fluctuaciones y contingencias exteriores; el diseño y continuo ajuste de una política de protección, que oriente la industrialización sustitutiva a base de criterios de economicidad y prevea las necesidades de sustitución que el desarrollo trae consigo; la transformación de las condiciones de productividad existentes en los sectores rezagados de la agricultura y la paulatina traslación de los excedentes de mano de obra agrícola a las actividades modernas; la acción profunda y persistente en el campo tecnológico.lxxvi/

Como se puede apreciar, en esta enumeración constan las mismas medidas de política anteriormente examinadas, que ahora se ordenan desde la perspectiva de la acción del Estado, principal gestor de la política de desarrollo. Por contraste se aprecia que el Estado no constituye un objeto específico de estudio, sino que se lo enfoca como un agente de la política económica, encargado de corregir con su acción consciente las distorsiones propias de la evolución y funcionamiento del sistema económico periférico. Así pues, si no ajeno a dicho sistema, el Estado se concibe como externo al mismo, y como capaz de actuar deliberadamente sobre él.

Los documentos de la CEPAL observan con frecuencia que la intervención estatal no es incompatible con la operación de la economía de mercado, sino que, por el contrario, cumple el papel fundamental de dar curso y eficacia a su funcionamiento. En otras palabras, la posición de la CEPAL es contraria al laissez-faire, pero al mismo tiempo parte de reconocer la existencia de un régimen de iniciativa privada, cuya eficacia y adecuación a los grandes objetivos del desarrollo dependerá de

distintos grados de intervención, de acuerdo a las características concretas de cada economía periférica, y especialmente a la gravedad de sus problemas de estructura.

## 7. Visión de conjunto

En líneas generales, las recomendaciones de política económica examinadas en los puntos anteriores guardan coherencia entre sí, y con las teorías expuestas en los capítulos previos.

Esta consistencia no es de extrañar, pues los aspectos de teoría y de política económica del pensamiento de la CEPAL se fueron construyendo en conjunto, y en estrecha interrelación. La afirmación anterior no quiere decir que las posiciones de política sean simples corolarios de los aportes teóricos; ellas mismas requieren complejos análisis (como por ejemplo los que atañen a la protección o al financiamiento externo), o incluso exigen la elaboración de técnicas especiales, como las de planificación.

La industrialización se considera la base fundamental de la política de desarrollo de las economías periféricas. Este objetivo primordial encuentra amplia justificación en las teorías de la industrialización y del deterioro, de acuerdo a las cuales la expansión manufacturera es el medio ineludible para aumentar persistentemente la productividad del trabajo y el ingreso por habitante, y para retener los frutos del progreso técnico.

Sin duda, las posiciones de la CEPAL se hallan relacionadas con el intenso proceso de desarrollo industrial que se venía produciendo en diversos países del área desde la gran depresión, y especialmente durante la segunda guerra mundial y la inmediata post-guerra. Es de observar, sin embargo, que dichas posiciones establecen una clara distinción entre industrialización espontánea y deliberada. La primera da lugar al surgimiento de graves desequilibrios y contradicciones (desajustes intersectoriales de la producción, tendencias al deterioro, al déficit externo, al desempleo, etc.). Para evitarlos y asegurar el dinamismo de la economía se recomienda conducir deliberadamente la industrialización de la periferia.

Con el fin de orientar la industrialización deliberada se propone un conjunto de criterios de asignación de recursos; ellos señalan cómo se debe distribuir la inversión entre el sector exportador, la manufactura y las demás actividades internas, y qué alternativas técnicas deben utilizarse, para obtener un nivel máximo de producto social. Tales criterios tienen en cuenta los patrones de eficiencia de las diversas actividades productivas, y la economicidad de las mismas en relación con las actividades correspondientes de los centros. Así pues, puede afirmarse que no se propugna cualquier expansión excesiva e indiscriminada de la industria, motivada por un deseo de autarquía.

Respecto de la agricultura, se recomiendan medidas especiales relacionadas con los obstáculos creados por un régimen de propiedad y tenencia del suelo basado en la coexistencia de latifundio y minifundio. Tales medidas persiguen dos objetivos fundamentales: elevar la productividad de los recursos comprometidos en dicho sector, de modo que la dinámica de la oferta agrícola puede adecuarse a las necesidades del desarrollo hacia adentro; superar en un lapso definido la heterogeneidad estructural característica del agro, mediante la absorción de los incrementos de su población activa en sectores modernos, y el paulatino traslado a dichos sectores de la mano de obra empleada en condiciones de baja productividad.

En el campo de las relaciones económicas internacionales, las diversas recomendaciones de política conforman una posición más o menos armónica y consistente en materia de cooperación internacional, adaptada a las características, necesidades e intereses de los países de menor desarrollo. De acuerdo a las definiciones de la CEPAL, la cooperación internacional abarca la protección del mercado interno, la integración regional, el financiamiento externo, la política anticíclica y de atenuación de las fluctuaciones de los precios internacionales, y la asistencia técnica.

El análisis de la protección explica por qué ella es necesaria para el desarrollo y la industrialización de la periferia, y por qué favorece la expansión del producto y del comercio mundiales, al contrario de lo que sucede cuando es aplicada en los

centros; dicho análisis, además, establece la amplitud y el nivel máximo que debe alcanzar la protección arancelaria.

Se examinan la necesidad y las ventajas de la integración latinoamericana, entre ellas la posibilidad de exportar manufacturas hacia el resto del mundo, que se asocia a la mayor especialización y eficiencia industrial.

El financiamiento externo cumple con dos objetivos fundamentales: atenuar la escasez de divisas y complementar el esfuerzo interno de ahorro. Se piensa que el mismo debe ser transitorio, lo que refleja el carácter necesariamente nacional que ha de tener el desarrollo periférico, por motivos económicos.

El crecimiento hacia adentro -debido a su carácter autocentrado, en cierre gradual- exige que la cuota parte ideal de los activos de propiedad extranjera no vaya aumentando; de lo contrario, la remuneración del capital foráneo pesaría crecientemente sobre la capacidad para importar.

Se recomienda la cooperación financiera internacional para establecer reservas de productos primarios, con la doble finalidad de regular las fluctuaciones de sus precios y de impedir que caigan por debajo de ciertos mínimos. Finalmente, la asistencia técnica se considera un medio para paliar las carencias de capacitación de distinto tipo, peculiares de la condición periférica.

Las medidas de política a que se acaba de hacer referencia tienen todas un objetivo global y de largo plazo: el desarrollo de las economías periféricas. Se concibe que la planificación es un instrumento necesario para articular y compatibilizar las diversas medidas parciales, así como para enfrentar los problemas de carácter estructural, profundo, que son propios de las economías periféricas. Las técnicas de planificación modifican y extienden los criterios estáticos de asignación de recursos, con el fin de racionalizar el esfuerzo de inversión a lo largo del tiempo, adecuándolo a las grandes metas de la política de desarrollo (la industrialización como eje central conducida de tal modo que incremente de forma sostenida la productividad y el empleo, evite el desequilibrio externo y minimice las pérdidas debidas al deterioro).

La planificación se considera pues un método imprescindible, del cual el Estado debe lanzar mano para racionalizar la política de desarrollo a largo plazo. La necesidad de la acción estatal, de contar con una política de desarrollo deliberada y coherente, y de implementarla a través de la planificación, son tres ideas-fuerza del pensamiento cepalino estrechamente conectadas entre sí. No obstante, de acuerdo a dicho punto de vista, el grado de intervención estatal podrá variar de país a país, dependiendo de sus características concretas y de la mayor o menor gravedad de sus problemas de estructura. La planificación no se considera, por lo tanto, un sustituto de la economía de mercado, sino un medio para dar mayor eficacia al funcionamiento de la misma.





