

La teoría del subdesarrollo de la CEPAL

Síntesis y crítica | OCTAVIO RODRIGUEZ*

El pensamiento de la CEPAL está constituido por las contribuciones a la teoría y a la política económica contenidas en los documentos oficiales de dicha institución. En el cuadro de la página siguiente se ofrece una visión de conjunto de sus múltiples componentes.

Tras una breve referencia introductoria a la unidad del pensamiento mencionado (punto 1), se presenta una síntesis de sus diversos aportes a la teoría económica (puntos 2 al 5). Con apoyo en esa síntesis, se intenta mostrar que la concepción del sistema centro-periferia —origen y base del pensamiento cepalino— posee un carácter estructuralista, y que lo transmite a las teorías en que se va plasmando (punto 6).

Se sostiene en seguida que en el carácter estructuralista radican tanto los alcances como las limitaciones del pensamiento en estudio (punto 7). El mérito principal consiste en brindar una réplica de cómo se transforma la estructura

productiva, durante el proceso de industrialización de las economías periféricas, y en el marco de sus relaciones comerciales con los centros; y en conectar esa transformación estructural a los desajustes y problemas que acompañan la expansión de la industria (v. gr., las tendencias al desequilibrio externo, al desempleo de la fuerza de trabajo, etc.). La principal limitación se vincula al hecho de que, al concentrar el análisis en la transformación de la estructura productiva, el pensamiento cepalino deja de lado (o sólo examina lateral y superficialmente) las relaciones entre las distintas clases y grupos sociales, que son las que en última instancia impulsan la transformación antedicha.

Se sugiere asimismo (punto 8) que desconsiderar las relaciones sociales de producción refleja el carácter ideológico del pensamiento de la CEPAL: las diversas teorías no las examinan porque establecen tácitamente supuestos de cuño ideológico sobre las mismas y sobre sus cauces futuros, supuestos que en verdad entrañan adoptar los puntos de vista y privilegiar los intereses de determinadas clases y grupos.

1. LA UNIDAD DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

i) La minuciosa revisión de los aportes cepalinos revela que —ciertamente— los mismos no constituyen una mera yuxtaposición de ideas genéricas sobre la evolución y el fun-

* Economista; ex-catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República, de Montevideo; fue funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante diez años, en varios períodos. En este trabajo se adapta y resume el capítulo final de la obra que tiene en prensa Siglo XXI Editores, con el título *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Una síntesis muy similar se preparó para el Seminario Inaugural de la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos, realizado por la Universidad de Oviedo del 28 de agosto al 1 de septiembre de 1979.

Componentes del pensamiento de la CEPAL

2. Ambito de la política económica

	1. Ambito de la teoría económica	Políticas 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) Conducción deliberada del proceso de industrialización	a) Protección del mercado interno b) Integración latinoamericana	a) Investigación y extensión b) Tributación y reforma agraria		
	b) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ("Versión contable") (1949-1950)	b) Criterios de asignación de recursos c) Planificación del desarrollo	c) Financiamiento externo d) Asistencia técnica			
	c) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ("Versión ciclos") (1949-1950)	d) Papel del Estado	e) Política anticíclica (compensatoria de las fluctuaciones de la relación de intercambio)			
	d) La interpretación del proceso de industrialización (1949-1955)					
	e) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ("Versión industrialización") (1959)					
Otros aportes teóricos	f) La teoría de la inflación (1953-1964)	e) Reforma agraria f) Revisión de los principios y métodos de la planificación	f) Política anticíclica y compensatoria del deterioro de la relación de intercambio g) Exportación de manufacturas	c) Reformas e incentivos	a) Redistribución del ingreso b) Políticas en el ámbito social c) Política activa de empleo	a) Políticas anti-inflacionarias

cionamiento de las economías subdesarrolladas; al contrario, poseen un considerable desenvolvimiento analítico y cumplen a grandes rasgos con los requisitos de forma de la teoría económica. En otras palabras, si bien el rigor de las distintas contribuciones varía según los documentos, el grado de coherencia que cada una de ellas alcanza con el tiempo resulta sin duda satisfactorio. Aún más, se ha podido comprobar que los análisis y recomendaciones de política económica son, *grosso modo*, consistentes entre sí y con los aportes de teoría que les sirven de base conceptual.

Las afirmaciones precedentes no implican negar que subsistan inconsistencias menores, ya imprecisiones en el planteamiento de los supuestos, ya imperfecciones en la lógica de la argumentación. Tampoco pretenden sugerir que

los distintos aportes se encuentren interconectados y compatibilizados al punto de constituir aspectos parciales de una sola teoría perfectamente coherente. Sin embargo, las contribuciones, pese a su gran número y a la amplitud de los campos que cubren, tienen considerable unidad.

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

Diversos aportes tienen origen en el examen de problemas concretos, sean de toda el área o de algunas de las econo-

mías que la conforman. En torno a tales problemas se va articulando una serie de argumentos teóricos, reunidos *ad-hoc* para explicar las causas de los mismos, y especialmente para justificar las medidas de política económica que se estiman adecuadas para resolverlos. Existen casos en que las políticas se proponen en abstracto, es decir, sin relación directa y visible con cualquier economía específica. Pero aún en esos casos, los argumentos teóricos se desarrollan en conexión con las recomendaciones de política económica, imbricados en la discusión y en el análisis de las mismas. Así pues, los trabajos de la CEPAL tienden a ir reseñando *ad-hoc* los argumentos teóricos más pertinentes para fundamentar determinadas acciones en el campo de la política económica, en detrimento del rigor y de la precisión con que ambos se presentan.

iii) Las notorias deficiencias de ese método pragmático no impidieron que el pensamiento cepalino alcanzase un grado de unidad mucho mayor que el habitualmente reconocido. La clave de esta unidad se encuentra en el temprano planteamiento de una concepción originaria, y en el hecho de que sus distintos aspectos han sido poco a poco incorporados y desarrollados en las restantes contribuciones de teoría y política económicas.

La concepción inicial está constituida por una serie de ideas e hipótesis básicas sobre el desarrollo periférico que, aunque planteadas a nivel pre-analítico, están articuladas unas a otras y son compatibles entre sí. Debido a ello, a medida que los distintos aspectos de dicha concepción van siendo formalizados y desarrollados con más amplitud y rigor, tales formalizaciones no resultan contradictorias ni excluyentes, sino armónicas y complementarias. Así entendida, la unidad del pensamiento de la CEPAL significa que sus múltiples componentes están ligados por un contenido común, y conforman de ese modo el esbozo de una teoría de la economía periférica o, en otros términos, el esbozo de una teoría del subdesarrollo.

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

2. LA CONCEPCION INICIAL

i) Esta concepción postula que la economía mundial está compuesta por dos polos, el centro y la periferia, y que las estructuras productivas de los mismos difieren de modo sustancial. La estructura productiva de la periferia se dice *heterogénea*, para indicar que en ella coexisten actividades donde la productividad del trabajo es elevada, como en el sector exportador, con otras de productividad reducida, como la agricultura de subsistencia. Se indica además que

dicha estructura es *especializada*, en un doble sentido: las exportaciones se concentran en uno o en pocos bienes primarios; la diversificación horizontal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción poseen escaso desarrollo, de tal modo que una gama muy amplia de bienes —sobre todo de manufacturas— debe obtenerse mediante la importación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- En el sistema centro-periferia existe pues una tendencia al desarrollo desigual de los dos polos que lo constituyen. Desigualdad creciente entre los niveles de ingreso real medio, por una parte; por la otra, desigualdad en cuanto al grado de penetración y difusión del progreso técnico (homogeneidad), y en cuanto al grado de complementariedad intersectorial e integración vertical de sus estructuras productivas (diversificación).

ii) La naturaleza estructuralista de la concepción inicial puede apreciarse con claridad en la síntesis anterior. En efecto, esa concepción privilegia las peculiaridades de la *estructura productiva de la periferia*, entre las que destaca el nivel de productividad del trabajo de los distintos sectores productivos y el grado de complementariedad existente entre ellos; tales peculiaridades se establecen en ambos casos por contraposición con las que posee la *estructura productiva de los centros*, lo que implica que simultáneamente se está definiendo un sistema, el sistema centro-periferia; la desigualdad se considera inherente a su dinámica: las estructuras productivas de los polos se hacen más amplias y complejas pero *las diferencias entre dichas estructuras* (y entre los respectivos niveles de ingreso real medio) tienden a perdurar.¹

1. Estas consideraciones sobre la concepción del sistema centro-periferia muestran que su enfoque es compatible con la definición de *estructura* como "las proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio" (F. Perroux); y de *sistema* como un "complejo coherente de estructuras" (J. Lhomme), siempre que se entienda que dicho concepto posee una connotación dinámica, esto es, que las estructuras se van transformando, y con ellas cambia el propio sistema (A. Marchal). Sobre estas definiciones véase A. Marchal, *Estructuras y sistemas económicos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1961, pp. 50-60. Sin embargo, se ha de tener presente que la mencionada concepción alude fundamental-

iii) El examen detallado de las contribuciones cepalinas permite afirmar que su amplia y compleja argumentación se ordena y articula, en lo esencial, en torno a la explicación de tres tendencias que se consideran inherentes al desarrollo de la periferia, en la fase de industrialización: el desequilibrio externo, el desempleo de la fuerza de trabajo y el deterioro de los términos del intercambio. Asimismo, las interpretaciones de tales tendencias pueden expresarse mediante tres modelos básicos, que a la vez sintetizan y ponen de manifiesto los rasgos más generales de aquellas contribuciones.

A continuación se resumen los aportes teóricos de la CEPAL, con el fin de mostrar que el carácter estructuralista de la concepción inicial se transmite a ellos, y de precisar en qué consiste dicho carácter. Como se verá, éste se asocia a una razón sencilla: la explicación de las tres tendencias peculiares de la industrialización periférica está estrechamente relacionada con la manera por la cual se va transformando la estructura productiva, durante el desarrollo hacia adentro.

3. ESPECIALIZACION PRODUCTIVA Y DESEQUILIBRIO EXTERNO

i) Los argumentos cepalinos sobre el desequilibrio externo se describen a continuación de manera breve y simple, a fin de que el carácter estructuralista de los mismos aparezca en primer plano.

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

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

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

iii) La disparidad de elasticidades y la tasa de crecimiento del ingreso céntrico imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso periférico; ésta deberá ser inferior a la del centro,

mente al ámbito de los fenómenos económicos y que se anticipa en varios años al surgimiento de las preocupaciones metodológicas que se harán frecuentes en la llamada corriente estructuralista latinoamericana, tendientes a integrar otros aspectos del acontecer social a la interpretación del subdesarrollo.

y tanto menor cuanto mayor sea dicha disparidad. Si se excede de ese límite, se generarán sucesivos déficit comerciales en la periferia, a menos que se logre evitarlos mediante cierto tipo de industrialización, caracterizado por la sustitución de importaciones y por el cambio en la composición de las importaciones.

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

Estos argumentos contienen un patrón teórico de referencia que establece las condiciones que la industrialización debe cumplir o, con más propiedad, la transformación de la estructura productiva que la industrialización ha de traer consigo, a fin de contrarrestar la tendencia al desequilibrio externo impuesta por la disparidad de elasticidades. Admítase como simplificación adicional que las exportaciones primarias de la periferia aumentan a una tasa definida y constante. Para preservar el equilibrio de la balanza comercial será necesario que las distintas actividades cuya producción se destina al mercado interno se expandan a ritmos tales que la complementariedad entre los productos de esas mismas actividades, unida al cambio en la composición de las importaciones² (la oportuna reducción de algunas de ellas, para hacer frente a las necesidades de importación de los sectores que se expanden), limite el crecimiento de las importaciones globales al ritmo al que crecen las exportaciones. Implícitamente, se requiere además que la oferta de bienes —en parte originada en las actividades internas y en parte compuesta por importaciones— se adecue a los cambios en la estructura de la demanda que acompañan a la industrialización y al desarrollo de la economía periférica.

El párrafo precedente muestra que las condiciones dinámicas requeridas para preservar el equilibrio externo consisten en un conjunto de tasas de expansión de la producción (y por ende de acumulación de capital) en las distintas actividades de la economía periférica, las cuales a su vez suponen ciertos ritmos de aumento o de reducción de los

2. El cambio en la composición de las importaciones de la periferia refleja una de las características de la transformación de la estructura productiva del centro, al indicar cómo se altera la composición de las exportaciones de dicha economía. En líneas generales, se concibe que durante las primeras etapas de la industrialización periférica se requerirá un intenso crecimiento de las exportaciones de bienes intermedios y de capital producidos por el centro, y un crecimiento lento —o incluso a tasa cero o negativa— de las de bienes de consumo.

diversos componentes de las importaciones. En dichas tasas sectoriales y parciales están implícitas las tasas globales de acumulación de capital, de crecimiento del producto y de incremento de las importaciones, que no son más que promedios de las primeras. Desde otro ángulo, el mismo modelo de equilibrio puede representarse mediante las proporciones en que se han de distribuir los recursos productivos y la producción total entre los distintos sectores y ramas de actividad, y los recursos de divisas entre los diversos tipos de importaciones, durante un número arbitrario de períodos de ingreso.

En las consideraciones anteriores se aprecia con claridad el carácter estructuralista del modelo considerado: el mismo no es otra cosa que un patrón ideal de transformación de la estructura productiva de la periferia que establece las proporciones que han de cumplirse entre sus diversos sectores y ramas de actividad, a fin de evitar el desequilibrio externo.³ En verdad dicho modelo constituye el desenvolvimiento de uno de los aspectos clave de la concepción inicial (la especialización de la economía periférica), pues la tendencia al desequilibrio se logra superar mediante una mayor complementariedad intersectorial de la producción de dicha economía, es decir, reduciendo el grado de su especialización.⁴

iv) La tendencia al desequilibrio externo se explica por contraste con un patrón de referencia del tipo del que acaba de resumirse. En la periferia, la industrialización se inicia en condiciones de especialización primario-exportadora y de rezago en los niveles de productividad de las actividades denominadas heterogéneas, lo que impide emprender la sustitución de importaciones, de forma más o menos simultánea, en los distintos eslabones de la cadena productiva (por ejemplo, en bienes de consumo, intermedios y de capital). Al contrario, las condiciones aludidas inducen a realizar la sustitución a partir de los bienes cuya elaboración es más simple, como los bienes de consumo final de la industria liviana. Ello, a su vez, da lugar a que la propia sustitución genere ingentes requerimientos de importaciones, que tienden pronto a exceder los límites impuestos por el lento crecimiento de las exportaciones y por el agotamiento de las posibilidades de comprimir importaciones prescindibles.

En otras palabras —y desde el ángulo del mencionado patrón de referencia— se aduce que las transformaciones en la estructura productiva y los cambios en la composición de las importaciones que la acompañan, no se dan en la

3. En estricta lógica se requeriría tener en cuenta, además, el patrón de transformación de la estructura productiva del centro. De la evolución de dicha economía sólo se ha considerado el cambio en la composición de sus exportaciones, que equivale al de las importaciones periféricas.

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

práctica de acuerdo con las condiciones ideales de proporcionalidad requeridas para preservar el equilibrio externo. El desequilibrio se explica, en última instancia, por *desproporciones* en la composición sectorial de la producción o, si se quiere, en los ritmos de crecimiento de los diversos sectores productivos de la periferia.⁵ Se aprecia asimismo que estas desproporciones expresan la dificultad de superar la especialización peculiar de la periferia.

v) El modelo planteado tiene implicaciones en cuanto a la propiedad de los activos de la economía periférica, que se relacionan con el capital extranjero y con los límites de su participación en el desarrollo de dicha economía.

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

En ese tipo de modelo, la cuantía anual de los préstamos e inversiones extranjeras no puede aumentar de manera continua e indefinida.⁶ Ello se debe a que con el tiempo las amortizaciones y servicios sobrepasan los nuevos ingresos de capital, y a la larga la corriente financiera se hace crecientemente negativa,⁷ de tal modo que el saldo neto de la misma pasa a constituir un porcentaje cada vez mayor de las exportaciones.

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

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

Respecto a dicho proceso, de las consideraciones precedentes derivan además los siguientes corolarios: en el largo plazo, el coeficiente de ahorro externo y la cuota-parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de los activos de la

periferia deberán reducirse; inversamente, los porcentajes de ahorro propio y de la propiedad nacional deberán aumentar.

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

4. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y DESEMPLEO

i) Los argumentos de la CEPAL sobre la tendencia al desempleo también pueden plantearse simplificada y de modo que su carácter estructuralista se aprecie con claridad.

En las economías periféricas, el problema del empleo presenta dos aspectos principales: la absorción de los incrementos de población activa en condiciones de productividad normal, y la reabsorción de la mano de obra ocupada en sectores atrasados, dotándola de capital de forma que su productividad también alcance niveles similares a los prevalecientes en los centros. Así pues, la solución de dicho problema no consiste sólo en ocupar toda la fuerza de trabajo, sino en aprovechar además la frontera tecnológica disponible, superando la heterogeneidad estructural.

ii) En la periferia, la agricultura es el sector heterogéneo por excelencia, ya que ella origina y concentra la gran masa de trabajadores de muy baja productividad. El primer supuesto adoptado toma en cuenta esa circunstancia. Se admite la existencia de sólo tres actividades productivas: la industria y la agricultura moderna, que componen el sector moderno, y la agricultura atrasada, que constituye el sector rezagado, arcaico o heterogéneo.

Los siguientes supuestos definen las condiciones técnicas de la producción, en los tres tipos de actividad: los recursos productivos —trabajo, tierra y capital— son perfectamente homogéneos y divisibles; en las dos actividades del sector moderno, el capital (K) y el trabajo (T) se combinan en una única proporción, que define la densidad de capital existente en ambas;⁸ en la agricultura moderna, la proporción en que esos dos recursos se combinan con la tierra es también fija; en la agricultura atrasada se dispone igualmente de una sola técnica, cuya densidad de capital es más baja que la del sector moderno; en dicha actividad, todos los recursos tienen un nivel de productividad inferior a la de los restantes, o sea, la técnica prevaleciente es ineficaz y obsoleta.⁹ Se adoptan asimismo los supuestos indicados a continuación: la escasez de tierra impide al sector rezagado absorber los incrementos de su propia población activa, que son totalmente expelidos del mismo; la agricultura moderna compite con la atrasada, de tal modo que cualquier inversión que genera empleo en la primera, origina a la vez desempleo en la segunda; el resultado neto es negativo, debido a la menor cantidad

8. En una función de producción lineal como la que aquí se postula, la densidad de capital equivale a la relación entre la productividad del trabajo (t) y la productividad del capital (k): $K/T = t/k$.

9. Así pues, en la agricultura atrasada, la productividad del trabajo (t'), la productividad del capital (k') y la densidad de capital (t'/k') son inferiores a las del sector moderno. O sea, se cumplen las siguientes relaciones: $t' < t$; $k' < k$; $t'/k' < t/k$.

5. Entre sí y con el ritmo de crecimiento del centro y de los distintos sectores componentes de dicha economía. Véase al respecto la nota 2.

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

7. Salvo que se adopten hipótesis extremas, que carecen de todo interés práctico, respecto a la tasa de aumento de los ingresos anuales de capital.

de trabajo por unidad de capital que utiliza la técnica avanzada.¹⁰

iii) Implícitamente, los análisis de la CEPAL sobre el desempleo se basan en un patrón de referencia que establece las condiciones que deben cumplirse para que ese fenómeno no se produzca. Los supuestos anteriores enmarcan una presentación muy breve y simple, que procura poner de manifiesto los rasgos esenciales de la perspectiva cepalina.

De acuerdo con dichos supuestos, la demanda de fuerza de trabajo es proporcional a la inversión y su ritmo de crecimiento está directamente asociado a la tasa de acumulación de capital. Por definición, ésta sólo se lleva a cabo en el sector moderno, mientras que en el arcaico la cantidad de capital va disminuyendo.

Para lograr el pleno empleo a niveles de productividad normal, es necesario que las tasas de acumulación en la industria y en la agricultura moderna sean tales que dichas actividades absorban en su totalidad el crecimiento de la población activa, tanto el que se produce en ellas como el que proviene del sector rezagado; y además, que la ocupación de este último se reduzca, hasta ser totalmente reabsorbida en el sector moderno, al cabo de un lapso definido. Asimismo, se requiere que los aumentos de la producción manufacturera y agropecuaria se realicen de manera compatible con los cambios en la estructura de la demanda de bienes que acompañan la expansión del producto global y medio.

Como se puede apreciar, las condiciones dinámicas requeridas para el pleno empleo y el pleno uso de la capacidad productiva de la fuerza de trabajo se plantean en forma sumamente sencilla: quedan definidas sólo con base en las tasas de acumulación de capital y de crecimiento de la producción (y de desacumulación y de decrecimiento) de las distintas actividades; como es obvio, dichas tasas, a su vez, determinan el valor de las tasas globales, que son un promedio de las sectoriales. Implícitamente, este modelo de equilibrio establece las proporciones en que se han de distribuir la mano de obra, la inversión, la tierra y la propia producción global entre las varias actividades y sectores, a lo largo del tiempo.

De las consideraciones precedentes emerge con nitidez el carácter estructuralista del modelo planteado, que no es otra cosa que un patrón ideal de transformación de la estructura productiva. Dicho modelo establece ciertas leyes de proporcionalidad que deben irse cumpliendo en y entre los distintos sectores y actividades que realizan la producción material, a fin de absorber totalmente los aumentos de la población activa y eliminar por completo las ocupaciones de baja productividad. También se observa que tal paradigma está estrechamente ligado al concepto de heterogeneidad. En última instancia, constituye una expresión y un desenvolvimiento de ese concepto, pues indica los cambios que habrán de introducirse en la estructura productiva para que pueda superarse su heterogeneidad.

10. Por cada unidad de capital invertido en el sector moderno se emplea mano de obra en una cantidad equivalente a k/t (igual a T/K , o relación trabajo/capital). Pero si la inversión se realiza en la agricultura moderna, cuya producción compite con la del sector rezagado, cada unidad de inversión genera a la vez desempleo tecnológico de una magnitud equivalente a k'/t' . Como $k'/t' > k/t$, el resultado neto es negativo.

iv) El modelo que se acaba de describir ha sido planteado con base en supuestos que le imponen una simplicidad extrema, a fin de hacer visible y de definir con precisión su carácter estructuralista. Dicho modelo puede ser reformulado a distintos niveles de complejidad, sin que por ello pierda el mencionado carácter. Así, por ejemplo, es factible reconocer la existencia de actividades rezagadas de distintos tipos (como las del llamado "sector informal urbano"), o bien tener en cuenta un número mucho mayor de actividades modernas. Para aproximarse a los análisis contenidos en los documentos de la CEPAL, se puede dar cabida a la consideración de opciones tecnológicas, eliminando el supuesto según el cual se dispone de una sola técnica eficiente, definida por una densidad de capital uniforme en todo el sector moderno. Al introducir otras posibilidades técnicas se requiere sólo establecer leyes de proporcionalidad algo más complejas, que indiquen cómo distribuir los recursos entre las distintas actividades productivas, a lo largo del tiempo, y además, qué técnicas utilizar en cada una de dichas actividades. En otras palabras: en tal caso, el patrón de transformación de la estructura productiva que asegura condiciones de pleno empleo y productividad normal, deberá contener la solución del problema de la selección de tecnología, en conjunto con los de la asignación intersectorial e intertemporal de recursos.

v) La tendencia al desempleo se explica *a contrario sensu*, por contraste con un patrón de referencia como el que se acaba de delinear. La explicación consiste en mostrar que las reglas o leyes de proporcionalidad establecidas por dicho modelo no se cumplen y, por tanto, que el desempleo creciente está relacionado con desproporciones que surgen al irse transformando la estructura productiva periférica.

Dado el crecimiento de la población y de la población activa, tres elementos entran en juego en la mencionada tendencia: la dimensión del sector heterogéneo, la inadecuación de la tecnología y la acumulación de capital.

La influencia del primer elemento es clara: si el sector arcaico ocupa una elevada proporción del total de la población activa, la tasa a que crece esta última, calculada en relación con el empleo en el sector moderno, resultará sumamente elevada.¹¹

Respecto a la tecnología, han de considerarse por separado la inadecuación de la densidad de capital y la inadecuación de la escala. La primera, que obra sobre la oferta de empleo, deriva de la disparidad entre la densidad de capital de las técnicas avanzadas y la prevaeciente en el sector arcaico. Cuanto mayor sea esta disparidad —o si se quiere, cuanto mayor sea el grado de la heterogeneidad estructural— mayor será el desempleo tecnológico (bruto y neto) provocado por las actividades modernas que compitan

11. Si en un año cualquiera la población activa crece en ambos sectores 3%, y se distribuye entre ellos por mitades, la tasa de aumento de la misma respecto al empleo en el sector moderno será de 6%. En cambio, si el sector arcaico ocupa cuatro trabajadores por cada uno que emplea el sector moderno, en ese primer año dicha tasa se eleva a 15%. Dado el valor de la relación producto/capital, el esfuerzo de ahorro requerido para ocupar el incremento de población activa será dos veces y media mayor en el segundo caso; así, por ejemplo, siendo dicha relación de 0.4 la tasa de ahorro requerida aumenta de 15 a 37.5 por ciento.

con producción pre-existente. La inadecuación de la escala mínima de producción al tamaño de los mercados periféricos obliga a dejar capital ocioso y, en consecuencia, obra de forma negativa sobre la demanda de empleo.¹²

La acumulación de capital se lleva a cabo en un sector moderno relativamente exiguo y se plasma en técnicas de escala excesiva, que dan lugar al desperdicio parcial de ese recurso. Aun cuando la propensión a ahorrar sea elevada, la acumulación genera un ritmo de aumento de la demanda de empleo insuficiente, en cotejo con el alto ritmo de expansión de la oferta. Este no se debe sólo a factores demográficos; depende fundamentalmente de la dimensión del sector heterogéneo, que expulsa los incrementos de su propia población activa y, además, del uso de técnicas de elevada densidad, que producen desempleo tecnológico en dicho sector.

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

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

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

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

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

12. Para simplificar la presentación se ha supuesto implícitamente que la tecnología está dada. Cuando se tienen en cuenta los postulados de la CEPAL sobre el progreso técnico, se aprecia que la consideración del mismo no altera el carácter estructuralista del análisis cepalino de la tendencia al desempleo.

5. ESPECIALIZACION, HETEROGENEIDAD Y DETERIORO

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

ii) Para simplificar la presentación, conviene apoyarse en un conjunto de supuestos que excluye la consideración del progreso técnico.

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

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

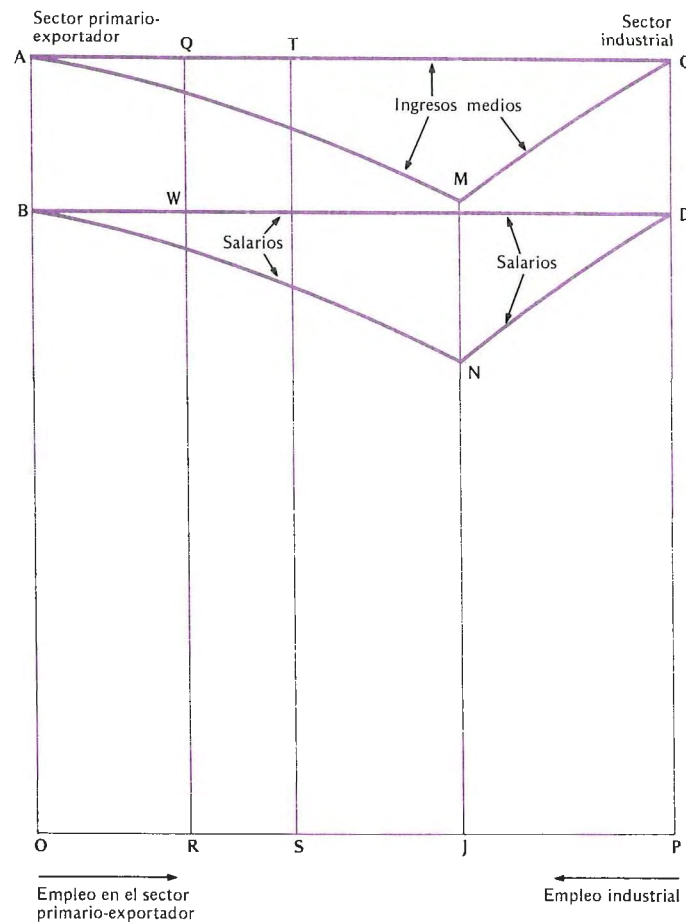
En la industria, el ingreso real por persona ocupada (medido en bienes industriales) equivale, por definición, a la productividad física media del trabajo, y se subdivide en salario real y beneficio unitario; este último representa la remuneración del capital. El ingreso medio del sector primario-exportador se equipara al de la industria, pues las fuerzas del mercado igualan la remuneración de los recursos —trabajo y capital— en ambas actividades. En la gráfica siguiente los niveles iniciales de ingreso medio, salarios y beneficio unitario de la economía periférica están representados por $PC = OA$, $PD = OB$ y $DC = BA$, respectivamente.

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

En cuanto a la evolución de la economía periférica, se postula que durante un número n de períodos de ingreso, también arbitrario, la productividad del trabajo permanece constante,¹³ y la mano de obra plenamente ocupada. El aumento total de la población activa, correspondiente a los n períodos, está representado por el segmento OP , en el cual el empleo del sector primario-exportador se mide desde O hacia P , y el de la industria, desde P hacia O . Las fuerzas del mercado impulsan a dicha economía hasta una situación final, al cabo del período n , en que el sector primario-

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

exportador absorbe la cantidad OR de mano de obra adicional, y la industria la cantidad PR . Esta última se distribuye entre la producción para el mercado interno y la producción de manufacturas para la exportación en las cantidades PS y SR , respectivamente.



El aumento del empleo industrial (de P hasta R) supone la instalación sucesiva de nuevas actividades manufactureras. En algunas de ellas toda la producción se destina al mercado interno, que es suficiente para utilizar la capacidad instalada a plenitud. En otras, la exportación complementa la demanda interna y corrige la virtual inadecuación de la escala mínima disponible.¹⁴ Período tras período, la competencia asegura el equilibrio de los mercados de los distintos bienes industriales, el cual se logra, por hipótesis, sin variación de los precios relativos de dichos bienes (tanto los de las manufacturas producidas internamente como los de las importadas). El ingreso medio ($PC = ST = RQ$), los salarios

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

($PD = SV = RW$) y el beneficio unitario ($DC = VT = WQ$) del sector industrial, mantienen sus niveles iniciales.

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

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

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

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

Enfocando dicho paradigma desde el ángulo de la periferia y destacando sus aspectos dinámicos, cabe sintetizar sus principales características de este modo:

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

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

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

En tercer lugar, dadas las condiciones de empleo, pro-

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

Como los modelos anteriores, también éste puede plantearse mediante las proporciones en que la producción y los recursos productivos deben ser distribuidos en cada uno de los períodos de ingreso. En ello se aprecia con claridad el carácter estructuralista de tal modelo, puesto que el mismo no es más que un patrón de transformación de la estructura productiva periférica sumamente simple.¹⁵ Dicho patrón establece las condiciones requeridas para evitar a la vez el desequilibrio externo y el desempleo, y para lograr, además, niveles de la productividad del trabajo (en la industria) y de los precios relativos (en el sector primario-exportador) que aseguren la igualación de los ingresos medios entre periferia y centro.

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

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

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

tiva. Dicho mecanismo de impulsión lleva a la economía periférica desde la situación inicial hasta una situación definida por el punto J , en la cual se asigna a la industria la cantidad PJ del incremento de la fuerza de trabajo, y al sector exportador la cantidad OJ .

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

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

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

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

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

Por otro lado, influyen la baja del nivel de productividad industrial y la disponibilidad de mano de obra, que permite

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

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

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

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

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

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

En lo que respecta a las exportaciones primarias, se

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

Las exportaciones de manufacturas han de provenir de una industria eficiente, capaz de producir en condiciones de productividad y salarios constantes; éste es un requerimiento para que el nivel de ingreso medio tampoco varíe, tanto en las ramas que destinan su producción al mercado interno, como en aquellas que exportan. Implícitamente, los aumentos de las exportaciones industriales son compatibles con la constancia de la relación de su precio con el de las importaciones.¹⁶

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

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

6. LA NATURALEZA ESTRUCTURALISTA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

i) Los puntos previos tratan de poner de manifiesto el carácter estructuralista de la concepción del sistema centro-periferia, y de mostrar que ese tipo de enfoque se transmite de la misma a los diversos componentes del pensamiento estudiado. A continuación se destacan aquellos aspectos de la

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

argumentación anterior que permiten apreciar con brevedad y en conjunto en qué consiste la naturaleza estructuralista de ese pensamiento.

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

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

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

iv) El segundo modelo desarrolla el concepto de especialización y trata de los problemas del empleo. También establece leyes de proporcionalidad, las necesarias para que la transformación de la estructura productiva periférica conduzca al pleno empleo de la fuerza de trabajo en condiciones de productividad normal. El desempleo se explica por contraposición con tal paradigma, con base en desproporciones que tienen lugar en y entre el crecimiento de los distintos sectores productivos. En última instancia, dicho fenómeno se atribuye al tipo inadecuado y al ritmo de expansión insuficiente de las actividades modernas, *vis à vis* los requie-

rimientos de absorción y de reabsorción de la oferta de trabajo proveniente del vasto sector rezagado.

v) El tercer modelo, referente al deterioro de la relación de intercambio y a su significado en términos de ingreso, incorpora simultáneamente los conceptos de heterogeneidad y de especialización. Dicho modelo plantea las leyes de proporcionalidad que deben cumplirse para lograr el pleno empleo de la fuerza de trabajo a niveles de productividad normal, superando la heterogeneidad; para evitar el desequilibrio externo, superando la especialización; y sobre la base de estos resultados, para impedir además que se produzcan bajas en los precios relativos de las exportaciones periféricas, conducentes a la diferenciación de ingresos. El fenómeno del deterioro se explica por contraste con dicho patrón de referencia. El crecimiento de las actividades destinadas al mercado interno es tal que las diferencias de productividad y de salarios respecto al centro perduran o se amplían (es decir, la heterogeneidad subsiste). La especialización también se mantiene, en su doble aspecto: la falta de complementariedad intersectorial de las actividades que producen para el mercado interno, y el carácter primario del sector exportador. La especialización genera desequilibrio externo, el cual a su vez impulsa una expansión excesiva de las exportaciones primarias, en el sentido de que los precios relativos de las mismas se reducen. Esta caída compensa la menor diferenciación de la productividad que se verifica en el sector primario-exportador, e iguala la remuneración de los recursos en los dos sectores componentes de la economía periférica. La diferenciación de los niveles de productividad del trabajo (en la industria) y el deterioro de la relación de intercambio (en el sector primario-exportador) implican que se produce diferenciación de ingresos respecto al centro (en ambos sectores). Así pues, en la explicación del deterioro se incorporan las ideas de la concepción básica sobre el carácter desigual del desarrollo del sistema centro-periferia: la desigualdad en el grado de avance de las estructuras productivas de sus dos polos y en los respectivos niveles de ingreso real medio.

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

recursos productivos, en los diversos sectores internos y externos (periféricos y céntricos).

7. ALCANCES Y LIMITACIONES

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

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

Ahora bien, si en vez de centrar la atención en las tendencias que son objeto directo del análisis, se la dirige hacia el modo de explicarlas —con base en las desproporciones que acompañan la transformación de la estructura productiva— los alcances de los aportes teóricos de la CEPAL aparecen en primer plano. En efecto, como se puede apreciar en los puntos anteriores, aparte de la relevancia de las tendencias mencionadas (o aun de su propia existencia),¹⁷ en torno a ellas se plantean ordenadamente las características de la estructura productiva periférica, se brinda una imagen de su transformación y de las dificultades que la acompañan, y se describe el condicionamiento impuesto a dicha transformación por las relaciones comerciales con los centros.¹⁸

17. Un análisis más detallado de las contribuciones cepalinas permite demostrar que, en estricta lógica, sus hipótesis sobre el carácter desigual del desarrollo no requieren postular el deterioro de la relación de intercambio de mercancías, sino el de la relación doble-factorial de intercambio.

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

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

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

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

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

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

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

Así pues, el análisis cepalino del subdesarrollo es a la vez más abstracto y más amplio que los que se plantean con base en una contrastación directa o casi directa con la teoría convencional. Más abstracto, porque considera aisladamente la transformación de la estructura productiva periférica, dejando de lado la influencia que los factores de tipo social o cultural eventualmente ejercen sobre dicha transformación. Y también más amplio, no sólo porque toma en cuenta una gran variedad de aspectos de la estructura productiva interna de la periferia y de su transformación, sino porque, además, considera la inserción de dicha economía en el sistema económico mundial y el condicionamiento que le imponen sus relaciones comerciales.¹⁹

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

Sin embargo, la limitación del pensamiento estudiado no depende de estas carencias de forma, sino del propio enfoque que utiliza, es decir, de su naturaleza estructuralista. En breve, la limitación que se desea destacar deriva de que los aportes teóricos de la CEPAL (referentes esencialmente al modo como se va transformando la estructura de la producción de bienes y servicios durante la industrialización periférica) no consideran ni analizan las relaciones sociales que están en la base del proceso de industrialización y de las transformaciones de estructura que éste trae consigo.²⁰

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

20. Desde otra óptica, puede decirse que las contribuciones teóricas de la CEPAL examinan diversos aspectos del desarrollo de las fuerzas productivas de las economías llamadas subdesarrolladas, pero no cubren las relaciones sociales de producción. Más exactamente, sólo se hacen referencias laterales —no integradas a las mencionadas contribuciones— a muy pocas de las relaciones económicas que forman parte de las relaciones de producción (especialmente aquellas mencionadas en los puntos 3, núm. v; 4, núm. vi y 5, núm. v).

v) Con el fin de esclarecer esta limitación, conviene tomar como punto de partida la falta de compatibilidad plena entre los distintos componentes del pensamiento estudiado. Puede pensarse que para lograr una mayor articulación lógica entre los tres modelos que sintetizan dicho pensamiento —y a través de ellos, entre las múltiples contribuciones que lo constituyen— es menester elaborar un patrón ideal de crecimientos sectoriales (y por ende de crecimiento global), construido de modo que las tendencias peculiares de la industrialización periférica (el desequilibrio externo, el desempleo, el deterioro) no se produzcan; y además, que sea apto para juzgar, por contraste con él, las desproporciones que surgen al irse transformando la estructura productiva y los vínculos de estas desproporciones con las mencionadas tendencias. Asimismo, se comprende que debido a su gran amplitud, y por ende a su mayor complejidad, para plantear tal paradigma en forma coherente será preciso establecer condiciones globales y sectoriales de acumulación de capital que aseguren un crecimiento proporcionado de las varias actividades productivas, y que eviten así el surgimiento de aquellos desequilibrios y tendencias. En el tipo de modelo en cuestión, resultará suficiente tener en cuenta ciertas condiciones de acumulación “necesarias” o “requeridas” para que las distintas reglas de proporcionalidad del crecimiento sectorial se cumplan de manera simultánea. Dichas condiciones son, pues, de la misma naturaleza y en nada difieren de las que están tácitamente presentes en los modelos más simples considerados con anterioridad.

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

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

La misma limitación puede plantearse desde otra óptica. Las teorías cepalinas describen y examinan ciertos aspectos

del desarrollo de las fuerzas productivas, pero no cubren ni se refieren (a no ser lateralmente) a las relaciones de producción, así como tampoco a la forma en que ambas interactúan. Para abordar esa interacción existen dificultades considerables, y los análisis del subdesarrollo que lo intentan son sin duda inconclusos. Sin embargo, en líneas generales puede afirmarse que para incorporar e integrar las relaciones de producción a dicho análisis, superando el carácter unilateral del enfoque estructuralista, no sólo se requiere articular la argumentación en torno a la acumulación de capital, sino que es necesario encararla, además, como un proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico. La adopción de tal óptica exige reconocer la existencia de una relación económica básica de explotación entre capital y trabajo, que imprime un carácter antagónico a las relaciones de las clases sociales, el cual, a su vez, condiciona e informa la evolución y el funcionamiento del sistema económico-social en su conjunto.

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

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

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

8. EL CARACTER IDEOLOGICO

i) Las contribuciones de teoría resumidas con anterioridad 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 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 ellas durante el proceso de industrialización de la periferia.

Tales supuestos constituyen en conjunto un proyecto sociopolítico. 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.

A continuación se sintetizan los principales rasgos del proyecto aludido. Según se admite, con la industrialización las relaciones sociales se van alterando, de tal forma que el cambio favorece la continuidad y la aceleración de dicho proceso. En esa transformación, la burguesía industrial nacional ejerce un 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 sociopsicológicas 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 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 referentes 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. 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 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, con base en la absorción económica e integración social que supuestamente van logrando con la industrialización deliberada. Según 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 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.

ii) 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 respecto a ellas supuestos de cuño ideológico.

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 en forma consciente, y de imprimirle una racionalidad que por sí solo 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 antagonico que la misma imprime al conjunto de las relaciones sociales. De ese modo, prescinde de examinar las características específicas que asumen tales relaciones en el 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, en el nivel de las fuerzas productivas y de su transformación. Pero debido a su carácter ideológico, no logran captar esos síntomas como expresión del proceso socioeconómico 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 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.

iii) El intento de detectar el carácter ideológico del pensamiento en estudio mediante su solo análisis y el 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 en algo las consideraciones anteriores, resulta conveniente poner de manifiesto el significado ideológico de los cambios que han sufrido las contribuciones cepalinas, en las décadas de los cincuenta y los sesenta.

El proyecto sociopolítico implícito en los aportes de la primera década puede compararse con las ideologías populistas que tuvieron vigencia en diversos países latinoamericanos, en aquel decenio y en los dos precedentes.²¹ Tal comparación muestra que los puntos de vista del proyecto cepalino son similares a los de dichas 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.

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 aquél parecen formar parte de un mismo movimiento general de ideas, signado por una clara tendencia progresista. Ambos propugnan realizar cambios económicos y sociales que si bien suponen el afianzamiento de los grupos más dinámicos de la clase

21. De acuerdo con la óptica de Francisco C. Weffort, los populismos son sistemas políticos en que sobresalen las siguientes características: "estructura institucional de tipo autoritario y semi-corporativo; orientación política de tendencia nacionalista, antiliberal y antioligárquica; orientación económica de tendencia nacionalista, estatista e industrialista; composición policlasista pero con apoyo mayoritario en las clases populares" (F. Weffort, "Clases populares y desarrollo social", en A. Quijano y F. Weffort, *Populismo, marginalización y dependencia*, Ed. Universitaria Centroamericana, Costa Rica, 1973, p. 23). Tales características se infieren de los casos de Argentina y Brasil, donde ellas se perfilan de manera más nítida y completa. En otros países, como Chile, México y Uruguay, las mismas se presentan desdibujadas y atenuadas, de modo que el término populismo sólo puede aplicarse por extensión y aproximadamente. Mediante la expresión "ideologías populistas", este trabajo hace referencia a los rasgos comunes de aquellas ideologías que corresponden a los sistemas políticos populistas y similares, y a las alianzas y movimientos políticos que los sostuvieron.

capitalista, también pretenden 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.

iv) A comienzos del decenio de los sesenta, 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 los cincuenta. También el estatismo toma en ellas la forma atenuada de una posición general intervencionista. En 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 está 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, como un pilar básico de la política de desarrollo.

El reformismo de las posiciones cepalinas se acentúa notoriamente y, por 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 los cincuenta 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 la importancia dada a la necesidad de transformar la estructura del comercio internacional, en el decenio de los sesenta el carácter nacionalista del pensamiento en estudio tiende a desdibujarse. Depende ello de la presencia creciente de la inversión privada extranjera y 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, durante el decenio de los sesenta 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 las relaciones sociales y sobre el papel plausible del Estado que tales rasgos sintetizan, no tienen en los años sesenta los mismos 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 en que, en varios casos, se rompen las alianzas de poder de corte populista que parecían otorgarles sentido histórico.

v) La crítica precedente puede replantearse 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 en forma reiterada adecuar la realidad a los patrones ideales de normalidad establecidos, explícita o implícitamente, en sus contribuciones a la economía teórica.²² □

22. Tanto ésta como las demás críticas al pensamiento de la CEPAL se aplican por igual a la obra de Raúl Prebisch, ya que la gran mayoría de las contribuciones a la teoría económica que forman parte de ese pensamiento se deben a dicho autor. 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*, núms. 1, 6 y 7, respectivamente, y en "Hacia una teoría de la transformación", documento mimeografiado, CEPAL, Santiago, mayo de 1979.