

economía
y
demografía

EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

por
OCTAVIO RODRÍGUEZ



900032367 - BIBLIOTECA CEPAL





siglo xxi editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310, MÉXICO, D.F.

siglo xxi editores, s.a.

TUCUMÁN 1621, 7° N, C1050AAG, BUENOS AIRES, ARGENTINA

siglo xxi de españa editores, s.a.

MENÉNDEZ PIDAL 3 BIS, 28036, MADRID, ESPAÑA

HC125

R63

2006 Rodríguez, Octavio

El estructuralismo latinoamericano / por
Octavio Rodríguez. —

México : Siglo XXI : CEPAL, 2006.

496 p. — (Economía y demografía)

ISBN 968-23-2669-9

1. Adaptación estructural (Política económica) —
América Latina. 2. América Latina — Política
económica. I. t. II. Ser.

portada de maría martínez passarge

primera edición, 2006

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

© naciones unidas, 2006

isbn 968-23-2669-9

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico

RECONOCIMIENTOS

El trabajo que aquí se presenta contó con el apoyo decisivo de la CEPAL, otorgado a través de un convenio entre esta institución y la Sociedad Internacional para el Desarrollo, SID (Capítulo Uruguay). El convenio se puso en marcha el 1 de abril de 2002. Posteriormente, con mediación de la SID, se lograron colaboraciones adicionales de la ALADI y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-Canadá).

Cabe consignar un agradecimiento especial a Reynaldo Bajraj. Fue él quien, desde la CEPAL, gestó ese convenio, y a continuación acompañó ininterrumpidamente las tareas a lo largo del tiempo, apoyándolas, en particular, a través de sus comentarios a sucesivas versiones parciales y preliminares, hasta que el libro estuvo concluido, a mediados de 2005.

Una versión completa del trabajo mencionado data del 31 de marzo de 2005. Esta última estuvo sometida a la consideración de dos lectores: Ricardo Bielschowsky y Ricardo Ffrench-Davis. Ambos merecen los agradecimientos del autor, en tanto la gran mayoría de sus sugerencias se incorporó al texto final, contribuyendo a mejorarlo significativamente.

Diversos temas específicos fueron objeto de consultas con especialistas, en gran parte funcionarios y ex funcionarios de la CEPAL, realizadas tanto en Santiago como en Buenos Aires, São Paulo, Río de Janeiro y Brasilia. Obviando la inclusión de la extensa lista de sus nombres, se ha optado por explicitar aquí la importancia de las conversaciones mantenidas con ellos para el mejor entendimiento y presentación de tales temas.

El apoyo de la CEPAL permitió contar con un conjunto de colaboradores calificados. Su presencia en un proyecto del cual participaron activamente se tradujo en la elaboración de buen número de documentos –veintidós en total–, sin duda muy útiles para el abordaje ulterior de las obras y temas tratados en los mismos.

A continuación se enlistan los nombres de estos colaboradores, seguidos de breves referencias a las áreas analizadas por cada uno. Cabe señalar que ellos –con la única excepción de Gabriel Porcile– han sido colegas del autor en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de la República, Uruguay).

- Óscar Burgueño: nexos entre desarrollo y cultura (capítulos 9 y 14, II-IV).
- César Failache: internacionalización financiera y políticas macroeconómicas (capítulo 13, III).

- Adela Hounie: visiones del desarrollo a largo plazo elaboradas en Brasil (capítulo 8); visiones propias del neoestructuralismo (capítulos 11, 12, 13, I-II y 14, I).
- Lucía Pittaluga: el estructuralismo y el enfoque neoschumpeteriano de la tecnología (en capítulos 11, 12 y 14, I).
- Gabriel Porcile: el estructuralismo desde una perspectiva histórica y política (introducciones a las tres partes componentes del trabajo); el enfoque de la dependencia (capítulo 6).
- Andrea Vigorito: aspectos metodológicos (introducción general); el enfoque de los estilos de desarrollo (capítulo 7).

OCTAVIO RODRÍGUEZ

PRÓLOGO

Tengo el gusto de presentar un excelente libro que enriquecerá en varios sentidos a sus, a no dudarlo, muy numerosos lectores.

El estructuralismo latinoamericano cuenta, reseña y analiza uno de los más feraces desarrollos de las ciencias sociales del pasado siglo, que alcanzó gran difusión y aceptación entre los especialistas, interesó a muchísimos responsables de políticas públicas, influyendo a gran número de ellos, y llamó la atención de todos los interesados en el desarrollo económico, social y político de la región.

Tal como el autor destaca, los estructuralistas latinoamericanos comparten ciertas posiciones metodológicas. El “método” del estructuralismo latinoamericano toma especialmente en cuenta las características reales de las situaciones que se analizan, incluidos sus antecedentes históricos relevantes, por oposición a practicar el análisis partiendo de un conjunto de postulados generales y abstractos cuya aplicabilidad se presume independiente del lugar, la época y la historia. Así, el método estructuralista exige en cada caso laboriosas consideraciones sobre el contexto y antecedentes del problema específico que se analiza.

Destacados autores latinoamericanos aplicaron ese enfoque metodológico en distintas épocas y a temas claramente distintos. El mismo Prebisch, a quien se deben contribuciones de gran importancia en la teoría del desarrollo económico en los cincuenta, hizo aportes relevantes en décadas posteriores en temas de orden social. Autores tan diversos como Furtado, Fajnzylber y Medina Echavarría lo utilizaron y consolidaron su desarrollo. Este enfoque disciplinario, como otros casos destacados en la economía y otras ciencias, surgió de contribuciones independientes, no coordinadas de antemano, y resultó en una profunda interacción entre numerosos científicos.

A pesar de que los estructuralistas latinoamericanos nunca parecieron preocuparse de la aplicabilidad de su método a otras regiones, el método despertó interés en economistas y científicos sociales, tanto en regiones subdesarrolladas como en países adelantados. Así, una manera de abordar problemas socioeconómicos que renunciaba a utilizar axiomas de pretendido valor universal y preconizaba la especificidad del análisis a tiempo y lugar, terminó alcanzando, como método, difusión generalizada.

Como se verá en el texto, Octavio Rodríguez trata el tema con sus conocidas lucidez y erudición, guiando además con elegancia y efectividad al lector por el fascinante proceso de cincuenta años en los que el estructuralismo latinoameri-

cano fue tomando forma y rindiendo frutos. En línea con la esencia del enfoque, el autor hace frecuentes menciones de los más importantes acontecimientos de la realidad latinoamericana de ese largo periodo. En todo el texto, en el que así se entretienen realidad y teoría, propuestas y práctica, economía, sociología y ciencia política, el autor usa una especial capacidad analítica y de síntesis que no se ve con frecuencia.

De esta manera, otro mérito del libro es ayudar a ver que el aporte del estructuralismo latinoamericano va más allá de lo metodológico, ya que hace importantes contribuciones sustantivas a la teoría del desarrollo económico y social. El estructuralismo latinoamericano resulta decisivo para responder a la pregunta de cuáles son las principales causas del subdesarrollo de la región, y a la pregunta subsiguiente de qué puede hacerse para superarlo. El carácter polémico de los temas a los que llevan estas dos preguntas entrelazadas, que da lugar a apasionadas posiciones de aprobación o de rechazo, oscurece con mucha frecuencia el hecho de que los estructuralistas hicieron aportes de envergadura para su discusión y obstaculiza con igual frecuencia el reconocimiento del carácter científico –y a veces la brillantez– de esas contribuciones. El libro de Octavio Rodríguez pone esto de relieve, y ese solo hecho lo marca como un trabajo que aporta, a su vez, una contribución original a la literatura sobre el desarrollo.

En el texto queda claro cómo la CEPAL –la casa por excelencia de los latinoamericanos y otros amigos del desarrollo de la región– albergó y dio aliento al nacimiento y evolución del enfoque estructuralista latinoamericano, lo que nos lleva a nuestro último comentario. La CEPAL, mirando el presente y el futuro, no puede dejar de notar la vigencia del enfoque disciplinario que nos deja el estructuralismo latinoamericano. Ello no debe sorprendernos, pues se deriva de la flexibilidad de su método para tomar en cuenta los cambios que a través del tiempo se dan en la situación interna y el contexto externo de cada país.

Las mutaciones que presenciamos en el orden político mundial, en el comercio y en la velocidad del cambio técnico agrandan las distancias que nos separaban de los países avanzados, y también aparecen nuevas brechas. Se toma conciencia de nuevos problemas, como el del medio ambiente, y se asiste a nuevas y a renovadas reivindicaciones sociales, haciendo más rica, compleja y difícil la agenda de las políticas públicas.

Todo ello obliga a echar miradas también nuevas sobre el fenómeno del subdesarrollo. Bien podría decirse que similares cambios de fondo tuvo el mundo de la segunda posguerra y que el estructuralismo ayudó a comprenderlos y enfrentarlos. ¿Por qué negarle la oportunidad de ser similarmente útil ahora? De hecho, los trabajos actuales de la CEPAL, sus investigaciones y sus publicaciones, hacen buen uso del legado del estructuralismo latinoamericano, del cual la CEPAL es beneficiaria directa. Creemos que este libro será muy útil para poner ese legado más al alcance de los muchos interesados en el desarrollo de la región.

Hay más por decir, pero un prólogo mal puede ser una completa reseña o una completa crítica del libro en sí y mucho menos de una obra de la densidad analítica como la que presenta Octavio Rodríguez. Es prudente dejarle ya el uso de la palabra al autor.

JOSÉ LUIS MACHINEA
Secretario Ejecutivo de la CEPAL

INTRODUCCIÓN GENERAL

Como puede inferirse del título que preside a estas notas, ellas giran en torno al estructuralismo latinoamericano, cuya presentación define y delimita el objetivo principal de las mismas.

Las obras de autores y los enfoques incluidos bajo la designación común de “estructuralistas” comparten ciertas características metodológicas, detectables como base esencial de sus contribuciones analíticas. En efecto, como podrá apreciarse más adelante, tales contribuciones poseen especificidades asociadas al método que les es propio, las cuales permiten diferenciarlas de las que provienen de otros ámbitos y/o corrientes de las ciencias sociales, e incluso de otras formas del estructuralismo, a veces adoptadas en estas últimas.

Esta cuestión clave –la de un método que delimita los rasgos de cierta corriente de pensamiento– será tratada más adelante, en esta misma introducción general. La razón de considerarla tempranamente se asocia al empeño de demostrar que la convergencia metodológica aludida habilita para identificar esa corriente única, desarrollada y enriquecida a lo largo de algo más de cincuenta años en el área latinoamericana.

Junto a esta referencia a la continuidad y el enriquecimiento, otras dos merecen destacarse: la primera es el carácter científico de la corriente antedicha (ligada, por cierto, a la científicidad del método que construye y adopta); la segunda atañe a las posibilidades que este carácter abre a la revisión de los graves problemas actuales del área, y a la búsqueda y el diseño de soluciones conducentes.

En buena medida, tales posibilidades resultaron inductoras de los esfuerzos envueltos en una presentación general y articulada del estructuralismo latinoamericano. Sin embargo, ello no niega el interés de revisar con cierto detalle múltiples contribuciones al mismo, sobre las cuales confluyen reiterados reconocimientos de su especial valor. Por otra parte, también es claro que la cobertura de contribuciones y autores no puede ser demasiado minuciosa, ni en extremo exhaustiva. La justificación de esta necesaria selectividad resulta obvia: más allá de permanencias y continuidades, tras medio siglo de creación de ideas, conceptualizaciones y análisis, la amplitud del universo conformado impide cubrir sin excepciones la totalidad de sus componentes.

Ha de reconocerse un fuerte sesgo “cepalino” en la selección de lo tratado y lo excluido. La primera razón de este sesgo concierne a la admisión –por lo demás generalizada– de que el estructuralismo latinoamericano se origina en la CEPAL, sea en documentos de la propia institución, sea en trabajos de autores directa o indirectamente vinculados a la misma, las más de las veces elaborados y/o publicados bajo su patrocinio.

También debe mencionarse una segunda razón: en contribuciones recientes de esta institución, y de nuevo, en las de autores a ella vinculados, se va perfilando el montaje de una visión y de un proyecto alternativo a los de cuño neoliberal. Por supuesto, el énfasis colocado en esa búsqueda, que todavía reclama considerables esfuerzos, tiene que ver con los resultados negativos a que el enfoque neoliberal ha conducido, y al ingente poder que sigue respaldando la difusión de su fuerte contenido ideológico.

Tras las acotaciones iniciales que anteceden, conviene proceder a una presentación sucinta de las partes y capítulos que siguen a esta introducción general, objeto del apartado I, "Las contribuciones analíticas consideradas". Al comprimir las temáticas amplias y complejas que las mismas incluyen, tal presentación se configura como virtualmente útil, en tanto guía capaz de facilitar su posterior lectura.

Por otra parte, esa presentación cumple con cierto objetivo adicional: constituye un requisito para que las características metodológicas del estructuralismo latinoamericano puedan aparecer plasmadas en apretada síntesis, y para que su comprensión resulte favorecida. El subtítulo II, "Los posicionamientos metodológicos y su relevancia", se destina a la cobertura de esa temática.

Cabe señalar, desde un comienzo, que la unidad del estructuralismo latinoamericano, aunque relacionada con la convergencia metodológica observable en las distintas contribuciones que lo componen, también depende de la presencia pertinaz en las mismas de ciertas ideas básicas, objeto del subtítulo III. Como se verá, esas ideas dimanarían de la concepción fundacional de Prebisch, y atañen a la bipolaridad del desarrollo prevaleciente en el sistema conformado por centros y periferia, cuya diferenciación se prolonga a lo largo del tiempo, reiterándose el rezago relativo de la segunda.

I. LAS CONTRIBUCIONES ANALÍTICAS CONSIDERADAS

Su presentación se facilita recurriendo al índice abreviado que se presenta a continuación, el cual indica apenas los títulos de partes y capítulos, y excluye referencias a los subtítulos componentes de estos últimos.

Índice abreviado

Primera parte. Los fundamentos del estructuralismo latinoamericano (años cincuenta)

1. La concepción del sistema centro-periferia
2. El análisis de la industrialización periférica
3. La teoría del deterioro de los términos del intercambio

4. El enfoque estructuralista de la inflación

Segunda parte. El desarrollo y las transformaciones sociales (años sesenta y setenta)

5. Desarrollo y estructura social
6. Desarrollo, cambio social y estructura política
7. Los “estilos de desarrollo” y sus bases analíticas
8. La transformación industrial y sus bases sociopolíticas
9. Desarrollo y cultura. La perspectiva de Celso Furtado
10. La democracia y sus contenidos

Tercera parte. El neoestructuralismo y la agenda del desarrollo (de los ochenta al comienzo del siglo XXI)

11. El neoestructuralismo: primeras bases analíticas
12. La propuesta estratégica de los noventa
13. Globalización y asimetrías centro-periferia
14. El desarrollo como proceso integral
15. Hacia una renovación de la agenda del desarrollo

Importa consignar que las tres partes a que hace referencia el índice *supra* son precedidas por breves introducciones, relativas a acontecimientos y circunstancias—incluso de índole geopolítica— vinculados con la emergencia de las contribuciones analíticas consideradas en cada una de ellas. Como su título lo indica, el presente capítulo vuelca su atención directamente sobre estas contribuciones.

La primera parte habla de los que bien pueden denominarse “fundamentos del estructuralismo latinoamericano”, elaborados a lo largo de la década de 1950.

i] Como se reiterará oportunamente, para el examen de esos fundamentos se introduce una distinción clave: la que media entre el contenido y las formas presentes en los mismos. El contenido está constituido por cierto núcleo fundacional de ideas e hipótesis generales elaboradas por Prebisch hacia fines de 1949.¹ Si bien se plantean a nivel pre-analítico, ellas resultan armoniosas y complementarias, conformando lo que habitualmente se denomina “La concepción del sistema centro-periferia” (capítulo I).

¹ En el documento “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, que será objeto de amplias consideraciones posteriores. Calificado por Albert Hirschman como el “manifiesto de los subdesarrollados”, recibió durante años la designación abreviada de “el manifiesto”.

ii] A partir de este contenido básico se construyen las formalizaciones, o sea, los análisis propiamente dichos, o si se quiere, los cuerpos de teoría en que aquellas ideas e hipótesis generales se van plasmando y articulando, con niveles adecuados de coherencia interna.

De estas teorías, dos son las tratadas en primer término: una relativa a la tendencia al desequilibrio externo que acompaña los procesos espontáneos de industrialización de la periferia; la segunda, atinente a la pertinacia del subempleo estructural (de la ocupación de amplios contingentes de mano de obra en condiciones de muy baja productividad), también propia de esos procesos, y asimismo, relacionada con desequilibrios generados en la agricultura (capítulo 2, I a III). Entre las "formas" conectadas al contenido básico, así como a los cuerpos teóricos recién mencionados, se inscriben otras que constituyen recomendaciones de política económica. Éstas comprenden temas como los de la política de industrialización, los criterios de asignación de recursos y selección de tecnología, las políticas externa y agrícola, y englobándolas, la justificación conceptual de la planificación del desarrollo, así como la del papel del Estado en la conducción deliberada del mismo (capítulo 2, IV).

iii] La primera parte incluye, además, otros desenvolvimientos analíticos de especial relevancia, en tanto se configuran como elementos clave para la conexión de distintos componentes del contenido básico. Se trata de la teoría del deterioro de los términos del intercambio, que asume tres formas: la versión "contable", destinada a explorar su significación en términos de ingreso; y las versiones "ciclos" e "industrialización", que indagan sobre sus causas (capítulo 3).

iv] Por último, se han introducido breves consideraciones sobre el enfoque estructuralista de la inflación, presente en trabajos de la década de 1950 y comienzos de la ulterior (capítulo 4). Más allá de su interés propio, la inclusión de este enfoque responde al hecho de que el mismo incorpora variables de cuño sociopolítico, que reaparecen como relevantes en trabajos de la segunda de las décadas mencionadas.

Como pudo verse, las contribuciones analíticas consideradas en la primera parte se desarrollaron primordialmente en los años cincuenta, caracterizándose a la vez por el claro predominio de enfoques de tipo económico. Diverso es el caso de aquellas otras a que hace referencia la segunda parte. Por un lado, son más tardías: su desenvolvimiento se fue dando de modo paulatino a lo largo de los años sesenta y setenta. Por otro, hay en ellas una fuerte presencia de enfoques que se inscriben en ámbitos no económicos de las ciencias sociales.

v] Sin embargo, este nuevo sesgo no implica la ausencia de profundizaciones de los análisis concernientes a lo económico. Un ejemplo conspicuo es el que brinda la reinterpretación del desequilibrio externo, con la cual se alcanzan mayores niveles de rigor y precisión; pero que además pasa a abarcar una explicación

coherente del llamado “estrangulamiento externo”, esto es, de un límite al crecimiento impuesto por los efectos de sucesivos desequilibrios comerciales sobre la balanza de pagos (capítulo 5, I). Similarmente, se registran avances significativos en la apreciación de los problemas ocupacionales, o mejor, de la persistencia de volúmenes significativos de subempleo estructural. Ello se logra a base de un nuevo referente analítico –el de la “suficiencia dinámica”– que delinea los rasgos más gruesos de un patrón de acumulación de capital, virtualmente favorecido por la gradual reabsorción del subempleo (capítulo 5, II, I a 3).

Estos puntos de vista económicos renovados sirven de apoyo a los conciernes a la presencia de factores sociales inhibitorios de la continuidad del desarrollo. En última instancia, tales factores, y la inhibición consecuente, se visualizan como resultado de conductas “arcaicas” del empresariado industrial, cuya mentalidad rentista se genera y afianza con la sobreprotección aduanera, y a través de formas diversas de trato privilegiado de los poderes públicos (capítulo 5, II, 4).

En paralelo al tipo de análisis de fuerte arraigo económico al que se acaba de aludir –identificable como “enfoque CEPAL -Prebisch”– existen otros de base definidamente sociológica, en los que se inscriben las contribuciones de Medina Echavarría, de clara raíz weberiana (capítulo 5, III). Los resultados de las mismas convergen con los del enfoque antedicho, en tanto también reconocen que la incidencia de factores sociales termina por inhibir la continuidad del desarrollo. Así pues, en ambos casos, esta “tendencia a la estagnación” se relaciona con malformaciones de las estructuras sociales, y/o con obstáculos emergentes en los patrones de cambio y/o modernización de tales estructuras.

vi] En más de un sentido, la versión del “enfoque de la dependencia” (capítulo 6) debida a Cardoso y Faletto resulta complementaria de las dos recién mencionadas (Cardoso y Faletto, 1969). Y ello en tanto esa versión encara los procesos de desarrollo de la región desde el ángulo de las estructuras políticas. A través de la revisión de múltiples experiencias históricas, sus autores brindan sustento a la hipótesis de que la conformación de una hegemonía política, así como de las bases del poder político que definen su fisonomía –las cuales, en condiciones de dependencia propias de la periferia, combinan grupos e intereses nacionales y foráneos– abren distintas opciones de transformación, tanto en el propio ámbito político, como en los ámbitos social y económico que están en su base. Habrá casos concretos de estagnación, como los que procuran detectar Prebisch y Medina hacia mediados de los años sesenta. Pero otros podrán configurarse que den continuidad al crecimiento, no sin relación con cambios suscitados desde y por el ejercicio del poder, y con posibilidades variadas, en cuanto a los grados de heteronomía o de autonomía nacional que paralelamente se conformen.

vii] Temas similares o convergentes reaparecen en el enfoque relativo a los “estilos de desarrollo” (capítulo 7), si bien se los aborda privilegiando los comporta-

mientos de la demanda de bienes de consumo y el carácter regresivo de la distribución del ingreso. Diversas son las posiciones que se inscriben en ese enfoque. Presentada de forma simple, una posición límite consiste en admitir que los sectores de altos ingresos, donde éstos se concentran, adoptan formas de consumo conspicuo, en detrimento de sus opciones de ahorro. En el otro extremo de la escala de ingresos, los de montos muy bajos, decisivamente influidos por el subempleo masivo y los reducidos niveles salariales, hacen que los sectores correspondientes resulten incapaces de ahorrar, y también de diversificar y ampliar gradualmente sus pautas y volúmenes de consumo. Las admisiones precedentes explican por dos razones la tendencia a la estagnación: por la exigüidad del ahorro y por la dificultad de realizar (vender) volúmenes significativos de bienes de consumo, y por ende, de ir incrementando una producción diversificada de los mismos.

La posición estagnacionista anterior no es la única analíticamente sustentable. Hay otras que detectan en esa supuesta tendencia un fenómeno acotado, expresión transitoria de un cambio de estilo, que termina por abrir cauce a la diversificación de la producción y de la demanda de bienes de consumo duraderos, aun cuando prevalezcan patrones distributivos signados por la concentración.

Más allá de las dos posiciones anteriores, la noción de “estilos de desarrollo” ha servido de base a consideraciones sobre políticas de desarrollo (en particular de Aníbal Pinto), diagramadas sin cambios de fondo en el sistema económico y sociopolítico vigente, pero orientadas de modo de asegurar su “viabilidad dinámica”, y a la vez, ciertos patrones deseables de justicia distributiva.

viii] El reconocimiento de la presencia de un cambio de estilo, así como la necesidad de un análisis renovado y preciso de las características que asume su evolución temporal, se configuran como elementos notables de las contribuciones revisadas en el capítulo 8. Ateniéndose a lo principal, puede decirse que esas contribuciones aluden a la existencia de un ciclo endógeno, peculiar de diversas economías latinoamericanas que participan de los “años dorados”, retomando tasas medias de crecimiento de dimensiones significativas desde la segunda mitad de los años sesenta y durante la década ulterior. Estas tasas tendrían en su base la expansión del sector de bienes durables de consumo y del sector de medios de producción. Según se aduce, en la emergencia de desproporciones entre los ritmos de expansión de esos sectores se encuentra la explicación principal de la discontinuidad del crecimiento, o bien de la brevedad de las fases expansivas del mismo. Por otra parte, el carácter interno de estos movimientos está también relacionado con la estructura de los mercados en que operan sus actores, entre los que se destacan aquellos que conforman cierto “trípode” reconocidamente clave: aquél constituido por las empresas transnacionales, las grandes empresas nacionales y las de propiedad del Estado. Tal como en el enfoque de la dependencia antes referido, el que ahora se comenta no excluye la posibilidad de un crecimiento con fuerte pre-

sencia de capitales foráneos, o aun bajo su liderazgo, en ciertos sectores relevantes. Pero tampoco descarta una presencia también necesaria de los otros componentes del trípode, ni la muy particular significación del papel del Estado, inductor de inversiones autónomas imprescindibles para la recuperación de las contracciones del nivel de actividad también para la continuidad del crecimiento.

Bien puede decirse que la contribución recién sintetizada combina la aceptación de posturas abiertas a la presencia y el relativo protagonismo del capital foráneo, con la de cierto rasgo de las posturas que en los años sesenta y setenta se conocieron como “desarrollistas” o “nacional-desarrollistas”, a saber, la concerniente a un Estado activo, e incluso articulador de intereses entre las distintas “fracciones del capital”, considerando no sólo a las grandes empresas nacionales, ya mencionadas como parte del trípode, sino también a las de dimensiones medianas y pequeñas.

Como es claro, la crisis de los años ochenta, y el ingente proceso de globalización que se va produciendo a partir de aquella década, imponen un límite al patrón de industrialización y desarrollo propio de los tres lustros previos, y quitan viabilidad a la articulación de intereses a que se acaba de hacer referencia. Pero también debe señalarse que este cambio en lo real no elimina el valor, ni las posibilidades de adaptación y enriquecimiento de los esfuerzos y logros analíticos de este periodo, que reaparecen condensados en cierto artículo de síntesis, hacia 1980 (Tavares, 1981).

ix] La especificidad mayor de las contribuciones de Celso Furtado (capítulo 9) es el papel que atribuye a cierta noción de “totalidad”: la conformada por el sistema global de la cultura. Aún más, en su obra, el concepto de desarrollo está referido a este sistema, considerándose lo como un atributo del mismo, y de los cambios que en él se verifican.

Se entiende que el sistema aludido posee ciertos componentes principales. Uno es el de la cultura material, formado por los conocimientos tecnológicos y por las estructuras productivas y económicas que se montan con base en ellos. El segundo es el de la cultura no material, a su vez constituida por dos componentes principales: el que define el ámbito sociopolítico, incluido en el mismo el conjunto de ideas y valores que orientan las relaciones y el accionar propios de ese ámbito; y el componente conformado por las ideas y valores situados en un plano “más alto” —de índole religiosa, filosófica, científica y artística— que de alguna forma se vinculan a los grandes fines de la existencia humana, brindando las bases de su significación y sentido.

Además, se considera que estos distintos componentes guardan entre sí ciertos vínculos de adecuación y coherencia, de tal forma que los cambios en algunos de ellos, o en sus partes constitutivas, terminan por inducir cambios en los demás. Desde otro ángulo, puede decirse que el sistema cultural es inherentemente dinámico, está sujeto a mutaciones continuas que por lo general resultan enriquecedoras o, lo que tanto vale, implican el “desarrollo” del sistema como un todo.

Las breves consideraciones anteriores son las mínimas requeridas para plantear, también sucintamente, la cuestión del subdesarrollo, o con más propiedad, las limitaciones que enfrenta el desenvolvimiento de las sociedades “periféricas”. Según se aduce, tanto en los años de expansión primario-exportadora (acelerada durante la segunda mitad del siglo XIX) como en el ulterior periodo de industrialización (que adquiere ímpetu con la crisis de los años treinta y la segunda guerra mundial) estas sociedades se vieron sometidas a sucesivos procesos de transculturación, o sea, a la reiterada penetración de elementos foráneos, en los distintos componentes de la cultura. En particular, se destaca la tendencia a la adopción, una y otra vez, de formas renovadas de consumo conspicuo por las capas de ingresos altos y medios. Más que los efectos depresivos sobre la propensión a ahorrar de las mismas, importan los que se dan sobre sus cuadros de valores, cuyos cambios tienden a difundirse. Por un lado, se produce una magnificación de la importancia de los niveles materiales de vida. Pero por otro se verifica cierto efecto adicional de particular relevancia: la identificación de lo foráneo —especificidades institucionales, apreciación de lo socialmente aceptable y deseable, contenidos de la educación, adecuación de los roles del Estado— como indicador y portador incuestionable de progreso.

Reconocer estos efectos de la transculturación no implica negar que la presencia de elementos foráneos en partes o aspectos de los componentes de los sistemas culturales propios pueda contribuir a su enriquecimiento. Sin embargo, tampoco implica que de estos enriquecimientos puntuales devenga el desarrollo de tales sistemas. Al contrario, los procesos de transculturación dan lugar a trabas de ese desarrollo, o bien, imposibilitan el desarrollo de una identidad cultural propia. La razón de fondo consiste en que el contagio y proliferación de valores foráneos inhibe el desenvolvimiento de ideas y valores situados en aquel nivel “más alto” de la cultura no material, los cuales poseen profundas raíces en culturas pretéritas, y por eso mismo, potencialidades de una reemergencia fuertemente enriquecedora de la cultura actual, incentivando en ella renovados flujos de creatividad.

El término “desarrollo endógeno” es el que utiliza Furtado cuando encara estas posibilidades desde el punto de vista de la implementación de políticas. Desde este ángulo, considera ventajoso diagramar y comenzar los esfuerzos en el componente antes denominado “sociopolítico”. Además de procurar avances en las ideas y valores que en él se inscriben, cabrá inducir cambios en las relaciones entre grupos y clases que lo conforman, y en las correspondientes regulaciones institucionales. Según se piensa, tales avances y cambios bien pueden constituir un prerrequisito para actuar desde lo sociopolítico “hacia abajo”, impulsando cambios en la cultura material, esto es, en los componentes tecnológicos y económicos.

Sin embargo, se brinda la más alta prioridad al accionar realizado desde lo sociopolítico “hacia arriba”, en busca de alteraciones y resurgimientos en ideas y valores inscritos en aquel componente “más alto” de la cultura no material. En

última instancia, tal prioridad se liga a la preponderancia de cierta postura clave. Según se admite, algunas de aquellas ideas y valores –por ejemplo, el reafianzamiento de ciertos principios éticos, o la reafirmación y ampliación de ciertos contenidos básicos de la democracia– son los verdaderamente capaces de inducir y dinamizar el desarrollo del sistema global de la cultura.

x] Aunque introducidas en el párrafo anterior a modo de ejemplo, las referencias a los contenidos de la democracia, y junto a ellos, la presencia de ciertos principios éticos que le brindan su verdadera sustancia, constituyen preocupaciones prioritarias de las últimas obras de J. Medina y R. Prebisch, que datan básicamente de los años setenta, e impregnan varias contribuciones de F. H. Cardoso próximas en el tiempo a esas obras. Los enfoques y resultados contenidos en unas y otras han sido objeto de breve consideración (capítulo 10).

La tercera parte se refiere al neoestructuralismo, expresión que se ha hecho frecuente para designar ciertas contribuciones analíticas –también de base cepalina– surgidas a partir de los años ochenta.

xi] En el periodo que entonces comienza, los análisis del desarrollo a largo plazo consideran una renovación de los modos de conceptualizar el progreso técnico. El primero que debe tomarse en cuenta (debido a F. Fajnzylber y objeto del capítulo 11), admite como punto de partida la existencia de procesos de aprendizaje, base de los conocimientos sobre los bienes por producir y sobre los métodos con que se los produce. El progreso técnico se define como ese incremento de los saberes disponibles, esto es, como un simple aumento de los conocimientos sobre qué y cómo producir. Por otra parte, el avance tecnológico sólo se materializa por la vía de las innovaciones, cuando éstas se introducen en procesos productivos concretos. Además, habitualmente, para hacerse efectivas, las innovaciones requerirán la realización de inversiones en bienes de capital. Su continuidad da lugar a la acumulación de este recurso, aumentando su disponibilidad y permitiendo el crecimiento de la producción, globalmente considerada.

Subyace en lo anterior un concepto implícito de eficiencia, asociable a una continuidad dinámica de la acumulación y del crecimiento, que conlleva la incorporación también continua de progreso técnico. Sin embargo, esta triple dinámica, en principio definitoria de la eficiencia, posee implicaciones adicionales que conciernen a la ocupación y a la productividad de la fuerza de trabajo. Puesto que –*ex hipótesis*– la acumulación de capital demanda la incorporación de progreso técnico, con la primera se irá dando un incremento de la dotación de capital por trabajador, y por ende, de la productividad del trabajo. A su vez, el alza de las remuneraciones de ese recurso permitirá realizar (vender) una producción de bienes y servicios que se expande de forma sostenida.

En apretada síntesis, y desde una perspectiva analítica, las consideraciones precedentes delimitan condiciones de eficiencia que se configuran como compatibles con una “nueva industrialización”, la cual contrasta con la que se siguió

en América Latina, con la manifiesta ineficiencia asociada a la protección excesiva, y a los variados subsidios y beneficios que le fueron siendo otorgados por el Estado.

En la contribución que se está considerando, a la idea básica de una “nueva industrialización”, relativa a lo económico, se suma la de una “nueva alianza” en el ámbito sociopolítico, visualizada como condicionante del desarrollo, y reflejo de puntos de vista frecuentes en el estructuralismo latinoamericano, sobre la necesidad de enfocarlo, también, desde una perspectiva “más que económica”.

Desde el ángulo de estas notas, importa menos detallar los virtuales componentes de la “nueva alianza”, que explicitar el énfasis puesto en la participación de las grandes mayorías en la misma. Como es claro, esta “presencia de masas” se relaciona con una opción definida en pro de la equidad. Se indicó anteriormente que los incrementos de la productividad del trabajo y de las remuneraciones de ese recurso condicionan la realización (venta) de una producción en aumento sostenido. Pero en la perspectiva que aquí se comenta, los incrementos de las remuneraciones han de traer consigo mejoras en la distribución del ingreso, esto es, en los patrones de equidad social.

Las mejoras distributivas no se configuran *—stricto sensu—* como condiciones de realización; si bien pueden verse como una variante o un caso especial de esas condiciones, que virtualmente las favorecen. Pero más que esta implicación económica, importa poner de manifiesto el significado social de la mayor equidad: la misma puede verse como requisito de la integración de las mayorías a la “nueva alianza”, integración virtualmente clave para brindarle continuidad y fuerza transformadora.

xii] Las contribuciones de Fajnzylber recién sintetizadas están en la base de las ideas presentes en documentos de la CEPAL de la década de 1990 y, aunque en distinta medida, influyen sobre estas últimas. A continuación se hacen breves referencias a las presentadas en las reuniones bianuales de conducción de esa entidad, abordando primero las de los años 1990 y 1992, y luego las que corresponden a otros años de esa misma década (capítulo 12).

Reconsideréense brevemente los aspectos económicos de aquellas contribuciones, objeto del punto anterior, con base en los cuales pueden delinearse los tipos de estrategia adecuados para preservar la continuidad del desarrollo. Como pudo verse, se establece un referente complejo, que asocia esa continuidad a una triple dinámica: la constituida por el progreso técnico, la acumulación de capital y el crecimiento del producto. Pero además, se establece como requisito adicional el aumento de la productividad del trabajo, y en paralelo, la conformación de patrones distributivos que sostengan incrementos de la demanda de bienes y servicios, a su vez compatibles con la realización (venta) de una producción que también se expande. Además, resulta claro que los incrementos de la demanda han de traducirse *—parcial pero necesariamente—* en aumentos del mercado interno, así como de la producción que se le destina.

Como podrá verse en detalle con posterioridad (capítulo 12, 1), los documentos de 1990 y 1992 alteran el referente recién resumido, en tanto los problemas del desarrollo peculiares de las economías periféricas pasan a examinarse primordialmente con base en el reconocimiento de la emergencia de una revolución tecnológica y de un proceso simultáneo de globalización. Este nuevo tipo de análisis, de carácter genérico, condensa los requisitos del desarrollo de las economías antedichas en la expresión “competitividad auténtica”. Ésta supone acceder a las tecnologías y a los niveles de productividad imperantes en las economías avanzadas, con menor consideración de ciertos factores o elementos estructurales que integraban el referente antedicho.

Tal alteración del tipo de análisis se refleja principalmente en el modo de considerar, desdibujándolo, el papel atribuido al mercado interno y a la producción que se le destina. En efecto, dado ese cambio, los documentos que lo incluyen, si bien mencionan el tema del mercado interno, sólo lo tratan de forma lateral, no integrada a la lógica de la argumentación. Como se verá en seguida, este desdibujamiento de la importancia del tema aludido se acentúa en documentos posteriores.

Estos últimos –también de la década de 1990– hacen suya, incorporándola, la alteración analítica introducida por los dos documentos previamente mencionados, destacando la existencia de una revolución tecnológica y de un proceso de globalización concomitante y acelerado. Con ello, aceptan igualmente la necesidad de propiciar políticas tecnológicas con continuidad, y de asociarlas a políticas de articulación productiva también continuas, requeridas para la eficacia de las primeras. Sin embargo, este argumento básico, en esencia compatible, adosa otros extraídos de la economía convencional, como los que se refieren a las “fallas de mercado” y al carácter determinante de algunas “carencias institucionales” en los problemas del desarrollo.

En este fundamento analítico renovado no deja de reconocerse el rezago tecnológico de las economías periféricas, inmerso en ciertos requisitos generales relativos al buen funcionamiento de los mercados. Tal conceptualización debilita la base estructural de los análisis preexistentes, que justificaban a cabalidad la necesaria expansión del mercado interno, así como la de la producción a realizarse en el mismo.

Esta carencia tiene como contracara una propuesta estratégica fuertemente basada en la expansión de las exportaciones. Ello no niega la necesidad de emprender políticas tecnológicas y de “articulación productiva”, pero se admite que el éxito de las mismas dependerá esencialmente de la expansión de actividades exportadoras, fuente inequívoca de ese éxito.

Así pues, tanto en los documentos de inicios de los años noventa como en otros de esa década, se constata una doble tendencia. Por un lado, ellos reconocen la necesidad de diseñar políticas adecuadas, negando la capacidad del mercado de impulsar por sí solo patrones de desarrollo sostenido. Por otro lado, tales documentos propugnan un crecimiento decididamente extrovertido, de

modo que en los mismos se desdibuja la importancia brindada a la expansión del mercado interno para la continuidad del desenvolvimiento, muy presente en el industrialismo cepalino previo a la crisis de los años ochenta, bien como en las contribuciones analíticas de Fajnzylber, elaboradas en esos años. En conexión con lo anterior, cierto acercamiento con puntos de vista neoclásicos aflora en los documentos mencionados, en la medida en que incluyen y enfatizan recomendaciones atinentes al fomento de la libre competencia y relativizan la necesidad de la intervención estatal, admitiendo la conveniencia de acentuar la desregulación de los mercados, en diversos ámbitos.

xiii] Las consideraciones del punto previo se refieren a ciertos aspectos de las estrategias de largo plazo elaboradas en la CEPAL y en su entorno, presentes en documentos de la década de 1990. Cabe señalar que varios de los de la segunda mitad de esa década y de años posteriores a la misma incluyen verdaderas innovaciones en una temática escasamente tratada por el estructuralismo latinoamericano previo: aquella que atañe a la necesaria conexión entre las políticas de largo plazo y las políticas macroeconómicas, en general designadas como de corto plazo (capítulo 13). Los esfuerzos desplegados en esta dirección resultan convincentes respecto de que las segundas –por ejemplo, las emprendidas en los ámbitos fiscal, cambiario y monetario-financiero– sólo conducen a posiciones de equilibrio que tiendan a perdurar (y también a contrarrestar las fluctuaciones cíclicas), en tanto se las conciba e impulse en un marco estratégico de crecimiento sostenido de la producción.

xiv] Volviendo al largo plazo, se verá en seguida que ciertas tradiciones del estructuralismo originario retoman fuerza, desde el final de los años noventa. Los trabajos de estos tiempos más cercanos hacen referencia, de manera simultánea, a los ámbitos económico, social, político y cultural del desenvolvimiento (capítulo 14). Ello implica destacar la que se considera “la idea más cara en la historia de la CEPAL como institución: la del desarrollo como un proceso integral” (CEPAL, 2000, p. 10).

Sin embargo, la brevedad que exigen estas notas introductorias obliga a concentrarse en los aspectos económicos de esta visión renovada de los procesos globales de desarrollo. Desde el ángulo económico, y asimismo, desde una perspectiva estratégica, se postula que la sustentación de la dinámica de esos procesos está supeditada al liderazgo de cierto “núcleo endógeno”, compuesto por ciertos sectores y empresas capaces de gestar y propagar progreso técnico.

Tal capacidad brinda al núcleo mencionado el papel de motor básico de aquellos procesos. Por ende, esta posición estratégica posee claras similitudes con la de Fajnzylber, configurándose en cierta medida como una estrategia revisada desde varios de sus puntos de vista. En éstos, el “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” se definía por la presencia y el accionar de un conjunto de agentes internos que asumen la instrumentación de una propuesta estratégi-

ca, orientada a realizar las potencialidades de cada país, en materia de acumulación de conocimientos tecnológicos y recursos productivos. También como en Fajnzylber, la nueva óptica admite la existencia de una considerable disparidad tecnológica entre periferia y centros, y la posibilidad de que la misma se reitere o acentúe.

Admitir tal disparidad posee una doble implicación: por un lado, abre espacios para aprovechar el progreso técnico que los centros originan; pero también conlleva riesgos de rezago permanente en materia de conocimientos tecnológicos, y de aumento continuo de la brecha en la aptitud para crearlos. La primera alternativa se concibe como factible, e incluso probable, sobre la base de la consolidación de un “núcleo endógeno” con liderazgos adecuados, como el ya referido. En cambio, la inexistencia de esas fuerzas creativas abre cauce al rezago tecnológico y a la debilidad de la acumulación y el crecimiento, y con ello, a la masividad del subempleo y de la exclusión social.

La salida positiva requiere políticas públicas, las cuales —siempre desde el ángulo económico— se engloban en las llamadas “estrategias de transformación estructural”. De nuevo, los requisitos de brevedad llevan a ceñirse a ciertos aspectos principales de las mismas, señalando que su punto focal son los aparatos productivos y tecnológicos, cuya transformación adecuada supone atender el papel que han de desempeñar en ella los agentes empresariales, privados y públicos, así como sus funciones en la relación externa.

Resulta claro, pues, que el objetivo básico de las estrategias de cambio estructural consiste en inducir, mediante políticas públicas articuladas, la potenciación dinámica de las actividades tecno-productivas. Pero a la vez, tales políticas (o las estrategias que conforman) han de ser diagramadas de modo que cumplan con ciertos requisitos de coherencia externa e interna. Los primeros implican la búsqueda de una articulación de las economías regionales, entre sí y con las del resto del mundo, que prevea condiciones de competitividad y a la vez obvien el surgimiento de tendencias insostenibles en el balance comercial o de pagos.

Los requisitos de consistencia interna se ligan al tema clave de la integración social, *grosso modo* identificable, desde el ángulo económico, con el de la ocupación de la fuerza de trabajo. Más allá de relacionarla con la intensidad del crecimiento, se entiende que una generación amplia de empleo productivo, que conlleve la reducción paulatina de los niveles del subempleo estructural, pasa por la creación de microempresas y de empresas medianas y pequeñas, considerando condiciones mínimas de eficiencia, así como su mejora gradual.

Las consideraciones inmediatamente anteriores permiten apreciar con claridad que las estrategias de cambio estructural prevén la ampliación del mercado interno. Se trata de un tema que aparece cabalmente reincorporado al tipo de análisis que se está describiendo. Junto a este tema, integrador implícito del concepto de “heterogeneidad estructural”, se hace presente el concepto también fundacional de “especialización productiva”, base de la explicación del desequilibrio externo, mencionado líneas arriba. Por lo demás, esta suerte de

vuelta a las posturas estructuralistas fundacionales se pone de manifiesto en cierta propuesta que les brinda particular notoriedad: la de una “estrategia mixta”, que combine exportaciones y sustitución de importaciones, y el paralelo rechazo al predominio de la extroversión.

Así pues, los nuevos aportes relativos a la interpretación y a las políticas de desarrollo que se están considerando recuperan la índole estructural de los análisis fundacionales, no sin integrar elementos de las nuevas teorías del progreso técnico, de gran relevancia teórica y práctica. Tales aportes se extienden a otros campos que aquí merecerán una simple mención, concernientes a las dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo.

xv] El capítulo 15 y final no pretende ir más allá de un simple *racconto* de temas a incluir en una agenda del desarrollo, que reproduce, ordenándolos, varios de los tratados en capítulos previos. La simplicidad de esta recuperación habilita a considerarla mediante el mero enunciado de los títulos pertinentes. A saber: la ocupación de la fuerza de trabajo; la inserción internacional; asimetrías financieras y conducción macroeconómica; relaciones sociopolíticas y papel del Estado; identidad cultural y desarrollo; hacia el desarrollo nacional.

II. LOS POSICIONAMIENTOS METODOLÓGICOS Y SU RELEVANCIA

Más allá de especificidades e incluso de diferencias significativas, las contribuciones objeto del apartado precedente pueden verse como formando parte de una misma corriente de pensamiento —la del estructuralismo latinoamericano— a raíz de la presencia de ciertos rasgos comunes en sus posturas metodológicas. Ellas no se refieren a la cuestión general del método en las ciencias sociales. Están centradas en el esfuerzo por identificar y comprender el llamado “subdesarrollo”, expresión crecientemente utilizada a partir de la segunda posguerra para caracterizar a ciertas economías o sociedades visiblemente rezagadas, respecto de aquellas cuya industrialización se configuró como más intensa y temprana.

Por otra parte, esa corriente identificó el subdesarrollo a través de la presencia de “problemas de estructura”, existentes sea en el ámbito económico, sea en el social, el político o el cultural.

Las consideraciones que siguen se limitan a considerar dos posicionamientos metodológicos de la corriente antedicha, seleccionados tanto por la claridad que se alcanza en los mismos, como por su relevancia en el desenvolvimiento de las contribuciones que la componen. La fuente esencial del primero se inscribe en el campo de la ciencia económica. El apoyo del segundo ha de rastrearse en otros ámbitos de las ciencias sociales, entre los cuales el papel clave corresponde al de la sociología.

1. *Posicionamiento de base económica*

Cabe observar que éste no se constituyó de forma previa a las contribuciones fundacionales debidas a Prebisch, ni se le armó como un intento consciente para brindar coherencia a las elaboradas por el propio Prebisch y por la CEPAL, a lo largo de los años cincuenta.² Sin embargo, este posicionamiento subyace en tales contribuciones, y puede ser develado y delineado con precisión, a partir de las mismas.

El presente sub-apartado comienza considerando algunos elementos de las contribuciones recién mencionadas que se configuran como relevantes (objeto del punto i), cuando se procura poner de manifiesto su posicionamiento metodológico implícito (objeto de los puntos ii a v).³ En esta búsqueda se recurre a los capítulos de la primera parte, y en especial a los de números 1 y 2.

i] La primera versión del estructuralismo a la que aquí se vuelve posee ciertas especificidades ligadas al enfoque de la economía que le es propio. Como también se señaló con anterioridad, tal enfoque culmina su articulación en los que se denominaron “fundamentos del estructuralismo latinoamericano”. Según se ha reconocido con frecuencia, considerados en conjunto, éstos en verdad conforman una “teoría del subdesarrollo”, compuesta por cierto contenido básico (la concepción fundacional de Prebisch) y por varias formalizaciones ligadas a él (varias “teorías” en sentido estricto, a raíz del grado de coherencia que en ellas se alcanza).

El núcleo de esta concepción (examinada en detalle en el capítulo 1) atañe a la bipolaridad propia de los dos componentes de un sistema único, constituido por los centros y la periferia. Una desigualdad a señalar atañe a los niveles de ingreso real medio, reiteradamente más altos en los primeros que en la segunda. Otra desigualdad destacada concierne a las estructuras productivas y ocupacionales: aunque no sin cambios, las de la periferia resultan reiteradamente especializadas y heterogéneas, en cotejo con los grados de diversidad productiva y homogeneidad ocupacional que van adquiriendo los centros. En cuanto a las “teorías” mencionadas, ellas apuntan a explicar diversas tendencias peculiares del desenvolvimiento a largo plazo de las economías de tipo periférico. Para los fines de estas notas introductorias, convendrá referirse muy simplificada-mente a dos de ellas: las que hablan respecto de la persistencia de problemas

² Estos puntos de vista aparecen como convalidados por las siguientes afirmaciones de Prebisch: “las ideas de la CEPAL [...] no han respondido a un plan preconcebido. Fueron surgiendo con el andar de los años, a medida que íbamos avanzando en el conocimiento del desarrollo latinoamericano y de su vinculación con los grandes centros industriales” (Rodríguez, 1980, prólogo, p. 7).

³ Búsquedas tempranas de tales implicaciones se incluyen en Sunkel y Paz (1970, pp. 81-97). Y asimismo en Rodríguez (1980, pp. 267-276). Referencias más recientes se encuentran en Bielschowsky (1998). Obsérvese que existe una marcada coincidencia entre los temas cubiertos por los autores reseñados y los que son objeto de análisis en este documento.

ocupacionales, y las relacionadas con la reiteración de desequilibrios en el balance comercial (ambas presentadas con detenimiento en el capítulo 2).

En la teorización sobre los problemas ocupacionales, se recurre al concepto de *heterogeneidad estructural*, expresión que resume una de las peculiaridades de las economías del tipo antedicho. A saber, la coexistencia de empleo y subempleo, constituidos, respectivamente, por la mano de obra ocupada a niveles de productividad elevados (relativamente próximos a los que permiten las técnicas disponibles y a los que se alcanzan en los centros industriales), y por vastos contingentes de fuerza de trabajo cuya productividad resulta muy reducida. La persistencia de la heterogeneidad —de altos porcentajes de subempleo— puede relacionarse con las trabas emergentes a lo largo de los procesos de transformación de esas economías de agrícolas en industriales, y paralelamente, de rurales en urbanas.

Estas trabas guardan relación con la tendencia al desequilibrio externo, cuyo análisis se basa en el concepto de *especialización estructural*. En primer término, éste se refiere a economías cuya expansión dependió, durante periodos prolongados, de sus sectores primario-exportadores, mientras el desenvolvimiento del sector industrial permanecía escaso e incipiente. Pero además —aunque no sin cambios— la especialización perdura, en los tiempos en que esas economías emprenden espontáneamente un proceso de industrialización. Depende ello del modo cómo procede esa industrialización espontánea (esto es, no inducida ordenadamente por políticas deliberadas de desarrollo). En efecto, la especialización primario-exportadora previa implica que se deba comenzar por la fabricación de bienes de consumo simples, y que sólo de forma gradual se logre emprender la de manufacturas tecnológicamente más complejas o también las situadas más atrás en la cadena productiva (bienes durables de consumo, insumos intermedios y ciertos bienes de capital). Así pues, la especialización pasa también a reflejarse en un patrón de desenvolvimiento industrial que obliga a proceder de lo simple a lo complejo, y por ende, que conlleva grados exiguos de complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción.

Tiene ello consecuencias relevantes sobre el comportamiento del sector externo. Por un lado, esa reiterada incipiencia de la complementariedad e integración productivas —o si se quiere, esa necesidad de proceder de lo simple a lo complejo implicada en ella—, trae consigo una acumulación de importaciones de bienes procedentes de la industria foránea, inaccesibles mediante producción interna. Por otro, a raíz del rezago tecnológico y de su productividad, el patrón antedicho conlleva una marcada dificultad para expandir las exportaciones de bienes industriales. De ahí que el escaso dinamismo de las exportaciones primarias de la periferia (asociado a la baja elasticidad-ingreso de su demanda) no podrá ser compensado por las de manufacturas, y por ende, que el valor global de sus exportaciones tenderá a correr atrás del correspondiente a sus importaciones.

Como se sabe, una tendencia reiterada al déficit comercial, aunque durante ciertos lapsos se resuelva con financiamiento externo, a la larga limitará su obtención. Tal tendencia se configura, así, como la base de una restricción al

crecimiento del producto que el conjunto de las cuentas externas (el balance de pagos) termina por imponer. En otras palabras, esta restricción implica que la tasa de crecimiento económico a largo plazo se verá acotada a cierto máximo, más allá de que las oscilaciones coyunturales de la restricción externa induzcan tasas mayores y menores, a través del tiempo.

Por otra parte, el crecimiento exiguo guarda relación con la persistencia de la heterogeneidad estructural. En efecto, éste conlleva dificultades para ir reabsorbiendo el subempleo en nuevas condiciones de productividad elevada, y por ende, para reducirlo o bien evitar su incremento absoluto o relativo. Además, este retardo en el alza de la productividad media del trabajo (asociada a la pertinacia del subempleo) acota la generación de excedentes, incidiendo también de forma negativa en el ritmo de crecimiento del producto.

ii] Las consideraciones anteriores, muy simplificadas, dejan de lado otros elementos explicativos del lento crecimiento (por ejemplo, la escasez de ahorro interno) y de los problemas ocupacionales (por ejemplo, la incapacidad de la agricultura atrasada para retener el subempleo rural que en ella se alberga). Tales consideraciones son las mínimas requeridas para mostrar que ciertas tendencias básicas del desenvolvimiento de las economías periféricas encuentran su explicación en el modo como se va transformando el aparato productivo, o si se quiere, la composición sectorial de la producción. Así pues, esas tendencias se enfocan y explican a la luz de teorías que pueden denominarse estructuralistas en un sentido preciso: ellas incorporan al análisis la dinámica de las estructuras productivas y ocupacionales propias de tales economías.

Aunque basadas en una simplificación extrema de los “fundamentos”, las consideraciones precedentes permiten percibir que los mismos constituyen una “teoría especial”, en el sentido de que se refieren a cierto campo específico del acontecer económico: a la evolución a largo plazo de las economías periféricas y a los patrones de inserción internacional que la acompañan; la primera, ejemplificada con anterioridad mediante el ritmo de crecimiento acotado, así como por el comportamiento de la ocupación, y los segundos, a través de la emergencia del escollo externo. Por otra parte, aquellos fundamentos tienen tras de sí ciertos supuestos no usuales en la economía convencional (*grasso modo* constituida por la elaboración analítica de base neoclásica y keynesiana), a los que se alude a continuación.

iii] El planteamiento ordenado de tales supuestos pone de manifiesto que la “teoría especial” recién mencionada se construye con el cabal cumplimiento de los requisitos de coherencia interna propios de la economía convencional, y que por ende se inscribe a plenitud en la misma. Como los de cualquier teoría inscrita en ella, los supuestos aquí considerados se articulan en un referente analítico básico en el que se dan esos requisitos, a su vez identificables mediante las condiciones de equilibrio prevalecientes entre sus elementos constitutivos. A continuación se alude con brevedad a estas últimas condiciones.

Según se concibe, para expandir sostenidamente la producción de bienes y servicios, deben cumplirse en la periferia ciertas “leyes de proporcionalidad” entre las actividades, ramas y sectores donde la misma se origina; o si se quiere, entre las tasas a que proceden los aumentos de los distintos componentes de la producción periférica. Esas leyes han de estar referidas a la producción del sistema económico como un todo, y por ende, han de verificarse en lo que respecta a la producción de exportaciones, a la producción con destino interno, y además, a la producción de importaciones originadas en el centro, o sea, en el otro polo de ese sistema (en otros términos, las leyes mencionadas han de reflejarse en patrones adecuados de inserción internacional de la periferia, lo que supone la compatibilidad de los patrones que corresponden a los centros). Un paradigma como el indicado esquematiza los cambios necesarios en la estructura productiva para que su expansión prosiga, salvaguardándola de las trabas que derivarían de sucesivos desequilibrios externos. Obviar estos desequilibrios es requisito de una expansión económica sostenida, de la cual depende el ritmo de absorción de mano de obra. Pero la continuidad de esa expansión requiere también cambios en la estructura de la ocupación de la fuerza de trabajo, así como alzas concomitantes en la productividad media de la misma, en parte asociables a la reabsorción gradual del subempleo en el empleo. La razón es que tales alzas constituyen la base de una generación de excedentes que habilita a expandir la producción, y de condiciones de demanda que permiten realizarla.

Así pues, de acuerdo con el paradigma antedicho, el desarrollo consiste en una dinámica de las estructuras de la producción de bienes y servicios y de la ocupación de fuerza de trabajo, esto es, en un conjunto de cambios concomitantes y compatibles en la composición sectorial y subsectorial de esas estructuras, que dan curso a la expansión y complejización ordenada y continua de las mismas. Puesto en otros términos, el desarrollo se visualiza analíticamente a través del cumplimiento de *condiciones de equilibrio dinámico* globales y sectoriales, concernientes tanto a la producción como a la ocupación. Asimismo, tales condiciones permiten ir superando la especialización y la heterogeneidad estructurales propias de la periferia e ir aproximando su nivel de ingreso medio al de los centros (o sea, habilitan la reducción gradual de la bipolaridad del sistema que éstos y aquélla componen).

iv] Las observaciones del punto anterior tornan visible que, en lo relativo a sus fundamentos de índole económica, el estructuralismo latinoamericano tiene en su base un método denominado “hipotético-deductivo” por Medina Echavarría, cuyos puntos de vista se examinan más adelante. Puede afirmarse que el mismo consiste en la elaboración de un paradigma referencial definitorio de condiciones de equilibrio, que como tales guardan coherencia lógica.⁴ Contra el mismo

⁴ Un ejemplo conspicuo de la construcción hipotético-deductiva en la ciencia económica aflora al considerar los siguientes ámbitos analíticos de la misma: de la teoría del consumidor deriva la teoría de la demanda; de la teoría de la empresa, la de la oferta; con la aplicación simultánea de ambas

se procede a contrastar la realidad, indagando por la vía de esa contrastación la naturaleza y dimensiones de ciertos aspectos o problemas priorizados en ella, en tanto se configuran como relevantes o dignos de consideración especial.

Por otra parte, volviendo a dirigir la atención hacia el punto ii, puede percibirse que el método propio del estructuralismo latinoamericano es a la vez, e indisolublemente, “histórico-estructural”. En cuanto a tal nomenclatura, muy difundida en esa corriente de pensamiento, ha de comenzarse por centrar la atención en el adjetivo “estructural”. Éste implica que el método que con él se trata de definir apunta hacia la necesidad de colocar en primer plano ciertos rasgos de las estructuras económicas de ciertas realidades. Por otro, considerar la conformación o transformación de tales estructuras implica que el método ha de configurarse a la vez como histórico, en tanto los cambios de las estructuras económicas se producen en el tiempo, y por ende, sólo son definibles y perceptibles “históricamente”. Por contraste –y sólo para argumentar–, puede decirse que el método en cuestión no requiere echar mano –sin más– de conocimientos detallados sobre procesos históricos concretos, o si se quiere, de la simple indagación acuciosa de conjuntos de hechos.

Este segundo aspecto del método de base económica –su carácter “histórico-estructural”– se aprecia a cabalidad teniendo en cuenta la explicación de los fenómenos y problemas antes destacados –la pertinencia del subempleo y la tendencia al desequilibrio externo– propios del “cambio de modelo” acaecido en el área, sobre todo después de la segunda guerra mundial y a lo largo de los años cincuenta, cuando adquiere mayor nitidez la presencia de un proceso espontáneo de industrialización (proceso y período a los cuales se refieren los “fundamentos” del estructuralismo latinoamericano). Se entiende, además, que es en el marco de este proceso en el que emergen las “desproporciones” explicativas de ambos fenómenos.

v] El modo de ver el desarrollo anteriormente sintetizado (punto iii) posee una implicación metodológica adicional a las que se acaban de comentar (punto iv): es portador de una posición “no reduccionista”, relativa tanto a la economía como a la conexión de los análisis de esa disciplina con los que corresponden a otros ámbitos del acontecer social. Un primer aspecto del “no reduccionismo” (que lo asemeja al de Keynes) atañe al papel del Estado. Reconocer la complejidad de los cambios estructurales en que el desarrollo consiste lleva a negar la aptitud del mercado para inducirlos. Contrariamente, reconocer la continua emergencia de escollos desprendidos de esa complejidad, conduce a postular un intervencionismo decidido, con el Estado como actor clave de una política de desarrollo que debe articular y racionalizar.

a todos los consumidores y empresas se construye la teoría del equilibrio general; finalmente, se demuestra que, en condiciones de competencia perfecta, éste equivale a un óptimo de Pareto. Por lo demás, en tanto concepto estático, el mismo constituye un resultado *único*, proveniente de la asignación de una cantidad dada de recursos (y de una distribución inicial arbitraria de su propiedad).

Un segundo aspecto del “no reduccionismo” propio del enfoque estructuralista (en más de un sentido similar al de Schumpeter) se liga al rechazo de una percepción mecanicista de lo económico, que limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad maximizadora, a partir de las orientaciones que brindan los mercados. En contraste con esa percepción, el análisis de los fenómenos económicos –aun cuando convenga considerarlos por separado– a la larga ha de insertarse en el marco más amplio de su interacción con fenómenos sociales y políticos. Este aspecto del “no reduccionismo” converge con el concerniente al papel del Estado, pues implica postular, además, la necesidad de inquirir respecto de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación, y asimismo, respecto de las relaciones geopolíticas imbricadas en ellas.

En tercer lugar, cabe poner de manifiesto que del “no reduccionismo” deriva un definido “no determinismo”. En efecto, si se parte del principio de que el devenir concreto del desarrollo no depende sólo del de sus bases económicas, sino también de la interacción entre las mismas y complejos fenómenos sociopolíticos y culturales, no hay cómo negar la existencia de distintas combinaciones de esos elementos, todas facilitadoras de su desenvolvimiento conjunto. Por otra parte, admitir un “no determinismo” legitima la búsqueda de alternativas para los procesos globales de desarrollo, que contemplen la compatibilidad de los elementos mencionados, y con ella, la continuidad de tales procesos, en los marcos de la(s) alternativa(s) elegida(s). Como se insinuó más arriba, el estructuralismo latinoamericano tiende a considerar al Estado y a las relaciones sociopolíticas que lo sustentan como claves en la búsqueda y elección de alternativas.

2. *Posicionamiento desde las ciencias sociales*

La inclusión de este segundo posicionamiento deriva de que es en él donde, en verdad, se conforma y hace explícita una visión armoniosa del método propuesto para las ciencias sociales, cuando éstas se ocupan del subdesarrollo, y un fundamento preciso de la científicidad que un método riguroso puede llegar a imprimirles.

i] Tal posicionamiento se debe primordialmente a Medina Echavarría, en cuyas obras se encuentra presente. Es en las mismas donde se postula de modo directo la necesidad de combinar un enfoque de tipo “hipotético-deductivo” con “una perspectiva que en América Latina se difundiría... bajo el nombre de ‘histórico estructural’”.⁵

⁵ Gurrieri (1980, p. 39). Además de presentar con precisión los alcances del método en causa, este artículo contiene un detallado análisis de las múltiples contribuciones de Medina a las ciencias sociales.

Los anteriores son dos aspectos de un método único, que virtualmente atañe a las ciencias sociales en general. Pero en estas notas, en tanto se centran en el estructuralismo latinoamericano, no cabe más que ceñirse a Medina y referirlo a la sociología, tomando como punto de partida ciertas consideraciones sucintas sobre el paradigma weberiano del mismo autor, a las que se vuelve más adelante (capítulo 5). Entonces podrá corroborarse que ese paradigma se basa en ciertas hipótesis clave: la racionalidad de los criterios y normas de conducta de los agentes sociales resulta en la compatibilidad de sus comportamientos efectivos, y también en la normalidad y fluidez de las relaciones entre tales agentes; además, de la compatibilidad de los comportamientos y de la consecuente adecuación de las relaciones entre agentes deriva la continuidad del desarrollo social, vinculable a mayores niveles de riqueza y mejores formas de convivencia.

La brevísima consideración precedente es la mínima requerida para esclarecer en qué consisten los aspectos hipotético-deductivos de la postura metodológica de Medina. Los mismos conciernen a la teoría en su nivel más abstracto. Se refieren a la ordenación analítica y concatenación lógico-deductiva de ciertas hipótesis, de modo de formar con ellas un todo coherente. Así, en el ejemplo recién mencionado, se interrelacionan hipótesis sobre comportamientos –de empresarios, trabajadores, consumidores, grupos sociales, actores políticos, etcétera– de modo de demostrar su compatibilidad lógica, que se expresa en un resultado definido y también lógicamente consistente: la continuidad del desarrollo del todo social.

La elaboración analítica de base hipotético-deductiva, y los propios requisitos de consistencia lógica que le son inherentes, hacen que de ella deriven teorías, modelos, paradigmas o “tipos ideales” los más abstractos, que como tales se disocian de la realidad concreta, y no pretenden representarla directamente.

Sin embargo, esta fuerte disociación derivada de los aspectos hipotético-deductivos del método no implica que los “tipos ideales” resultantes carezcan de cualquier vínculo con lo real. Por un lado, con el planteamiento de hipótesis se procura delinear ciertos perfiles clave del todo social, ciertas características del mismo que pueden *ab-initio* considerarse como esenciales. Por otro, la construcción de los referentes abstractos a que se viene aludiendo se configura como imprescindible para indagar sobre lo real, para acercarse a la comprensión de aspectos relevantes de su modo de ser concreto.⁶

ii] La perspectiva histórico-estructural tiene que ver, justamente, con sucesivas penetraciones en aspectos concretos de lo real. En otros términos, tal perspec-

⁶ “Sin un esquema general de interpretación [...] la realidad que interesa es totalmente opaca y nuestra acción en ella carece de sentido. Por otro lado, las dimensiones de esa realidad [...] imponen las simplificaciones que la teoría conoce con el nombre de tipos o modelos que [...] lejos de describir la realidad entera, se limitan a demarcar las configuraciones predominantes sin las cuales es imposible entender esa realidad” (Gurrieri, *op.cit.*, p. 99).

tiva alude a la construcción de cuerpos de análisis relativos a realidades o circunstancias específicas. Éstos pueden abarcar espectros más o menos amplios de elementos o fenómenos, y contemplar por ello distintos niveles de abstracción, sin dejar, empero, de tener a lo real como referente clave y directo.

En paralelo a lo señalado en cuanto al método de base económica (subpartado II, 1), en el enfoque “histórico-estructural” que se está considerando ha de privilegiarse, igualmente, el adjetivo “estructural”. También puede decirse que ese enfoque no supone perseguir la consideración minuciosa o detallada de conjuntos o fenómenos más o menos amplios, durante periodos de mayor o menor duración. Supone privilegiar las peculiaridades y los cambios de ciertas estructuras de distinta índole —económicas, sociales, políticas, y aun, culturales— que han de percibirse en una realidad *a fortiori* histórica. De ahí que, nuevamente, el método haya de configurarse como “histórico-estructural” (en adición a su carácter hipotético-deductivo).

Un ejemplo de la perspectiva histórico-estructural puede ser rescatado de la obra del propio Medina. Como se verá más adelante, a base de un referente teórico de raíz weberiana sobre las condiciones sociales del desarrollo, se indaga sobre la conformación de la llamada “sociedad tradicional” durante “el desarrollo hacia afuera” (*circa* 1880-1930), y sobre los fundamentos que le son propios, atinentes a sus estructuras socioeconómicas, ideológicas y políticas. También inquiriendo sobre lo real, se indaga luego sobre los modos de transformación de esas estructuras, conectadas a la penetración de elementos de modernidad asociables a la expansión de la industria (1930-1960), y asimismo, sobre la heterogeneidad que pasa a impregnar a las estructuras sociales, inhibitoria de la continuidad del desarrollo.

iii] El estrecho nexo entre el enfoque hipotético-deductivo y la perspectiva histórico-estructural constituye un rasgo clave de la postura de Medina, que en verdad —según se señaló— los concibe como dos aspectos indisociables de un mismo método. Como insinúan las observaciones y ejemplos previos, el enfoque hipotético-deductivo se configura como el punto de partida necesario de los esfuerzos por percibir las especificidades de lo real, a través de su indagación desde la perspectiva histórico-estructural. Pero el recurso a esta última, utilizándola en sucesivas “perforaciones” de lo real, permite virtualmente —en un *choc en retour*— revisar y ahondar en las teorías abstractas asociadas al enfoque antedicho, revelando nuevos aspectos esenciales del todo social y de sus posibilidades de cambio.

Aunque partes o aspectos de un mismo método, el enfoque “hipotético-deductivo” se configura como base esencial de la denominada “sociología analítica”. Por otro lado, es de observar que la perspectiva histórico-estructural resulta clave para la construcción de lo que se dio en llamar “sociología concreta”. Así pues, las observaciones del párrafo anterior pueden ser referidas al ámbito de la sociología, y replanteadas en estos términos: la interacción de sociología analí-

tica y sociología concreta en la elaboración científica da lugar a sucesivas perforaciones de lo real que permiten su conocimiento más detallado y adecuado, y a la vez, a sucesivas reformulaciones de su aprehensión analítica a un elevado nivel de abstracción, que van brindando mejores marcos para proceder a esas perforaciones. Además, esa interacción permite –en principio– perfeccionar el conocimiento de lo real, y sobre esa base, proponer cambios tendientes a corregir sus imperfecciones o contradicciones.⁷

iv] Este último es el campo de la sociología normativa. Según se aduce, el carácter científico de la misma deriva del que poseen la sociología analítica y la sociología concreta, a su vez dependiente del método único que se plasma en ambas. Sin embargo, la científicidad de la sociología normativa tiene en Medina una base adicional de gran relevancia que conviene explicitar: el acendrado no-determinismo inherente en su concepción metodológica general. En este sentido, entiende que no se abren a los distintos actores sociales y a las sociedades mismas caminos únicos y rígidos, sino un conjunto de alternativas viables. Pero además, su no-determinismo implica que el accionar humano envuelve la posibilidad de elegir entre ellas, y de contribuir a orientar y cumplir con el camino elegido.

v] El carácter “hipotético deductivo”, explícitamente atribuido al método del estructuralismo latinoamericano por Medina Echavarría, difiere notablemente del sentido que el “círculo de Viena” otorgara a esa misma expresión. Su perspectiva epistemológica –muy influyente desde 1920 hasta la década de 1950– distingue entre ciencia y no ciencia en función del armado de un conjunto de hipótesis lógicamente articuladas, precondition del paso a la verificación empírica. Además, la perspectiva antedicha postula que la validez de las hipótesis planteadas tan sólo podrá demostrarse a través de esa verificación (Nagel, 1968). Desde fines de la década mencionada, los trabajos de diversos autores (entre ellos Popper, 1973; Lakatos, 1978) cuestionan los puntos de vista de esa perspectiva, aduciendo que el recurso a lo empírico permite únicamente la “falsación de hipótesis”. Otros autores (Kuhn, 1971; Feyerabend, 1975) destinan mayor atención al peso de las estructuras sociales y de los sistemas de valores en que están insertos la actividad científica y los investigadores que la llevan a cabo.⁸

El estructuralismo latinoamericano no pretendió sustentarse en un fundamento epistemológico preciso, limitándose a establecer ciertos requisitos de

⁷ Lo anterior no obsta para admitir simultáneamente que, tanto en el nivel de los marcos generales de análisis como de las sucesivas interpretaciones de lo concreto, se vayan infiltrando determinadas posturas o cargas ideológicas. Sin negarlo, se opina al respecto que los requisitos de coherencia lógica contribuyen a expurgar la ideología de los modelos abstractos, y que el recurso a la corroboración empírica incide en el mismo sentido, en las interpretaciones de lo concreto.

⁸ Diversas posturas epistemológicas, entre ellas las recién mencionadas, constan en Blaug (1992) y también en Hands (2001).

método implicados en el estudio del subdesarrollo o bien de la “condición periférica”. Sin embargo, parece clara la compatibilidad de este método con la renovación de posiciones a que se acaba de aludir, particularmente visible en el acendrado “no determinismo” a que se hizo referencia con anterioridad (en 1, v y 2, iv), el cual supone la existencia de distintas opciones de desarrollo viables, y la posibilidad de delinear sus contenidos económicos y sociopolíticos, y de optar entre ellas.

III. LA UNIDAD DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

i] El subapartado II, 1 destaca ciertas características destacadas en los fundamentos del estructuralismo latinoamericano (punto i), para luego mencionar sus implicaciones metodológicas, conectándolas entre sí (puntos ii a v). Por otra parte, al hacer referencia a esos fundamentos, y al apreciarlos desde el ángulo del método, se procura mostrar que logran dar cuenta de la dinámica a largo plazo de las economías periféricas, develando el modo como han de transformarse las estructuras productivas y ocupacionales para que tal dinámica presente continuidad. También pudo observarse que los fundamentos conforman una teoría coherente, inscribiéndose pues a plenitud en la teoría económica convencional.

Este carácter estructuralista de los fundamentos, y este grado de coherencia que logran alcanzar, se configuran como una de las bases de la unidad perceptible en los distintos enfoques que componen la corriente de pensamiento mencionada. Esto obedece a los hitos que los representan –de forma explícita o implícita, y más allá de especificaciones o ampliaciones– comparten fundamentos últimos similares, portadores de una forma sistemática de percibir el ámbito de lo económico, en las formaciones periféricas.

Aunque su presencia en múltiples contribuciones favorece la unidad del conjunto, la posición metodológica de base económica es complementada por otra, que se destina a integrar al análisis los aspectos sociales, políticos y culturales del desarrollo. El segundo subapartado se refiere a esta posición, asociada a la obra de Medina Echavarría.

Como pudo observarse, existe una notoria convergencia entre ambas posiciones. Sin embargo, es en esta obra donde se explicita a cabalidad el carácter a la vez “hipotético-deductivo” e “histórico-estructural”, que se supone requerido por la elaboración analítica de las distintas ramas de las ciencias sociales, incluso la económica, cuando los esfuerzos se dirigen a comprender y a realizar propuestas sobre la problemática del subdesarrollo –o de la “condición periférica”, en la terminología de Prebisch–, como es el caso en las contribuciones del estructuralismo latinoamericano.

ii] Vistas en conjunto, las consideraciones del punto anterior muestran que existe, en verdad, una marcada convergencia metodológica entre las contribuciones de base económica elaboradas en los años cincuenta, y aquellas que incluyen elementos “más que económicos”, cuya construcción se prolongó durante las décadas ulteriores. Esta construcción fue favoreciendo la toma de conciencia sobre la índole de un método esencialmente común, a la larga esclarecido por Medina.

La suerte de “conciencia metodológica” gradual a que se acaba de aludir está en la base de los patrones de rigor analítico relativamente elevados de las contribuciones presentadas más adelante, en los sucesivos capítulos. De suyo, el rigor analítico es un elemento común, que como tal tiende a brindar unidad a esas contribuciones. Pero además, las mismas son atinentes a distintos aspectos del acontecer social, cuyo tratamiento riguroso habilita a percibir ciertas conexiones entre los mismos, o bien, cierta “unidad” en la temática general considerada.

iii] El énfasis puesto en lo metodológico y en lo analítico no implica postular que la unidad del estructuralismo latinoamericano dependa de ambos, de forma exclusiva. Ha de reconocerse que en tal unidad desempeñan también un papel relevante ciertas ideas clave que se mantienen presentes, en las distintas contribuciones que conforman esa corriente de pensamiento. Se trata de ideas que se van complejizando, a medida que se integran a esas contribuciones. Sin embargo, los elementos a la vez iniciales y esenciales de tales ideas conservan vigencia a lo largo del tiempo.

Ello es lo que sucede con la concepción fundacional de Prebisch. Como ya se indicó, ésta se refiere a la desigualdad intrínseca al sistema centro-periferia, que se expresa en la diferenciación de ingresos y en la reiterada diferenciación de estructuras, entre ambos polos. Por otra parte, con anterioridad también se hizo referencia a ciertas “formas” –a ciertas teorías en sentido estricto– en las cuales ese contenido básico se vuelca, y que constituyen análisis económicos precisos de esa tendencia a la bipolaridad.

Esas y otras formalizaciones inscritas en el ámbito económico son el objetivo principal de los capítulos 2 y 3. Podrá verse en ellos que tales formalizaciones habían alcanzado un pleno desarrollo analítico hacia fines de la década de 1950. Y aunque algunas cuestiones de ese mismo ámbito fueron reconsideradas y profundizadas en periodos posteriores, durante estos últimos adquirieron prioridad los esfuerzos para integrar factores “más que económicos” –sociales, políticos, culturales– a la explicación de la bipolaridad y de su pertinacia.

Conviene volver brevemente sobre las contribuciones objeto de los distintos capítulos, ya consideradas en el capítulo 1, pero ahora desde el ángulo de estas búsquedas relativas a la bipolaridad centro-periferia. Un primer ejemplo se encuentra en los análisis de la incidencia de las estructuras sociales en las reiteradas dificultades para superar las condiciones de subdesarrollo y “periféricas”

hechos por Prebisch, así como los que se inscriben en la obra de Medina Echavarría, ambos objeto del capítulo 5. También relevantes y enriquecedores son los que integran el juego de factores políticos en esas condiciones, como los presentes en la obra de F. H. Cardoso y E. Faletto antes mencionada (capítulo 6). Variantes interpretativas de la bipolaridad económica que consideran la evolución de la demanda de bienes de consumo se encuentran en diversos enfoques de los estilos de desarrollo (capítulo 7); pero a la vez, éstos procuran integrar elementos de la estructura social, por la vía del examen de las tendencias a la concentración del ingreso propios de la misma. Existen otras adiciones significativas al enfoque económico básico, descritas en el capítulo 8. Sin embargo, como podrá verse, éstas asocian a ese análisis económico renovado contribuciones relevantes en el ámbito sociopolítico, que culminan dando prioridad, para la superación del subdesarrollo, la necesidad de profundizar la democracia, por la vía de una creciente presencia de masas en el juego de su forma de operar.

Una mención especial merece el enfoque peculiar de Furtado (capítulo 9). El mismo atañe a una relación entre desarrollo y cultura que acentúa el rechazo a la percepción mecanicista del funcionamiento de la economía, a base de la inclusión de un referente de singular interés. Como ya se dijo, este autor entiende que temas tan vastos como los del subdesarrollo y de las estrategias de desarrollo capaces de superarlo demandan más que análisis articulados de los ámbitos económico y sociopolítico; requieren indagar respecto de la influencia de elementos que no se inscriben en esos ámbitos, y asimismo, clarificar la interacción de los mismos con otros elementos relevantes que sí se inscriben, a través del análisis de la totalidad constituida por el sistema global de la cultura. Ello pasa por precisar los contornos de un tercer ámbito, conformado por cierto conjunto de ideas y valores pertenecientes a la cultura no material que se refieren a los más altos fines de la existencia humana, cuya búsqueda y enriquecimiento se configuran como factor decisivo de impulso del desarrollo de tal sistema. También se indicó que la superación del subdesarrollo se concibe como condicionada por el reafianzamiento y la expansión de una identidad cultural propia en los países que lo padecen, en cuya búsqueda aquellos altos fines—incluidos ciertos rasgos culturales re-emergentes del pasado— desempeñan un papel protagónico.

Si bien se mira, el no determinismo presente en las posiciones metodológicas de J. Medina y de R. Prebisch envuelve el reconocimiento de una posibilidad de elección concerniente a la democracia, y a los esfuerzos para consolidarla. Como se verá en el capítulo 10, estos dos autores culminan sus obras en tiempos muy próximos, reiterándose entre ellos una fuerte convergencia de puntos de vista. Ambos anticipan la relevancia de un tema de más en más reconocido, en años posteriores: el de la democracia, y asimismo, de la necesidad de su profundización por la vía de la presencia y el accionar político de las grandes mayorías. A la vez, esa profundización se considera como requisito clave para el impulso consciente y viabilizador del desarrollo; o en otras palabras, como cami-

no ineludible para superar la “condición periférica”, en el cual se van combinando elementos jurídico-institucionales, sociopolíticos y del ámbito de la cultura. Como ya se indicó, en dirección similar apuntan contribuciones de F. H. Cardoso, objeto de ese mismo capítulo.

Las consideraciones ya realizadas sobre los capítulos componentes de la tercera parte nos limitan, en este punto, a reiterar que el enfoque “neoestructuralista” descrito en la misma culmina retomando las bases tradicionales del análisis cepalino relativo al largo plazo, pero no sin ampliar su cobertura temática, logrando en general la preservación de su consistencia interna. Tal enfoque adosa a este análisis, articulándolo con un alto grado de coherencia, otros que se refieren al corto plazo, y que develan las complejas relaciones surgidas en periodos recientes, entre el fenómeno de la globalización, y particularmente la del ámbito financiero, con las tendencias registradas en el comportamiento macroeconómico de las economías periféricas. Además de incorporar diversas contribuciones inscritas en el estructuralismo latinoamericano básico, incluye otras más recientes, constituidas por análisis renovados de los ámbitos social, político y cultural del desarrollo, y de los requisitos institucionales que demanda su operatoria adecuada.

Lo anterior apunta a que el sentido de unidad del estructuralismo latinoamericano reaparezca en la convergencia de puntos de vista sobre la necesidad de superar la “condición periférica”, rediseñando para ello caminos conducentes. Según vimos, la forma en que la periferia se inserta en la economía internacional y las asimetrías tecnológica, económica y política que la relación centro-periferia impone, inducen la persistencia de aquella condición a lo largo del tiempo. Cambiar esa relación exige un conjunto de decisiones y apoyos políticos que necesariamente rescatan lo endógeno en el desarrollo, en tanto se orientan a superar las asimetrías mencionadas. Y esta idea –la necesidad de recuperar la dimensión endógena– reaparece de forma recurrente en los distintos autores estructuralistas. Celso Furtado (1984) diagrama y difunde su nueva propuesta que define, justamente, como de “desarrollo endógeno”. La propia CEPAL (1990) rearma los resultados de esfuerzos previos de Fernando Fajnzylber, y sobre esa base, presenta a los gobiernos de la región la estrategia de desenvolvimiento que denomina “transformación productiva con equidad”. Con gran cercanía en el tiempo, Osvaldo Sunkel (1991) procura delimitar y articular los contenidos del llamado “desarrollo desde dentro”. Reflexiones paralelas y compatibles son planteadas por Aldo Ferrer (2002), quien rescata la imprescindible “dimensión endógena” del desarrollo, asentado en esfuerzos de acumulación y basamentos políticos esencialmente internos (sin desmedro de reconocer la virtual relevancia del Mercosur y de su ampliación al área sudamericana). En el siglo en curso, diversos trabajos de la institución mencionada y de autores ligados a ella parecen apuntar hacia una opción que bien pudiera caracterizarse

como de “desarrollo nacional”. En distintas instancias, pero sobre todo en los tramos finales de este documento, se procurará volver sobre las implicaciones y significados de esta singular convergencia de puntos de vista.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbato, C. (ed.) (2002), “Capítulo Uruguay”, *Los grandes temas del desarrollo latinoamericano*, Montevideo, Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), Ediciones Trilce.
- Bielschowsky, R. (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL : una reseña”, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 1998.
- Blaug, M. (1992), *The Methodology of Economics, or How Economists Explain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago de Chile, julio.
- (1998), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Santiago de Chile, octubre.
- (1990), “Transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, núm. 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.90.II.G.6).
- Ferrer, A. (2002), “Al rescate de la dimensión endógena del desarrollo, capítulo Uruguay”, *Los grandes temas del desarrollo latinoamericano*, C. Barbato (ed.), Montevideo, Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), Ediciones Trilce.
- Feyerabend, P. (1975), *Contra el método: esquema de una teoría anarquista del conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- Gurrieri, A. (1980), “Selección y estudio preliminar”, *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Hands, W. (2001), *Reflection Without Rules: Economic Methodology and Contemporary Science Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kühn, T. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lakatos, I. (1978), “The methodology of scientific research programmes”, *Philosophical Papers*, J. Worall y G. Currie (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Nagel, E. (1968), *La estructura de la ciencia: problemas en la lógica de la explicación científica*, Buenos Aires, Paidós.
- Popper, K.R. (1973), *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.
- Prebisch, R. (1980), “Prólogo”, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, O. Rodríguez, México, Siglo XXI Editores.
- (1962), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principa-

- les problemas”, *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, núm. 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Rodríguez, O. (2001), “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”, *Comercio exterior*, vol. 51, núm. 2, México, Bancomext, febrero.
- (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores.
- Sunkel, O. (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Tavares, M.C. (1981), “Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos”, *Economía de América Latina*, núm. 6, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Worall, J. y G. Currie (eds.) (1978), *Philosophical Papers*, Cambridge, Cambridge University Press.

PRIMERA PARTE

LOS FUNDAMENTOS DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO (AÑOS CINCUENTA)

Como se anticipó en la introducción general, las consideraciones de esta primera parte versan sobre los “fundamentos del estructuralismo latinoamericano”. Se entiende que ellos tienen su componente principal en un conjunto de ideas básicas debidas a Prebisch, plasmadas en documento de su autoría de fines de 1949, y reiteradas muy poco después, en documento de inicios de los años cincuenta.¹

Tales consideraciones comienzan refiriendo, en la introducción que sigue, los antecedentes históricos más directos de esas ideas, rastreados principalmente en la economía argentina, durante los tres lustros posteriores a la crisis de 1929.

También se indicó con anterioridad que el capítulo 1 presenta en detalle la visión peculiar del subdesarrollo que aquellas ideas conforman, usualmente conocida como “la concepción del sistema centro-periferia”. Luego, los capítulos 2 y 3 examinan el otro componente clave de los “fundamentos”: las diversas teorías formales en que las ideas básicas se plasman y rearticulan, alcanzando altos grados de coherencia interna, y conformando, junto con esa concepción, lo que bien puede denominarse una “teoría del subdesarrollo”.

El capítulo 4 sintetiza el enfoque estructuralista de la inflación, contenido en trabajos de la década de 1950 y de comienzos de la ulterior; y aunque se centra en cuestiones de tipo coyuntural, en él se originan las designaciones de “estructuralista” y “estructuralismo”, que calificaron a la mayor parte del pensamiento latinoamericano relativo al desarrollo a largo plazo. Pero más allá de esta incidencia en la nomenclatura sobre el desarrollo, el enfoque antedicho incorpora variables de cuño sociopolítico que reaparecen como trabas a su continuidad, en documentos de los años sesenta y setenta.²

¹ En adelante, las referencias a los mismos se extraen de sus ediciones más accesibles (a saber, Prebisch, 1962 y 1973a).

² Éstos son objeto de la segunda parte. La consideración de las trabas recién mencionadas está presente con particular claridad en el capítulo 5.

INTRODUCCIÓN

Resulta útil comenzar mencionando la polémica surgida en la posguerra sobre la industrialización de las economías que, en aquellos años, se dio en llamar subdesarrolladas. Aunque breves, las referencias que siguen ponen de manifiesto el marcado antagonismo de posiciones y la intensidad de los énfasis con que fueron sostenidas.

Buen ejemplo de una de ellas se encuentra en las siguientes afirmaciones del profesor Viner:

Todo cuanto pude encontrar en los trabajos de Prebisch es la identificación dogmática de la agricultura con la pobreza. Que la agricultura no quiere necesariamente decir pobreza es obvio, bastando considerar los casos de Australia, de Nueva Zelanda, de Dinamarca, y de Iowa o Nebraska (*Folha de São Paulo*, 1993, p. 6).³

La respuesta de Prebisch es ilustrativa, tanto por el tono que le imprime como porque en ella asocia el tema de la industrialización con otros de gran relevancia. Como se verá, esa asociación resulta reveladora de su experiencia en la conducción de la economía argentina. Dice Prebisch:

Después de aparecer uno de nuestros primeros informes, acertó a pasar por aquí uno de los más ilustrados profesores en materia de comercio internacional. Formado en la más pura tradición clásica, sometido por largos decenios a los ejercicios de la lógica ricardiana, no bastaron breves semanas en Brasil para seducirle con el espectáculo de una industrialización que apenas comienza, si se toma como punto de mira las posibilidades cósmicas de este país. Ha condenado la industrialización latinoamericana, arrastrándonos en su execración a los economistas de CEPAL, que la preconizamos. Ha impugnado también toda forma de control deliberado del crecimiento y de orientación del comercio exterior. Pero por lo menos nos ha dejado una fórmula única y positiva de desarrollo económico: dedicarse a la agricultura y controlar la natalidad.⁴

En el centro de la política que ambas citas sintetizan se encuentra el tema de la industrialización. En la segunda, destaca la forma explícita con que el mismo es

³ La cita forma parte de una conferencia dictada por el profesor J. Viner en la Fundação Getulio Vargas (Río de Janeiro, 1952), donde se conserva su texto completo. Un análisis detallado de los nexos entre comercio y desarrollo se encuentra en Viner (1961).

⁴ A comienzos de 1953, Prebisch tuvo ocasión de presentar su réplica en la Fundación antes mencionada. Los puntos de vista entonces expuestos constan en "A mística do equilíbrio espontâneo da economia" (1953b), versión traducida del documento original (disponible en la biblioteca de la CEPAL).

conectado a estos otros: el control deliberado del crecimiento y la orientación del comercio exterior. Antes de apreciar sus conexiones analíticas, conviene enfocarlos desde una perspectiva factual. A continuación (i), se hace referencia a ciertos problemas de la economía argentina y a las dificultades enfrentadas para su gestión, durante los años treinta y la segunda guerra. Más adelante (ii) se abordan algunos aspectos de sus relaciones internacionales en periodo similar, también vinculados con aquellos temas.

i) Parece claro que el reconocimiento de la necesidad de orientar el comercio exterior se encuentra relacionado con el impacto de la crisis mundial sobre la economía antedicha. Sus efectos contractivos –tanto sobre el comercio como sobre la producción en su conjunto– están sin duda ligados al fuerte deterioro de los términos del intercambio. En enero de 1933, los precios de las siguientes materias primas bajan en los porcentajes que se indican, respecto de los que regían en enero de 1929. Trigo, 58%; lana, 78%; caucho, 87%; cobre, 71%; café, 59%; algodón, 66%. Por otra parte, la reducción de los precios de las exportaciones industriales, sensiblemente menor, conlleva una marcada diferencia de comportamiento en los ingresos personales. Así, entre 1929 y 1932, los salarios logran mantenerse en Gran Bretaña, mientras en Argentina y otros países subdesarrollados caen dramáticamente.

El movimiento de los precios obliga, a Argentina en 1933, a realizar un esfuerzo exportador 73% superior al de antes de la eclosión de la crisis para acceder a la misma cantidad de manufacturas importadas. Pero a los problemas de precios se suma el del acceso a los mercados, o sea, de la colocación de la producción de exportaciones. En conjunto, ambos problemas inciden en el grado de endeudamiento: valorada en oro, la deuda externa argentina resultaba en 1933 el doble de lo que había sido en 1928 (Prebisch, 1934, p. 12).

Así pues, la necesidad de intervenir comienza por ponerse de manifiesto en el comercio exterior, asociada a las circunstancias y configurándose como imposición de las mismas. Entre septiembre de 1930 y marzo de 1932, en los ámbitos fiscal y monetario se aplican políticas de cuño ortodoxo. Pero en el ámbito comercial se genera un claro intervencionismo, expresado en el aumento de aranceles y, en el establecimiento del control de cambios.⁵

El segundo tema a tener presente es el del control deliberado del crecimiento, o lo que tanto vale, el de los grados y formas de intervencionismo requere-

⁵ En el periodo indicado, Prebisch fue subsecretario de Economía del gobierno de Uriburu. Reflejando esa experiencia, varios documentos sostienen que las medidas proteccionistas derivaron de las circunstancias, incluso el control de cambios, instrumento de difícil manejo establecido a fines de 1931. Respecto a este último, el propio Prebisch diría más tarde: "El control de cambios no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las complicaciones de toda suerte que el sistema trajo consigo, podría haber optado por él, de haberse presentado otras alternativas o haber estado en manos de los países de América Latina la eliminación de las causas profundas del mal" (Prebisch, 1962, p. 11).

ridos para regular el funcionamiento de la economía y para conducirla hacia ciertos objetos de largo plazo. Ya se indicó que, en sus inicios, el intervencionismo constituye una imposición de las circunstancias y que comienza a ejercerse limitadamente, en el ámbito de las relaciones comerciales. Se verá ahora que la ampliación de la postura intervencionista también se relaciona con los hechos, o mejor, con la búsqueda de formas de contrarrestar los resultados de tendencias económicas negativas.

En economías como la argentina, con exportaciones concentradas en pocos mercados y en pocos productos primarios, y por ende, con bajas expectativas en cuanto al dinamismo de sus ventas externas, se fue llegando naturalmente al reconocimiento de la necesidad de activar el mercado interno, y por ende, de la necesidad de adoptar políticas deliberadas para lograrlo.

Así, ya a mediados de 1933, la acentuación del intervencionismo argentino se expresa en un conjunto de políticas de alcance considerable, complementadas hacia fines de ese año en el Plan de Acción Económica Nacional. En esencia, éste consistió en el uso de instrumentos destinados a inducir la expansión de la producción y de los ingresos, pero a la vez con el especial cuidado de hacerlo en forma compatible con la restricción externa, y aún más, tratando de fortalecer la balanza de pagos.⁶

En cuanto al Plan mencionado, conviene hacer referencia a sus dos principales aspectos instrumentales. El primero es la Junta Reguladora de Granos, que en esencia funcionó como un mecanismo de formación y gestión de reservas reguladoras. Su *modus operandi* consistía en asegurar al productor un precio mínimo, y en acotar las dimensiones de la oferta de exportaciones de modo de lograr su recolocación a ciertos precios también mínimos. Las pérdidas emergentes eran cubiertas por el margen de cambios, esto es, por los beneficios obtenidos en las operaciones de compra y venta de divisas. El segundo aspecto a destacar es la instauración de un sistema nuevo de comercio y cambios. Con él se establecieron tasas de cambio diferenciadas para distintos tipos de exportaciones y de importaciones. Además del recién señalado, los beneficios resultantes tuvieron otros dos destinos destacables: la realización de obras públicas y el subsidio a la producción manufacturera nacional.

Globalmente, durante el periodo 1933-1937, el resultado del Plan de Acción se expresa en una tasa de crecimiento del PIB del orden del 5% a.a., y del producto per cápita, del orden del 3.4%. Con ese programa se consigue, pues, ampliar el nivel de actividad, y ello con base en la producción para el mercado interno, o sea, de forma acorde con las condiciones de restricción externa.

Sin embargo, en la consecución de tales objetivos juegan también los esfuer-

⁶ Por entonces, Prebisch se desempeña como asesor de Pinedo en Economía y de Duhaui en Agricultura, posiciones desde las cuales incide en la elaboración de ese Plan. Sobre el papel que le tocó desempeñar en la conducción de la economía argentina en el periodo 1930-1933, y también en años posteriores, puede consultarse el artículo de O'Connell (1984).

zos destinados a completar una institucionalidad que apunta a regular el funcionamiento de la economía argentina, o si se quiere, a lograr que la misma deje de operar como economía refleja. Destaca en esos esfuerzos la creación del Banco Central, aprobada en 1934 y hecha efectiva en 1935.⁷

El papel del mismo en el conjunto de la institucionalidad que se va generando envuelve una articulación compleja. Basta aquí poner de manifiesto aquellos aspectos de ese papel que hacen a la línea principal de la argumentación, esto es, a la gradual conformación de ideas intervencionistas que se van decantando, hasta constituirse en una posición industrialista plenamente consciente.

El primer aspecto por destacar es el hecho de que el Banco Central incorpora a sus atribuciones el control de cambios y asume su manejo. Inserto en una entidad bancaria estructurada con extremo cuidado, se hace posible aceptar los mecanismos de operación de aquel control mucho más allá de los que existían antes de 1935, en el marco del Plan de Acción. El segundo aspecto notable de la nueva institucionalidad y de su significado para la conducción económica se liga al establecimiento de mecanismos de regulación monetaria concebidos como medios o instrumentos para la atenuación de los movimientos cíclicos. Esta regulación tiene su punto clave en el manejo del crédito. Cuando los efectivos en poder de los bancos se expanden en demasía por sobre los niveles de encaje, la autoridad monetaria recoge fondos y de esa manera los esteriliza, impidiendo que se utilicen para ampliar el crédito en exceso. Ello se realiza colocando en los bancos Letras de Tesorería. Pero más que este mecanismo instrumental, importa señalar que cuando surge una tendencia contractiva se sigue el camino inverso. O sea, se devuelven efectivos al sistema bancario, insuflando la ampliación del crédito y procurando impedir por esa vía la contracción del sistema económico.⁸

Conviene reiterar que Argentina fue creando instituciones e instrumentos de regulación monetario-crediticia, y en general, de regulación económica, de los cuales no disponía bajo el régimen de patrón oro, ni tampoco en los años veinte, antes de la gran depresión. Pues para percibir cómo y cuándo el intervencionismo coloca la industrialización como objetivo primordial, importa referirse a la orientación con que esa nueva institucionalidad es utilizada.

En 1937 se verifica una fuerte reversión de la tendencia al aumento del nivel

⁷ Prebisch desempeña un papel protagónico en la organización del Banco Central y ejerce su conducción efectiva hasta 1944. Un examen del carácter reflejo de la economía argentina, mostrando que sus movimientos cíclicos se originan en los países industriales, se encuentra en el Banco Central de la República Argentina (1939, pp. 5-8). Exámenes posteriores son también elaborados bajo su responsabilidad directa. Se destacan los contenidos en el Banco Central de la República Argentina (1972, pp. 13-247) y en Prebisch (1972, pp. 249-258). Las ideas sobre la sustitución de Gran Bretaña por Estados Unidos como centro cíclico principal y sobre su influencia desequilibrante para el comercio de la periferia son también articuladas por Prebisch (1944b, pp. 188 y 192-193).

⁸ Estos temas son objeto de tratamiento especial en el Banco Central de la República Argentina (1972).

de actividad que se venía verificando precedentemente. La nueva institucionalidad hace posible tomar medidas expansivas, y usar al mismo tiempo el control de cambios como traba para el incremento excesivo de las importaciones. Lo novedoso en este tipo de política con que se responde a la contracción es que, con ella, el aumento compensatorio de la producción se produce en y para el mercado nacional. En otras palabras, durante la fase contractiva, la política anticíclica pasa a ser una política pro-industria, una política que favorece la producción manufacturera cuyo mercado de destino es el interno.

Sin embargo, esta derivación de la política anticontractiva no implica todavía proponerse otro objetivo que el de defender el nivel de actividad, aunque esta defensa conlleve el aumento de la actividad industrial. Visto de otro modo, no implica aún admitir que la expansión industrial haya de convertirse en el motor del crecimiento, y asimismo, en la base de una transformación estructural que altere las condiciones previas de especialización primario-exportadora y de fuerte vulnerabilidad externa.

La propuesta industrialista cabalmente planteada surge durante una nueva tendencia contractiva, verificada en los años 1942-1943 con más fuerza que en 1937, y relacionada con las dificultades de acceso a los mercados de los países beligerantes. Las medidas básicas son similares a varias de las que se habían venido tomando desde la emergencia de la gran depresión: compra de los excedentes de granos; planes de construcción de infraestructura; financiamiento para la actividad industrial. Pero en la nueva situación, a las diversas autoridades económicas, y particularmente al Banco Central, ya no les compete el simple objetivo de mantener el nivel de actividad. A diferencia de lo sucedido en la contracción de 1937, ahora se le solicita generar y mantener condiciones para el crecimiento de la industria.

Surge, pues, un concepto claro respecto del papel crucial de la industrialización para el desarrollo, la que se plantea no sólo como *desideratum*, sino que se busca consolidar a través de decisiones concretas de política económica. Cabe agregar que en el mismo *set* de políticas propuesto para enfrentar las dificultades que emergen en plena guerra mundial, comienzan a delinearse orientaciones generales de selectividad, que atañen a las ramas o actividades hacia donde debiera dirigirse el financiamiento y la demanda interna incrementada.⁹ Se verá posteriormente que más tarde esas orientaciones irían a traducirse en criterios de asignación de recursos—en palabras de Prebisch, de control deliberado del crecimiento— las cuales a su vez servirían para pautar la orientación del comercio exterior.

Pero como ya se adelantó, conviene considerar previamente algunos aspectos

⁹ En 1943 se propone explícitamente adoptar una política deliberada de industrialización compatible con soluciones de fondo a los problemas recurrentes de balanza de pagos. También se explicita la necesidad de impulsar un aumento sustancial y sostenido de las importaciones de bienes de capital. En documentos del año siguiente, estas recomendaciones se hacen extensivas a América Latina. Al respecto, pueden consultarse: Banco Central de la República Argentina (1943, p. 30) y Prebisch (1944a, p. 234 y 1972, p. 407).

tos de las relaciones internacionales, y de la supeditación o indefensión con que se aprecian las negociaciones y políticas llevadas a cabo en ese ámbito. Ambas pueden verse como hechos y circunstancias vinculados a las ideas emergentes sobre los grandes temas que vuelve a mencionar el párrafo precedente.

ii] En el caso argentino, los problemas de comercio exterior que sobrevienen con la crisis, junto al alza del endeudamiento que traen consigo, debilitan sobremanera su posición negociadora, debilidad convalidada en años sucesivos por las dificultades de retornar al multilateralismo y la consecuente persistencia de relaciones bilaterales fuertemente asimétricas. Pero más que este contexto general, importa aquí tener en cuenta cómo esa posición desfavorable es percibida en negociaciones internacionales concretas, que también se configuran como fuentes de la perspectiva estructuralista.

Los resultados de la Conferencia Económica y Monetaria Mundial, convocada en 1933 por el Consejo de la Liga de las Naciones, fueron reconocidamente débiles y escasos. Desde la perspectiva recién indicada, merece destacar este señalamiento: ni en ella, ni en las discusiones que la precedieron, pudo observarse el menor atisbo de consideración de los problemas propios de las economías primario-exportadoras, cuyas características estructurales las colocan en clara situación de desventaja. Y esto a raíz de los mayores impactos que padecen con la crisis, tanto en términos de precios como de cantidades exportadas.¹⁰

Se perciben también condiciones poco propicias en las negociaciones argentinas con Gran Bretaña. En 1931, ésta había establecido fuertes restricciones a su comercio importador. Las mismas fueron revisadas y suavizadas en 1932, a través de los acuerdos de Ottawa. Pero las ventajas y prerrogativas contempladas en ellas tuvieron un alcance restringido a los miembros del Commonwealth. Argentina se vio, pues, compelida a negociar a partir de las circunstancias recién reseñadas, que agravaban la vulnerabilidad propia de los modos de vínculo preexistentes entre su economía y la de Gran Bretaña. Las negociaciones culminaron con el Pacto Roca-Runciman (1933), cuyos resultados ponen de manifiesto esa correlación de fuerzas desfavorable. En efecto, del pacto derivan escasas ventajas e importantes concesiones. Del lado argentino, éstas incluyen los siguientes compromisos principales: mantener las importaciones británicas a niveles no inferiores a los prevalecientes en el periodo julio de 1931/junio de 1932; suprimir restricciones a las mismas, y otorgar preferencias a las de carbón y otros bienes seleccionados; beneficiar la inversión directa proveniente de Gran Bretaña con un tratamiento preferencial y benévolo; asegurarle, además, ventajas en

¹⁰ Prebisch participó de esa Conferencia y de su comité preparatorio. Comienzan entonces a delinearse sus puntos de vista sobre el vínculo entre los disturbios monetarios internacionales y el carácter cerrado de la economía estadounidense, recogidos, por primera vez, en artículo de su autoría de 1933, "La conferencia económica y la crisis mundial" (Prebisch, 1933). Las perspectivas abiertas por esa participación en su modo de ver la economía mundial son comentadas en un artículo de González y Pollock (1991).

materia de remesas, sin establecer restricciones, en tanto no sobrepasasen el monto de las ventas en su mercado (Gravil, 1978).

Cabe señalar que Argentina había mantenido tradicionalmente una relación triangular con el Reino Unido y los Estados Unidos, en que el superávit comercial con el primero permitía compensar el déficit con los segundos (Fodor y O'Connell, 1973). Esta relación se tornó altamente problemática en el decenio de los treinta, en conexión con las prácticas bilaterales restrictivas del Reino Unido, ejemplificadas a cabalidad por el Tratado Roca-Runciman, recién mencionado.

La eclosión de la guerra, y asimismo la inconvertibilidad de la libra, agravan la situación argentina, haciendo insustentable la continuidad del esquema triangular antedicho. Para los observadores más lúcidos fue clara la necesidad de una decidida reformulación de su política externa, de modo de ajustarse a las nuevas condiciones. Tal es el sentido del llamado Plan Pinedo.¹¹

Este plan consideraba dos cursos de acción: *a*] encontrar un nuevo *modus vivendi* comercial con Estados Unidos, basado en un intercambio más equilibrado, sustentado a su vez en una mayor penetración de las exportaciones argentinas en aquel mercado. En particular, se proponía la promoción de exportaciones manufactureras (comenzando por las industrias procesadoras de insumos agrícolas), y la creación para esos fines de una agencia especializada (Llach, 1984); *b*] promover la constitución de un área de libre comercio con Brasil, a fin de facilitar el intercambio de productos agrícolas complementarios (trigo argentino, café y frutas tropicales brasileñas), y sobre todo crear un mercado regional capaz de dar curso a la especialización industrial y al aprovechamiento de las economías de escala.¹²

Si bien se reflexiona, el Plan Pinedo expresaba una voluntad política de impulsar el comercio regional y hemisférico en un contexto de contracción del comercio mundial, impulso que a su vez habría de apoyarse en la expansión sostenida de la industria. Estas ideas básicas sobre la necesidad de la industrialización y del cambio concomitante en los patrones de inserción internacional fueron compartidas en Brasil.¹³ Tal convergencia de puntos de vista se refleja en la

¹¹ Plan Pinedo, 1940. Presentado al Senado argentino el 14 de noviembre de ese año, se le encuentra bajo el título "El Plan de Desarrollo Económico ante el Honorable Senado" (*Desarrollo económico*, 1979). Cabe señalar que Prebisch también participó de su elaboración.

¹² El Plan Pinedo reconocía la importancia que el proceso de industrialización había alcanzado y buscaba promover una temprana racionalización del mismo. Refiriéndose a la creación de una unión aduanera con Brasil, Pinedo observaba: "Supóngase usted que se hubiese iniciado una política semejante hace algunos años. En vez de tener en el Brasil y la Argentina industrias paralelas que están produciendo a costos elevados en dos mercados distintos y prácticamente cerrados, hubiéramos podido llegar a una provechosa división del esfuerzo industrial entre ambas naciones." Sería, pues, "un ideal acercarse a una unión aduanera —abierta, desde luego, a los demás países limítrofes". Carta de Pinedo a Berger, Buenos Aires, 12/09/1940 (FCV/CPDOC, 1940a).

¹³ Estas ideas contaban, incluso, con las simpatías del entonces ministro de Relaciones Exteriores de ese país, Osvaldo Aranha. Ello se pone de manifiesto en carta de Pinedo a Aranha, Buenos Aires, 27/09/1940 (FCV/CPDOC, 1940b). Lo dicho no obsta reconocer que desde entonces existieran en

firma de importantes acuerdos entre los dos países, como el Tratado de Comercio y Navegación de octubre de 1940. Se destaca, en particular, el intento pionero de integración regional vehiculado a través del Acuerdo para la Creación Progresiva de una Zona de Libre Comercio, de noviembre de 1941.¹⁴

La marcha ulterior de estos esfuerzos se ve fuertemente condicionada por factores que se inscriben en la evolución de las relaciones hemisféricas. Cabe referirse a las que se dan entre la Argentina y los Estados Unidos. En el ámbito económico, los diferendos entre los gobiernos de ambos países traducen una fricción comercial de larga data, que no encuentra camino de solución.¹⁵ El núcleo del problema radica en la pertinaz resistencia norteamericana a conceder acceso a su mercado de bienes agrícolas de clima templado, en cuya producción Argentina presentaba ventajas relativas y también absolutas. Al comienzo de la guerra, las perspectivas de aumento de las dificultades en el comercio exterior llevan a este país a reimpulsar negociaciones.¹⁶

Sin embargo, éstas son pronto interrumpidas por Estados Unidos (en enero de 1940); y cuando finalmente se logra un acuerdo comercial (en octubre de 1941), su carácter restrictivo conspira contra la atenuación de las dificultades antedichas.¹⁷

En el ámbito político, se registra entre ambos países una vieja rivalidad por prestigio e influencia en América Latina, que genera fricciones en sucesivos Congresos Pan-americanos. Pero en el periodo considerado, merece destacar la oposición argentina a la propuesta de ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje y la reacción hostil de Estados Unidos, de especial significado económico posterior. En efecto, desde febrero de 1942, esa reacción se materializa en un extenso boicot económico, que afecta severamente la capacidad argentina de

Brasil posiciones contrarias a una aproximación con Argentina, ni que ellas tendiesen a agudizarse en años posteriores.

¹⁴ A raíz de conflictos políticos internos, el Plan Pinedo terminó por ser rechazado en el Congreso argentino. Sin embargo, el Acuerdo de noviembre de 1941 implementa pasos iniciales previstos por este Plan, como el compromiso de no aplicar barreras a aquellas actividades que aún no habían sido instaladas o que mostraban una importancia pequeña en cualquiera de las dos economías, evitando así la extensión de la protección industrial hacia nuevos sectores. *Correspondence Respecting America, Diplomatic Papers (FRUS, 1942)*.

¹⁵ Sobre la creciente imposición, desde la década de los veinte, de barreras al comercio agrícola en Estados Unidos, véase Rock (1991).

¹⁶ Respecto de estas dificultades, el embajador norteamericano en Buenos Aires hace explícito que "lo que Argentina necesita es un mínimo de seguridad económica y mayores oportunidades para vender en el hemisferio occidental. El gran problema por enfrentar es la cuestión de los mercados para el trigo, la carne, y otros productos que Estados Unidos no puede absorber". *Foreign Relations Office, Diplomatic Papers (FRUS, 1940a, pp.462-463)*.

¹⁷ Los británicos observaron con ironía que en las negociaciones Estados Unidos estaba dispuesto a ofrecer muy poco y exigía demasiado. A pesar de los nobles ideales (*lofty ideals*) de un desarrollo libre del comercio mundial, Estados Unidos insistió en un sistema de cuotas que incluía la correspondiente obligación argentina de comprar productos norteamericanos. *Political Correspondence, Diplomatic Papers (FRUS, 1940b)*.

obtener bienes de capital y materias primas esenciales, durante la guerra y la temprana posguerra. Este conflicto agrava, pues, las dificultades entonces suscitadas por la “escasez de dólares” y la inconvertibilidad de las monedas europeas (Escudé, 1983; Tulchin, 1990).

Se ha dicho con acierto que “las más tempranas doctrinas y convicciones económicas de Prebisch emergen de la experiencia de un dirigente de la banca central enfrentado a problemas monetarios y de importaciones de muy difícil solución” (Love, 1977, p. 15). Las tendencias y hechos económicos negativos, las dificultades en las negociaciones internacionales, el diseño y aplicación de nuevas políticas y la creación de la institucionalidad requerida para implementarlas son aspectos principales de esa experiencia, cuya reseña se realizó prioritariamente con base en el comportamiento de la economía argentina durante el periodo 1930/1945, en la presente introducción.

Un modo adecuado de culminarla consiste en mencionar explícitamente que, en el análisis del comportamiento recién aludido, Prebisch recurre también a comparaciones con los de otros casos similares, y va así decantando ciertas ideas genéricas sobre el tipo de economía del cual esos casos constituyen ejemplo. Un aspecto crucial de esas ideas consiste en admitir que las limitaciones presentes en el desenvolvimiento de las economías de ese tipo se hallan vinculadas al rezaigo de sus procesos de industrialización. Y en paralelo, que emprenderlos, alterando por ese medio los vínculos de tales economías con aquellas otras que los iniciaron e impulsaron tempranamente, se configura como requisito del desenvolvimiento de las primeras. Además, su expansión industrial traerá consigo una merma paulatina de la especialización primario-exportadora que las ha caracterizado, y asimismo, el acceso de proporciones crecientes de su fuerza de trabajo a actividades de productividad elevada. Puesto en términos que luego se harían de uso frecuente, aquella expansión constituye la base para corregir de forma gradual dos rasgos negativos de las economías en causa: la especialización de sus estructuras productivas y la heterogeneidad de sus estructuras ocupacionales.

Como puede apreciarse, aunque inscritas en una postura industrialista, tales ideas son claros antecedentes, y más aún, conforman el embrión cuasi visible de un nuevo enfoque del subdesarrollo, consolidado a través de la “concepción del sistema centro-periferia”. Ésta se refiere, justamente, a ese doble rezaigo estructural del polo periférico, fuente de la tendencia a que sus niveles de ingreso medio permanezcan inferiores a los de los centros. Tal concepción, en la que se plasma esta idea clave de la bipolaridad, es objeto del capítulo que sigue. Sus implicaciones y desarrollos analíticos se reseñan en los tres capítulos ulteriores. Ellos tornan visible el posicionamiento metodológico de base económica referido en la introducción general.

1. LA CONCEPCIÓN DEL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

Ya se indicó que esta expresión designa un conjunto articulado de ideas sobre el subdesarrollo que se deben a Prebisch, plasmadas inicialmente en “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, y retomadas poco después en los cinco primeros capítulos del “Estudio Económico de América Latina, 1949”.¹

Como podrá apreciarse en las consideraciones siguientes, se trata de ideas generales planteadas a nivel preanalítico, de modo que no constituyen una teoría formalizada a plenitud. Sin embargo, estas ideas resultan notoriamente armónicas y complementarias, conformando una nueva visión del subdesarrollo, o mejor, una nueva visión sobre las características y la evolución a largo plazo de las economías que se dio en llamar subdesarrolladas, desde la inmediata posguerra.

I. UNA NUEVA VISIÓN DEL SUBDESARROLLO

El término “visión” se utiliza en el sentido que le brinda Schumpeter. Con él se está procurando señalar que toda nueva teoría, o toda renovación en profundidad de una teoría preexistente, comienza cuando se logra un conjunto de hipótesis clave que constituye el contenido fundamental de lo nuevo. Es a partir de un contenido básico como se van desarrollando diversas formas, diversas teorías formales estructuradas con rigor analítico, en cuya construcción el contenido inicial se va explicitando y formulando nuevamente (Schumpeter, 1971, p. 78).

En verdad, Prebisch se negó a tratar como anomalía lo que fue percibiendo como un modo de ser. Las economías subdesarrolladas no son simplemente “atrasadas”, calificativo muchas veces atribuido a aquellas que permanecen sin grandes cambios, supuestamente a raíz del peso de ciertos factores extraeconómicos, o que se consideran ligados a la precariedad de la estructura social y/o institucional, o aun, a la raza o a la religión. Antes bien, el subdesarrollo se visualiza como un modo de ser específico de ciertas economías, que como tal merece un esfuerzo de teorización también específico. Justamente, dicho esfuerzo se

¹ El primero fue publicado nuevamente en el *Boletín Económico de América Latina* (Prebisch, 1962). Y los segundos reaparecieron en Prebisch (1973a), bajo el título *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*. Para abreviar, en adelante se les denominará “Principales problemas” y “Estudio”, respectivamente.

hace posible por el planteamiento de un contenido básico, de una visión general de ese objeto de estudio.

De acuerdo con ella, el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad del trabajo. Este incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción indirectos, o sea, de métodos en los cuales se incrementa la división técnica del trabajo entre actividades, lo que a su vez conlleva el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. La mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo bajo el impulso del avance tecnológico, necesario para preservar márgenes de ganancia que aseguren la continuidad de la misma.

Así pues, consideradas en el mayor nivel de abstracción, las ideas sobre el desarrollo económico coinciden con las contenidas en líneas generales en las teorías del crecimiento de origen neoclásico y keynesiano, que lo conciben como un proceso de acumulación de capital estrechamente ligado al progreso técnico, mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida (“Estudio”, pp. 1 y 5).

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

1. *El desarrollo hacia afuera*

En el par de conceptos recién aludidos está implícita una idea de desarrollo desigual originario: los centros se identifican con las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Pero los conceptos de centro y periferia entrañan más que esa simple idea de diferenciación inicial; según se afirma, éstos se van conformando a medida y en tanto que en las áreas rezagadas “el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a [los] grandes centros industriales” (“Estudio”, p. 1).

Dicho de otro modo, se concibe que centros y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en

la economía mundial. En los centros, los métodos indirectos de producción que el mismo genera se difunden en un lapso relativamente breve a la totalidad del aparato productivo. En la periferia se parte de un atraso inicial, y al transcurrir un periodo llamado de “desarrollo hacia afuera”,² las nuevas técnicas sólo se implantan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas actividades económicas directamente relacionadas con la exportación, las cuales pasan a coexistir con sectores rezagados, en cuanto a la penetración de las nuevas técnicas.³

Al constituirse mediante el desarrollo hacia afuera, la estructura productiva de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales. Por un lado, se destaca su carácter especializado o unilateralmente desarrollado, ya que una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector exportador de productos primarios, mientras la demanda de bienes y servicios, que aumenta y se diversifica, se satisface en gran parte mediante importaciones. Esta estructura es además heterogénea o parcialmente rezagada, en el sentido de que coexisten en su seno sectores donde la productividad alcanza niveles muy altos —en especial el sector exportador— y actividades que utilizan tecnologías con las cuales la productividad del trabajo resulta significativamente inferior. En contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*.⁴

Asimismo, sobre esta diferenciación estructural se asientan las distintas funciones propias de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: en el sistema económico mundial, al polo periférico le cabe producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales, operando como núcleos fabriles del sistema en su conjunto (“Estudio”, p. 2; “Principales problemas”, p. 1).

2. El desarrollo hacia adentro

En la concepción del sistema centro-periferia, la industrialización se considera un hecho real y un fenómeno espontáneo, indicativo de la existencia de un cam-

² Diversas referencias puntuales al desarrollo hacia afuera se encuentran en los dos documentos mencionados en la nota 1. Véase este otro uso explícito de la misma nomenclatura: “Ese obstáculo [el tamaño del mercado] no tenía serias consecuencias cuando la economía de estos países estaba exclusivamente orientada hacia el desarrollo de sus exportaciones, esto es, al desarrollo hacia afuera de sus economías[...].” (Prebisch, 1952b, p. 27).

³ Una breve apreciación de conjunto sobre el desarrollo hacia afuera se encuentra en Prebisch (1973b, pp. 3-4).

⁴ Se entiende que la estructura productiva está compuesta por los sectores productores de bienes, y que la estructura económica está constituida, además, por la infraestructura física y los sectores de servicios (incluso los servicios públicos). En el contexto de las ideas que aquí se comentan, las características de la estructura productiva condicionan las de la estructura económica, por lo que se hará referencia fundamentalmente a la primera.

bio en el patrón de crecimiento de su polo periférico: del desarrollo hacia afuera, basado en la expansión de las exportaciones, al desarrollo hacia adentro, basado en la ampliación de la producción industrial ("Principales problemas", p. 3). De acuerdo con la concepción que se está describiendo, ese fenómeno se halla vinculado a ciertas transformaciones y/o acontecimientos acaecidos en la economía mundial que poseen especial significación para la periferia.

Destácanse, en primer lugar ciertos acontecimientos específicos de particular relevancia, entre los que se mencionan las dos guerras mundiales y la profunda crisis económica registrada entre ambas ("Estudio", pp. 1-2). La incidencia de estas conflagraciones es por demás conocida. Ellas imponen una fuerte barrera a la importación de productos manufacturados desde los centros en conflicto. Por otra parte —como muestra la experiencia argentina anteriormente resumida— la reactivación de la demanda interna se constituye en fuerza impulsora de la actividad industrial en la propia periferia, cuya actividad va paliando las dificultades de acceder a bienes importados.

El caso argentino ilustra también los efectos de la gran depresión sobre el desenvolvimiento industrial de la periferia latinoamericana. La crisis de los años treinta provoca una drástica reducción del precio y del volumen de las exportaciones primarias, la cual —unida a la situación previa de endeudamiento— genera una aguda escasez de divisas. Se hace pues imprescindible restringir las importaciones a través de las políticas cambiaria y arancelaria, o por la simple prohibición directa. Asimismo, las medidas tendientes a mantener el nivel de ingreso y de empleo inciden favorablemente sobre la demanda de bienes cuya oferta externa se encuentra limitada. Surgen de este modo condiciones favorables para la producción interna de manufacturas en sustitución de sus similares importadas.

El proceso espontáneo de industrialización de la periferia se explica también recurriendo a una argumentación de naturaleza abstracta, relativa a ciertas pautas que han de cumplirse en la transformación de las estructuras productiva y del empleo. Según se admite, la distribución intersectorial de la población activa no es arbitraria: con el crecimiento, tiende a reducirse la proporción ocupada en la producción primaria, en beneficio del porcentaje empleado en la industria.

Al extender este supuesto a la economía mundial en su conjunto, surge la pregunta sobre si en un sistema compuesto por un centro y una periferia, con las características de estructura ya delineadas, la expansión de la industria y del empleo industrial en el centro puede ser compatible con un desarrollo periférico basado en su tradicional especialización primario-exportadora ("Estudio", p. 11). La respuesta es negativa. La absorción en esas actividades de la oferta de mano de obra generada en la periferia por su crecimiento poblacional y por el progreso técnico implicaría volúmenes tales de producción que no podrían ser colocados sin grave menoscabo de la relación de precios del intercambio. Por lo tanto, logrado cierto nivel de desarrollo de la economía mundial, en condiciones de inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, la industrialización constituye el camino obligado del desarrollo periférico ("Estudio", p. 51).

Obsérvese que no es éste un argumento de política económica, sino un razonamiento teórico que se plantea *a contrario sensu*, para expresar que cuando el sistema económico mundial adquiere cierto grado de desarrollo, o sea, cuando sus dos polos alcanzan determinados niveles de productividad e ingreso medios, el libre juego de las fuerzas económicas impulsa espontáneamente la expansión de la industria periférica. Por otra parte, se entiende que un factor clave de impulso a tal expansión radica en la tendencia al déficit comercial que la acompaña (“Estudio”, p. 7). Pues este déficit —o si se quiere, los problemas recurrentes de balanza de pagos que el mismo suscita— obliga a la adopción de medidas proteccionistas de uno u otro tipo, que a su vez respaldan la iniciativa de actividades industriales.

3. *La dinámica del sistema: el desarrollo desigual*

Se ha afirmado con frecuencia que los conceptos de centro y periferia difieren de otro par de conceptos paralelos: desarrollo y subdesarrollo. Y esto por admitirse que los primeros aluden a la estructura del comercio mundial, caracterizado por el intercambio de manufacturas por materias primas, en tanto los segundos concierne a las diferencias de las estructuras productiva y económica entre países avanzados y rezagados. Como se infiere de las consideraciones anteriores, ésta es una apreciación unilateral y equívoca de los conceptos de centro y periferia. Existe entre esos dos polos una diferenciación de funciones en el contexto del sistema que conforman, la cual se expresa primordialmente en el patrón de intercambio comercial recién mencionado. Pero esa diferenciación se asienta en una diversidad básica de sus estructuras productivas: la especialización y heterogeneidad signan la estructura periférica, en contraste con la diversificación y homogeneidad de la del centro.

Los conceptos de centro y periferia poseen, pues, una connotación similar a la de los conceptos corrientes de desarrollo y subdesarrollo, en el sentido de que los dos pares oponen el rezago de una estructura productiva al avance de la otra. Sin embargo, existe entre ellos una diferencia significativa: los conceptos de centro y periferia poseen un claro contenido dinámico, incorporado mediante el supuesto de que la desigualdad es inherente al desenvolvimiento del sistema en su conjunto.

Un aspecto primordial de esta desigualdad —o como también se dice, esta bipolaridad— consiste en la reiteración de las diferencias entre las estructuras productivas, a través del tiempo. Sin desconocer que se va ampliando y complejizando,⁵ se sostiene que la estructura productiva de la periferia conserva mar-

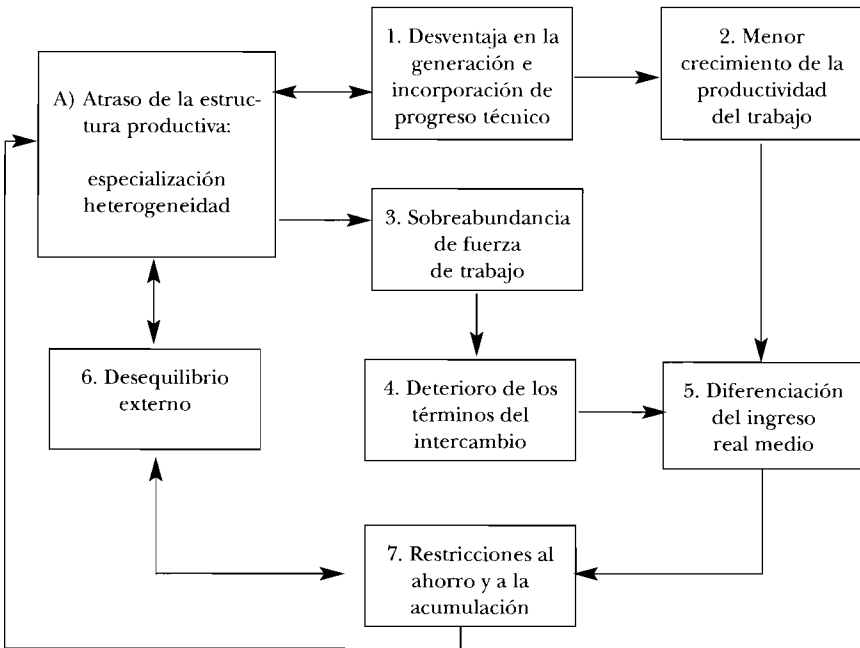
⁵ La percepción de que el desarrollo envuelve una dinámica a la cual es inherente el cambio estructural se constata claramente en estas afirmaciones: [El] “desarrollo económico y los hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como una *secuencia de fenómenos dinámicos*, como vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente”. “El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un *proceso de intensos cambios estructurales* [...]” (Prebisch, 1962, p. 8).

cados rasgos de especialización y heterogeneidad, siempre contrastantes con la diversificación y homogeneidad del centro, que por otra parte siguen acentuándose.

Un segundo aspecto destacable de la desigualdad o bipolaridad es la diferenciación entre los ingresos medios de los dos polos (esto es, entre los ingresos per cápita y por persona ocupada), que crecen menos en la periferia ("Estudio", p. 80). Como se verá más adelante, se entiende que la misma depende y deriva de la desigualdad de las estructuras productivas; y además, que la diferenciación de ingresos incide, en un *choc en retour*, en la reiteración del rezago estructural de ese polo. En otros términos, la desigualdad estructural y la diferenciación entre ingresos medios interactúan y se refuerzan recíprocamente. También se considerará la relación de ambas con la tendencia al desequilibrio externo.

i] Conviene examinar esos vínculos con base en el esquema siguiente, bajo el título "El sistema centro-periferia". Como ya se indicó, las características básicas de la estructura productiva periférica (recuadro A) se conformaron con el desarrollo hacia afuera. Importa señalar, sin embargo, que tales características tienden a reproducirse mediante y a lo largo de la fase de desarrollo hacia adentro. Véase por qué.

EL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA



La especialización existente en el punto de partida de esta fase (en el límite, y como ejemplo explicativo, la producción casi exclusiva de exportaciones primarias y la ausencia casi total de producción de manufacturas) conduce a que la industrialización deba comenzar por ramas productoras de bienes de consumo tecnológicamente sencillas, y asimismo, a que deba avanzar lentamente hacia la elaboración de bienes de consumo o intermedios de mayor complejidad, desde el punto de vista tecnológico y organizativo.

Admítase por un momento que no se produce progreso técnico. Si bien se mira, la forma de industrialización recién señalada implica un patrón de cambio de la estructura productiva periférica al cual es inherente la reiteración de su carácter especializado. La razón es que ese patrón de cambio procede de lo simple a lo complejo, y por ende, que la estructura productiva sólo va alcanzando grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical reiteradamente incipientes, en comparación con los que alcanzan los grandes centros. El patrón de cambio aludido tampoco facilita la diversificación de las exportaciones de la periferia, que tienden pues a conservar su carácter primario por periodos más o menos prolongados, según los casos.

ii] Considérese ahora el tema del progreso técnico. En las actividades heterogéneas, de baja productividad, la reducida capacidad de acumulación acota en mucho las posibilidades de incorporarlo. Pero importa destacar este supuesto clave: el progreso es más intenso en la industria que en las actividades primarias ("Principales problemas", pp. 1 y 4), y también lo es en aquellas actividades y ramas por las cuales la industrialización periférica no puede comenzar, a raíz de su especialización en el punto de partida (por ejemplo, ciertas ramas productoras de bienes de consumo durables y de insumos de uso difundido, y sobre todo las de bienes de capital).

Develado este supuesto, se percibe que la periferia padece de una desventaja en cuanto a la generación e incorporación de progreso técnico (recuadro 1), y eso no sólo a raíz de su heterogeneidad: juega también su carácter especializado. Más explícitamente, incide el papel que le tocó desempeñar en el desarrollo de la economía mundial, de productora y exportadora de bienes primarios, y el condicionamiento ulterior que ese papel le impone, en tanto la expansión de la industria ha de proceder necesariamente de lo simple a lo complejo.

Este patrón de industrialización implica que se expanden justamente aquellas ramas y actividades donde el progreso técnico es más reducido, y por ende, que se limitan las posibilidades de alcanzar grados más altos de complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción. En otros términos, la especialización inicial y el patrón de industrialización que sobre esa base se genera traen consigo un ritmo de progreso técnico más lento en la periferia. De tal modo que, en ella, las posibilidades de complejizar la estructura industrial—de enriquecer la malla de relaciones interindustriales— se ven reiteradamente acotadas. Más allá de los altos niveles de la protección existentes en los grandes

centros, se acotan por igual razón las posibilidades de diversificar las exportaciones, que tienden pues a conservar su carácter primario.

iii] El menor crecimiento de la productividad del trabajo en las economías periféricas (recuadro 2) fluye directamente de su desventaja en cuanto a generación e incorporación de tecnología. A este argumento básico se suman otros dos: los efectos negativos sobre la productividad asociables a los márgenes de capacidad ociosa en distintas industrias cuyas escalas mínimas resultan excesivas, frente a la dimensión de los mercados periféricos (“Estudio”, p. 68); los efectos de la heterogeneidad sobre los niveles medios de la productividad, a raíz de la considerable proporción de la mano de obra ocupada en actividades tecnológicamente rezagadas, y de la pertinacia de este fenómeno, en las economías de tipo periférico. Asimismo, la diferenciación de los niveles de la productividad del trabajo está en la base de la tendencia a la diferenciación del ingreso real medio (por persona ocupada o per cápita) entre centros y periferia (recuadro 5). A esta tendencia se vuelve más adelante.

iv] La heterogeneidad estructural persiste, aunque con la expansión industrial también en ella se verifican transformaciones significativas (recuadro A). La atracción de las zonas urbanas, o la simple expulsión de fuerza de trabajo desde actividades agrícolas atrasadas, inducen en las primeras un aumento del porcentaje de mano de obra subempleada (ocupada en condiciones de baja productividad) sobre el total del subempleo, y en las segundas, una reducción complementaria del porcentaje correspondiente. Dicho de otro modo, a lo largo del tiempo, el subempleo estructural tiende a transformarse de rural en urbano, sin dejar por ello de configurarse como expresión clave de la heterogeneidad.⁶

v] La sobreabundancia de fuerza de trabajo (recuadro 3) constituye un reflejo directo de la heterogeneidad. En efecto, ésta conlleva la existencia de una vasta oferta de mano de obra redundante, o sea, de un contingente de subempleados rurales y urbanos de dimensiones tales que comprometen la posibilidad de una rápida absorción del conjunto de la mano de obra a niveles de productividad

⁶ Una versión temprana y de conjunto de los problemas de la periferia vinculados al sector agrícola se encuentra en Prebisch (1973b, pp. 47-51). De la misma se extraen estas afirmaciones: “Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico de América Latina que no ha sido aún objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido en algunos casos en gente mal ocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana [...]” “No se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular) si no se elimina su población *redundante* con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo.”

elevados, o si se quiere, normales, en tanto pueden alcanzarse con tecnologías conocidas y disponibles.

La sobreabundancia de mano de obra, además, se percibe como asociada a variables demográficas. El aumento de la tasa de crecimiento poblacional y de la población económicamente activa contribuye a generar una oferta excesiva, en comparación con la dinámica de su absorción en las actividades modernas. Por otro lado, si bien a ritmo más reducido que en los centros, se van introduciendo en estas actividades tecnologías intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra, cuya propia índole desfavorece la absorción de esta última ("Estudio", pp. 69 y 70).

vi] En los centros, la relativa escasez de mano de obra, así como el ingente desarrollo de las organizaciones sindicales que se fueron conformando y consolidando al impulso de sus procesos de industrialización, dieron lugar a la elevación de los salarios reales, en el largo plazo. En cambio, en las economías periféricas ambos elementos presentan signos inversos a los reseñados, de tal suerte que los salarios reales permanecen estancados a muy bajos niveles. Esta diferenciación salarial entre centros y periferia constituye un factor clave en la explicación de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio (recuadro 4), a cuya explicación se volverá oportunamente.

vii] Importa ahora poner de manifiesto cierta implicación clave del fenómeno del deterioro, concerniente a la diferenciación del ingreso real medio entre centros y periferia (recuadro 5). Ya se indicó que la misma se relaciona con el menor crecimiento de la productividad del trabajo verificado, en general, en las actividades productivas de esta última (recuadro 2). Sin embargo, cabe aún preguntarse respecto de la incidencia del deterioro (recuadro 4) sobre esa diferenciación.

Para esos fines, resulta útil recurrir a la expresión

$$y = \frac{Lp \cdot Pp}{Li \cdot Pi}$$

donde Lp designa la productividad física del trabajo en la producción de un bien primario; Pp , el precio de ese bien; Li , la productividad en la producción de un bien industrial; Pi , el precio respectivo; finalmente, y representa la relación entre el producto (ingreso) real por persona ocupada en ambas actividades, medido en términos de bienes industriales.

Con base en la expresión anterior, se percibe claramente que con constancia de los términos del intercambio (de Pp/Pi), tenderá a producirse una diferenciación de los ingresos medios (una reducción de y) derivada del menor crecimiento de la productividad del trabajo en las exportaciones periféricas, en com-

paración con el que se verifica en las exportaciones de los centros (derivada de aumentos de Lp más bajos que los correspondientes a Li). Asimismo, se percibe que esta tendencia básica, que se asocia a la evolución de las productividades físicas, se verá reforzada o agravada por el comportamiento de los precios relativos de los bienes exportados por centros y periferia (por la merma de Pp/Pi), también favorable a los primeros.

El párrafo precedente procura precisar el significado atribuido al deterioro de los términos del intercambio por los documentos fundacionales mencionados con anterioridad. Éstos señalan que los incrementos de productividad derivados de la incorporación del progreso técnico no se traducen, en los hechos, en reducciones proporcionales de los precios de los bienes objeto del comercio internacional. A largo plazo, esos precios suben en vez de bajar, y sus aumentos resultan mayores en la producción industrial exportada por los centros que en la producción primaria exportada por la periferia. Como la productividad también se eleva más en los centros, ese comportamiento de los precios relativos implica una disparidad en la evolución del ingreso por unidad de trabajo favorable a los mismos.

Así pues, se concluye legítimamente que el deterioro de los términos del intercambio conlleva una diferenciación del ingreso real medio en las actividades exportadoras de las economías periféricas (recuadros 4 y 5), convalidando la tendencia general presente en ellas, a raíz del menor crecimiento de la productividad del trabajo (recuadros 2 y 5).⁷

viii] Los argumentos sobre el desequilibrio externo (recuadro 6) derivan de otros que se refieren a la especialización de la estructura productiva periférica, examinados con anterioridad. De acuerdo con los mismos, en lo que atañe a las exportaciones, la especialización implica que no se logra expandir las de origen industrial, en tanto el ritmo de aumento de las de origen primario se ve acotado por márgenes que, si excedidos, dan lugar al deterioro de sus precios relativos y comprometen su valor. Como también pudo verse, la especialización se expresa en los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción, que resultan en la periferia reiteradamente incipientes, en comparación con los de los grandes centros.

El desequilibrio externo, inherente al proceso espontáneo de industrialización de la periferia, se explica en función de los comportamientos recién considerados.

⁷ Conviene registrar la nomenclatura con que aquellos documentos fundacionales se refieren al fenómeno del deterioro. Según se aduce entonces, este fenómeno expresa una "concentración de los frutos del progreso técnico" en las grandes economías industriales. Asimismo, se sostiene que la merma de los precios relativos de las exportaciones de la periferia implica que ésta no logra retener íntegramente los frutos de su propio progreso técnico, y que tales frutos se "transfieren" en parte hacia aquellas economías, a través de tal merma. Por último, se entiende que esa "pérdida" o "transferencia" puede ser de poca importancia para los centros, pero tendrá normalmente un efecto negativo de consideración sobre el desarrollo de las economías de tipo periférico ("Estudio", p. 50).

Por un lado, juega la relativa lentitud con que se expanden sus exportaciones. Por otro, inciden el patrón de transformación industrial y las desventajas que le son propias, en materia de generación e incorporación de tecnología. Este patrón origina aumentos considerables de la demanda de importaciones, necesarias para disponer de bienes situados “más atrás” en la cadena productiva que no pueden producirse internamente (en particular, los bienes de capital, portadores de tecnología).

Las importaciones tienden, pues, a superar a las exportaciones. Esta tendencia al déficit comercial se ve además acentuada por el deterioro a largo plazo de los términos del intercambio (recuadro 4). Según se concibe, el desequilibrio de la balanza comercial constituye la clave de los problemas de desequilibrio externo, que se ponen de manifiesto a través de la alternancia de periodos de bonanza y periodos de aguda escasez de divisas. O sea, los problemas de balanza de pagos se perciben como resultados promedio de las oscilaciones del precio y valor de las exportaciones y de la capacidad para importar, frente al monto creciente de importaciones que la industria va requiriendo.⁸

ix] La diferenciación del ingreso per cápita a que se hizo referencia con anterioridad afecta negativamente la capacidad de ahorro del polo periférico del sistema, y con ello, los niveles de acumulación alcanzables en el mismo (“Principales problemas”, p. 1). Por otra parte, la tendencia al déficit comercial recién aludida implica que el aumento de las importaciones requeridas por la industrialización se ve continuamente dificultado, y a la larga, acotado, lo que a su vez limita la magnitud de las tasas de crecimiento del producto y de acumulación de capital que derivan espontáneamente del libre juego de las fuerzas del mercado.⁹

x] Así, tanto a raíz de la diferenciación del ingresos como del escollo externo, se generan restricciones a la capacidad de ahorro y al dinamismo de la acumulación (recuadro 7). A su vez, este doble comprometerse restringe el margen de posibilidades de alterar de forma significativa las estructuras básicas de las economías periféricas (recuadro A), cuyo atraso tiende pues a perpetuarse.

Dicho de otro modo: sobrepasar la valla del atraso requiere un esfuerzo de

⁸ Esta explicación del desequilibrio externo sintetiza la contenida en Prebisch (1973b, pp. 33-34). Diversos documentos de la CEPAL sustentan esa explicación en la llamada “disparidad de elasticidades”, a la que se hace referencia más adelante.

⁹ La limitación del crecimiento espontáneo tiene como contracara la posibilidad de superarla a través de la industrialización deliberada, o si se quiere, de una conducción deliberada del desarrollo con base en la expansión industrial. Asimismo, se entiende que el financiamiento externo, así como otras formas de cooperación internacional, son relevantes para dar impulso a la industrialización y al crecimiento. Sobre estos temas, se afirma: “[...] si nos atenemos a los hechos tal y como se presentan ahora, no se observan síntomas de que este designio (la aceleración del crecimiento) pueda cumplirse en tiempos cercanos si el desarrollo económico se deja librado al curso espontáneo de las fuerzas de la economía. La aceleración del ritmo de crecimiento tiene que ser objeto de medidas deliberadas, en las cuales confluyan decisiones nacionales y actos de cooperación internacional para sobrepujar el crecimiento resultante de esas fuerzas de espontánea actuación” (Prebisch, 1954a, p. 20).

tal índole e intensidad que la especialización y la heterogeneidad estructurales vayan siendo reducidas paulatina pero sostenidamente, a lo largo del tiempo. Sin embargo, el ritmo de acumulación de capital que este esfuerzo requiere no encuentra respaldo adecuado en la capacidad de ahorro, comprometida en parte por el modo de relación entre periferia y centro, y por la pérdida de ingreso potencial que el mismo origina, a través del deterioro de los términos del intercambio. Por otro lado, también el desequilibrio externo impide alcanzar aquel ritmo, a raíz de la restricción que impone al crecimiento del producto, y por ende, a la propia acumulación, condicionada, asimismo, por el tipo de relación comercial entre centros y periferia (recuadros 5, 6, 7 y A).

Tales son los vínculos de la diferenciación de los ingresos medios y de la desigualdad de las estructuras productivas propias del sistema centro-periferia, entre sí y con la tendencia al desequilibrio externo que las acompaña. Como pudo apreciarse con base en el esquema comentado, si bien se verifican cambios estructurales significativos, la diferenciación, la desigualdad y el desequilibrio antedichos se reiteran o reproducen, cuando la evolución de ese sistema queda librada al juego de las fuerzas del mercado, o más específicamente, cuando la industrialización del polo periférico se va dando en él de manera espontánea.

II. EL CONTENIDO BÁSICO Y SUS FORMALIZACIONES

Los fundamentos del estructuralismo latinoamericano tienen su origen y su base esencial en la concepción del sistema centro-periferia, objeto del apartado previo. Sin embargo, poseen también un segundo componente clave: las teorías formales a que esa concepción fue dando lugar, en estrecha conexión con los análisis construidos concomitantemente para sustentar recomendaciones de política económica.

En el esquema ya examinado, el recuadro A, relativo a la estructura productiva de la periferia, se encuentra conectado de manera más directa con los otros cuatro. De éstos, el recuadro 1 registra una hipótesis sobre el progreso técnico que impregna y condiciona la caracterización del sistema antedicho. Tácitamente, se admite que el progreso técnico resulta de procesos exógenos al ámbito de lo económico, que se plasma en la creación de nuevos bienes de capital.¹⁰ Pero además, como pudo verse, se postula que el mismo procede de forma más rápida en cier-

¹⁰ Este modo de percibir el progreso técnico —como exógeno e incorporado a los bienes de capital— no difiere del de uso corriente en la perspectiva neoclásica. La misma es precisada en Solow (1962). La especificidad de los puntos de vista de Prebisch deriva del supuesto según el cual el progreso técnico es más rápido en la industria que en la producción primaria, y que también lo es en las actividades situadas “más atrás” en la cadena productiva industrial (véase al respecto el apartado 1.3, ii).

tos sectores, ramas y actividades de la producción material, y en conexión con ello, que se va dando a tasas más altas en los centros que en la periferia.

Los registros de los recuadros, 3, 4 y 6, no conciernen a cualquier hipótesis exógena, sino a tendencias consideradas como inherentes al funcionamiento del polo periférico del sistema: la sobreabundancia de fuerza de trabajo, el deterioro de los términos del intercambio y el desequilibrio externo, respectivamente. Tales tendencias se interinfluyen, e interactúan también con la evolución de la estructura productiva de ese polo. Se entiende, pues, que ellas constituyen aspectos esenciales del contenido básico que requieren de análisis formalizados –de teorías en sentido estricto– si se han de comprender más cabalmente las especificidades del desarrollo de la periferia.

Además de la concepción fundacional, los documentos básicos que se han denominado abreviadamente “Principales problemas” y “Estudio”, contienen dos primeras formalizaciones de la teoría del deterioro de los términos del intercambio. Una versión “contable” (que sólo utiliza relaciones de definición), mediante la cual se la describe de manera precisa y se devela su significado oculto, a saber, la diferenciación de los ingresos medios entre centros y periferia.¹¹ Y, asimismo, una segunda formalización, denominada “versión ciclos”, cuyo objetivo es explicar el fenómeno del deterioro por los movimientos cíclicos de las economías centrales, y la forma en que éstos propagan tales economías a las de tipo periférico. En la primera mitad de los años cincuenta se arriba a formalizaciones también precisas de otras dos teorías, destinadas a explicar las tendencias a la sobreabundancia de mano de obra y al desequilibrio externo.¹² En 1959 se publica una tercera versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio. Esta nueva versión procura dar cuenta de ese fenómeno conectándolo al proceso de industrialización y explicándolo como resultado natural del mismo, o con más propiedad, de las modalidades y características con que espontáneamente la industrialización se produce, en las economías periféricas.¹³

¹¹ El reconocimiento de este significado del deterioro de los términos del intercambio y su percepción como tendencia de largo plazo propia de las relaciones centro-periferia tienen como antecedente el documento “Postwar price relation between underdeveloped and industrialized countries”, elaborado bajo la dirección del profesor Hans Singer (1949).

¹² Ambas fueron esbozadas en los documentos recién referidos, pero adquieren precisión en varios otros elaborados durante ese lustro. De ellos, merece destacar el documento *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, obra de Prebisch ya mencionada (nota 4); y también otro documento de su autoría, titulado *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (1973c).

¹³ Los términos centro y periferia ya habían sido utilizados en 1946. Las siguientes afirmaciones de Prebisch son ilustrativas del sentido que entonces les brinda: “¿Por qué llamo centro cíclico a Estados Unidos? Porque de ese país, dada su magnitud y sus características económicas, parten los impulsos de expansión y contracción de la vida económica mundial y especialmente de la periferia latinoamericana [...] Yo creo que el movimiento cíclico es universal, que hay un solo movimiento que se va propagando de país en país [...], pero [...] con características marcadamente diferentes según se trate del centro cíclico o de la periferia” (Prebisch, 1946, pp. 25-26). Más tarde, centro y periferia se conceptualizan por las características de sus estructuras productivas, y se relacionan no ya con los movimien-

Así pues, a lo largo de la década de 1950, se fueron logrando formalizaciones adecuadas de aquellos aspectos clave del contenido inicial, necesarias para brindar inteligibilidad y coherencia a la interpretación del desenvolvimiento a largo plazo de las economías periféricas. En otras palabras, se logró elaborar lo que puede denominarse una “teoría del subdesarrollo”, conformada por el conjunto del contenido básico y de las tres teorías que replican, en abstracto, los fenómenos del desequilibrio externo, del subempleo estructural y del deterioro de los términos del intercambio.

La circunstancia de que estas teorías cumplan con los requisitos de lógica habituales de la economía convencional legitima identificar a ese conjunto como una “teoría” del subdesarrollo. Pero además, ha de tenerse presente que éstas fueron elaboradas en estrecha conexión con propuestas de política económica, a su vez sustentadas en cuerpos de análisis que cumplen, también, con tales requisitos de lógica o de coherencia interna.

De las teorías recién mencionadas, el próximo capítulo cubre las dos primeras. Allí se examinan, además, las propuestas de política a que se acaba de hacer referencia. El capítulo ulterior culmina la presentación de los fundamentos del estructuralismo latinoamericano, revisando la tercera de esas teorías.

tos cíclicos, sino con el desenvolvimiento a largo plazo de dichas estructuras, en el marco del sistema que conforman. A una de estas conceptualizaciones corresponde la “versión ciclos” de la teoría del deterioro; a la otra, la “versión industrialización”, que consta en Prebisch (1959).

2. EL ANÁLISIS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN PERIFÉRICA

De acuerdo con la concepción básica considerada en el capítulo anterior, cuando la economía mundial alcanza cierto grado de maduración o bien, cierto nivel de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma necesaria y espontánea de desarrollo de la periferia. Se verá en este capítulo que esa nueva fase, llamada de “desarrollo hacia adentro”, presenta ciertas características relevantes.

Durante la misma, i] la sustitución de importaciones constituye la forma obligada de la industrialización, y trae consigo forzosamente un cambio en la composición de las importaciones; ii] la tendencia al desequilibrio externo es inherente a ese doble proceso de sustitución de importaciones y de cambio en su composición; iii] en la fase antedicha, tienden también a reiterarse altos niveles de subempleo estructural; iv] las condiciones propias de la agricultura inciden de manera decisiva en esta última tendencia, y suscitan además desequilibrios intersectoriales de la producción.

La explicación de estas características se realiza utilizando dos instrumentos de análisis que alcanzan grados considerables de complejidad y precisión. El primero consiste en una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos, presentada a continuación (apartado I). El segundo contiene los lineamientos generales de una teoría explicativa de la reiteración del subempleo estructural (apartado II). El capítulo se refiere también a los desequilibrios generados en la agricultura (apartado III), y culmina con una breve referencia a los componentes de una política de desarrollo apta para dar curso a la industrialización periférica, superando sus naturales escollos y desequilibrios (apartado IV).

I. LA TENDENCIA AL DESEQUILIBRIO EXTERNO

En la explicación de la tendencia al desequilibrio externo se procede por contraste como un referente analítico relativo a las condiciones que debe cumplir la industrialización periférica para que esta tendencia no se produzca. Se parte de admitir que los precios de los bienes elaborados en los dos polos del sistema centro-periferia permanecen constantes, y que tampoco varían los de los bienes objeto de su comercio recíproco. También se admite que no se producen movimientos de capital, entre ambos polos. Asimismo, cabe destacar que el razonamiento se apoya en la hipótesis de la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de los productos comerciados.

Según se aduce, en los centros, el ritmo de aumento de la demanda de importaciones resulta reducido, en comparación con el ritmo de crecimiento de su ingreso. Tal divergencia es una resultante de los efectos del progreso técnico sobre la utilización de insumos, y también sobre el consumo. Por lo que respecta a los primeros, el mejor y más completo aprovechamiento de las materias primas provoca una reducción de la proporción en que ellas (o el valor que incorporan) participan en el valor del producto final; asimismo, la sustitución cada vez mayor de materias primas naturales por productos sintéticos tiende a reducir la demanda de bienes primarios. En cuanto al consumo, es sabido que el crecimiento del ingreso, pasados ciertos límites, produce un incremento de la demanda de alimentos usuales relativamente lento, en comparación con el incremento de la demanda de una variada gama de bienes (entre ellos los servicios), en los cuales el contenido de productos primarios es más bajo. Pero incluso en los alimentos la demanda se desplaza hacia artículos más elaborados, en cuyo valor el contenido de bienes primarios se reduce. Tales son los elementos explicativos de por qué la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones primarias de los centros resulta menor que la unidad.¹

Contrariamente, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de la periferia resultará mayor que uno. Ello se liga a su carácter especializado, al que se hizo referencia en el capítulo anterior: en los periodos iniciales de la fase de industrialización, la misma sólo exporta productos primarios; los grados de complementariedad intersectorial y la integración vertical de su estructura productiva resultan reiteradamente incipientes, durante esa fase. En conexión con esta segunda característica, la demanda de manufacturas producidas por el centro—muy particularmente la de insumos intermedios y de bienes de capital—presentará un elevado dinamismo, tendiendo a crecer más que el ingreso, en el polo periférico (Prebisch, 1973b, p. 24).

Las implicaciones de la disparidad de elasticidades se aprecian más fácilmente recurriendo a la siguiente expresión:

$$y = ep \cdot w / ec$$

En ellas, ep es la elasticidad-ingreso de las exportaciones de la periferia; ec , la de sus importaciones; y , la tasa de crecimiento del ingreso de la misma; w , la tasa de crecimiento correspondiente al de los centros. Esa expresión registra las condiciones que deben cumplirse para que el crecimiento de ambos polos no suscite desequilibrios en su comercio recíproco. De la misma se infiere que, dada la disparidad de elasticidades ($ep > ec$), la periferia deberá crecer menos que el centro ($y < w$), y tanto menos cuanto mayor sea tal disparidad.²

¹ La incidencia de tales elementos se encuentra explicada en Prebisch (1973b, pp. 21-23).

² De la expresión *supra* deriva, asimismo, que el razonamiento no requiere que la elasticidad sea mayor que uno en la periferia y menor que uno en los centros. Basta que ella sea mayor en la primera que en los segundos.

Así pues, la disparidad de elasticidades y la tasa de crecimiento del ingreso céntrico imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso de la periferia. Si se excede ese límite, se generarán en ella sucesivos déficit comerciales que terminarán por impedir la continuidad de su expansión. A menos que se logre evitarlos mediante cierto patrón de industrialización, caracterizado por la sustitución de importaciones y por el cambio en la composición de las importaciones.

En efecto, para crecer a una tasa superior a la impuesta por los factores antes mencionados y obviar el desequilibrio, se requerirá, por un lado, emprender la elaboración interna de diversos 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 aquella 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).³

Como puede apreciarse, estos argumentos contienen un referente teórico 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 los grados de complementariedad intersectorial e integración vertical que se vayan alcanzando entre los mismos, unidos al cambio en la composición de las importaciones⁴ (la oportuna reducción de algunas de ellas, para hacer frente a las necesidades de importación de los sectores que se expanden) limiten 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.

³ Los argumentos relativos a la sustitución de importaciones y al cambio en su composición pueden consultarse en Prebisch (1973b, pp. 25-26).

⁴ 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 esa 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 —e incluso a tasa cero o negativa— de las de bienes de consumo.

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

En las consideraciones anteriores se aprecia con claridad el carácter estructuralista del referente 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, a fin de evitar el desequilibrio externo.⁵ En verdad, tal 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 e integración vertical de la producción de esa economía, o sea, reduciendo el grado de su especialización.⁶

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, 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 diversos 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 la reducción de los márgenes para comprimir importaciones prescindibles.

En otras palabras —y desde el ángulo del mencionado referente— se aduce que

⁵ En estricta lógica, se requeriría tener en cuenta, además, el patrón de transformación de la estructura productiva del centro. De la evolución de esa economía sólo se ha considerado el cambio en la composición de sus exportaciones, que equivale al de las importaciones periféricas.

⁶ En contraste con el referente 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 complementariedad e integración 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. Más adelante se vuelve sobre este tema

las transformaciones en la estructura productiva, y los cambios en la composición de las importaciones que la acompañan, no se dan en la práctica de acuerdo con las condiciones ideales de proporcionalidad requeridas para preservar el equilibrio externo. Como se anticipó en la introducción general, 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.⁷ Se aprecia asimismo que estas desproporciones expresan la dificultad de superar la especialización peculiar de su estructura productiva.

Conviene reiterar brevemente ciertos aspectos clave de la argumentación anterior. Se considera que la tendencia al desequilibrio externo constituye un rasgo propio de la industrialización periférica, inserto en la disparidad de elasticidades. Y que para evitarla, "...es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción sustitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente" (Prebisch, 1973b, p. 33), doble cambio sintetizado por la expresión "reajuste de las importaciones" (Prebisch, 1973b, p. 33).

Así pues, esta tendencia proviene de la falta de un mecanismo económico que asegure el "reajuste de las importaciones", o sea, la adecuación a lo largo del tiempo de las necesidades de importación y la aptitud de satisfacerlas. Puede suceder, por ejemplo, que el valor de las importaciones requeridas para realizar determinado conjunto de sustituciones supere temporalmente el valor de las importaciones sustituidas, sin que se tomen medidas para saldar la diferencia mediante la realización de otras sustituciones o bien, la compresión de importaciones prescindibles. En otras palabras, se piensa que las transformaciones de la estructura productiva inherentes a la industrialización de la periferia, así como las transformaciones en la gama de importaciones que la acompañan, no se dan en la práctica de acuerdo con las condiciones de proporcionalidad necesarias para mantener el equilibrio externo.

Ello implica que el desequilibrio reaparecerá una y otra vez, configurándose por eso mismo como factor de impulso al proceso de industrialización, en tanto obliga una y otra vez a tomar medidas proteccionistas de distinta índole. Se trata de un proceso espontáneo de industrialización, en tanto estas medidas procuran enfrentar *ad hoc* las reiteradas carencias de divisas, y son por eso mismo inadecuadas para evitar las incongruencias entre los cambios en la estructura productiva y en la composición de las importaciones, no directamente visibles.

Asimismo, el impulso a la industrialización espontánea⁸ suscitado por el desequilibrio externo se va dando a través y en conexión con las oscilaciones coyunturales del valor de las exportaciones. Cuando éste aumenta, la industrialización sustitutiva procede sin dificultades. Pero cuando disminuye, el solo

⁷ Entre sí y con el ritmo de crecimiento del centro y de los distintos sectores componentes de su economía.

⁸ Más adelante se verá que el concepto de "industrialización espontánea" se opone al de "industrialización deliberada". Esta última se basa en políticas diagramadas para evitar los desequilibrios y contradicciones de la primera, que por sí solo el mercado no resuelve.

hecho de mantener el nivel de actividad en las manufacturas preexistentes puede exigir importaciones superiores a la menguada capacidad para importar, dando lugar a nuevas sustituciones.

La tendencia al desequilibrio externo se vincula, pues, a la alternancia de periodos de bonanza y periodos de aguda escasez de divisas. En verdad, se la concibe como resultado de largo plazo de las oscilaciones del valor de las exportaciones y de la capacidad para importar, cuyas oscilaciones facilitan en ciertos periodos el proceso de industrialización, y en otros requieren perseverar en el esfuerzo de sustitución de importaciones en que ese proceso consiste.⁹

II. LOS PROBLEMAS OCUPACIONALES

Como postula la concepción del sistema centro-periferia (capítulo 1), la estructura productiva de esta última se asume heterogénea para indicar que coexisten en ella actividades donde la productividad del trabajo es alta o "normal" (en tanto la misma se acerca a los niveles que permiten las técnicas disponibles), con actividades en las cuales la productividad es muy reducida, sustancialmente inferior a la que prevalece en las primeras. También se vio que el empleo se define como constituido por la mano de obra de productividad elevada, y el subempleo, por aquella otra cuya productividad resulta exigua.¹⁰

La concepción fundacional señala, asimismo, que las estructuras productivas de los centros industriales son homogéneas, de modo que, en ellos, el porcentaje del subempleo respecto al total de la PEA tiene escasa significación. Es decir, que los problemas ocupacionales de los centros se manifestarán primordialmente como desempleo abierto, de tiempo en tiempo agravado por las coyunturas a la baja del nivel de actividad.

En las economías periféricas, tales problemas poseen características especiales, diversas a las que presentan en las economías industriales. El rasgo distintivo de los mismos consiste en la presencia de "[...] un sobrante real o virtual de población activa [...]" (Prebisch, 1973b, p. 41), o sea, "[...] de grandes masas de potencial humano de exiguo capital e inferior productividad [...]" (Prebisch, 1973b, p. 42) que conforman el subempleo estructural. Según se aduce, esta presencia masiva del subempleo, y su persistencia durante periodos muy prolongados, se configuran como problemas ocupacionales de particular gravedad, que son justamente los peculiares de las economías de tipo periférico.

Como se verá, la ingente proporción del subempleo a comienzos de la fase de desarrollo hacia adentro (o si se quiere, más en concreto, al acelerarse la industrialización latinoamericana después de la segunda guerra mundial) cons-

⁹ Una referencia a tales oscilaciones se encuentra en Prebisch (1973b, p. 34).

¹⁰ El empleo y el subempleo constituyen la ocupación. En conjunto con el desempleo abierto, conforman la población económicamente activa (PEA).

tituye un elemento explicativo esencial de su propia persistencia. Pero se entiende que en ella inciden, además, el ritmo de la acumulación de capital y los patrones tecnológicos con que se va dando la industrialización, a lo largo de esa fase. A tales patrones hace referencia el punto que sigue.

1. *Tecnología y progreso técnico*

Estos conceptos se definen con base en ciertas hipótesis genéricas sobre las características que asume el progreso técnico en las economías donde se origina, o sea, en las de los grandes centros. Tales hipótesis se plantean con un fin limitado: el de apreciar las dificultades que esas características imponen al cambio en profundidad de la estructura ocupacional de la periferia —a una reducción significativa del subempleo—, durante su industrialización.

i) Según se aduce, en la larga y gradual evolución económica de los centros, el alza de los salarios reales habría servido de acicate para la continua emergencia de innovaciones tecnológicas destinadas a sustituir mano de obra por capital. La adopción de esas técnicas de mayor densidad de capital tendía, por cierto, a generar desocupación, pero al mismo tiempo contribuía a absorberla, gracias a las inversiones adicionales inducidas por los nuevos procedimientos productivos. Cuando los efectos de la acumulación sobre el empleo volvían a incidir sobre el nivel de salarios, la tendencia de éstos al alza incitaba la incorporación de una nueva corriente de innovaciones, con procedimientos técnicos de densidad de capital aún mayor. Así pues, la interacción entre avance técnico, acumulación, empleo y salarios, con base en un mecanismo como el recién esbozado, da cuenta del gradual aumento de la densidad de capital, en el desarrollo de los grandes centros industriales.

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

En resumen, el progreso técnico de las economías centrales se tradujo en un aumento paulatino de la cantidad de capital por unidad de mano de obra, y en una relativa homogeneización de la densidad de capital en las diversas actividades productivas.¹¹

¹¹ Sobre los aspectos del progreso técnico de los centros mencionados en este párrafo y en los dos anteriores, puede consultarse —entre otros— el documento “Estudio” (pp. 69-71).

ii] Es de observar que este postulado va unido a un supuesto adicional: a medida que la densidad de capital aumenta —y con ella, la productividad del trabajo y los salarios—, se incrementa también la productividad del mismo capital, habilitando a que su remuneración conserve niveles compatibles con la continuidad de la acumulación. En cuanto a este aspecto del avance técnico, se afirma que sólo en abstracto las innovaciones pueden dividirse entre unas destinadas a economizar mano de obra y a aumentar su productividad mediante una mayor cantidad de capital por hombre, y otras destinadas a elevar la productividad del capital. En la práctica, esas mutaciones se cumplen juntas: por lo general, con cada innovación se logra aumentar simultáneamente la productividad de ambos factores. Asimismo, se sostiene que las tecnologías que se van generando en los centros obligan a combinar trabajo y capital en proporciones fijas, y se plasman en procesos productivos de gran escala, excesiva con respecto a las dimensiones de las economías de menor desarrollo y a la amplitud de sus mercados.¹²

Así pues, la elevada densidad de capital, la rigidez en cuanto a la proporción en que se combinan los factores y las indivisibilidades de escala son los rasgos fundamentales de las técnicas generadas en los centros. Tales rasgos se perciben como inadecuados, por razones a las que se irá volviendo en páginas posteriores.

iii] Las consideraciones precedentes pueden ser precisadas mediante una función de producción como la dada por las siguientes ecuaciones simultáneas:

$$\begin{aligned} P &= k \cdot K \\ P &= t \cdot T \end{aligned}$$

En ellas, P es el producto real; K y T representan cantidades físicas de capital y trabajo; k y t son las respectivas productividades físicas, tanto medias como marginales.

La dotación de capital por persona ocupada, o densidad de capital, se obtiene igualando tales ecuaciones:

$$k.K = t.T \therefore \frac{K}{T} = \frac{t}{k}$$

La densidad de capital equivale, pues, al cociente entre la productividad del trabajo (t) y la productividad de capital (k), e indica la única proporción en que una técnica permite combinar los recursos productivos. Así pues, una función de producción lineal o de coeficientes técnicos fijos como la precedente, en que existe total "insustituibilidad" entre estos recursos, puede verse como representativa de parte de los postulados descritos con anterioridad. La misma función

¹² Este otro conjunto de características del progreso técnico de los centros se halla explicitado en "Estudio" (p. 68) y en Prebisch (1973b, pp. 37-39).

puede incorporar el supuesto según el cual las técnicas disponibles utilizan ciertas dotaciones mínimas de capital, y por ende, imponen ciertas escalas de producción también mínimas.

Por otra parte, se postula que el progreso técnico aumenta la productividad de los recursos considerados, pero más la del trabajo que la del capital ($\Delta t > \Delta k$), de tal modo que la densidad de capital (t/k) se ve incrementada. El aumento simultáneo de las productividades de los dos recursos implica que cada nueva técnica es más eficiente en el uso de ambos, y que por lo tanto suplanta a las previamente disponibles, de menor densidad de capital, volviéndolas obsoletas.

De este modo de ver el progreso técnico deriva que las economías periféricas estén obligadas a utilizar las tecnologías más modernas, de más alta dotación de capital por hombre, a raíz de que en ellas la eficiencia técnica es mayor, y en consecuencia, también lo es la eficiencia económica, tanto desde el punto de vista privado como social.¹³

2. *La tendencia al subempleo estructural*

En breve síntesis, la argumentación estructuralista básica sobre la tendencia al subempleo estructural, o si se quiere, sobre su persistencia, puede plantearse en estos términos: la acumulación de capital resultará exigua en la periferia, a raíz de los bajos niveles de productividad e ingreso medios que en ella prevalecen; pero además, al traducirse en inversiones de alta densidad y gran escala, la acumulación resultará insuficiente para absorber la oferta de mano de obra que proviene del crecimiento vegetativo de la PEA, y para ir a la vez reabsorbiendo el subempleo albergado en sectores de baja productividad, en nuevas condiciones de productividad elevada.¹⁴

i] Para esclarecer cómo inciden los distintos elementos recién reseñados en la tendencia al subempleo, conviene recurrir a la siguiente ecuación (deducida en el anexo):

$$s \cdot k = e + e \cdot Ea / Em$$

En ella, s representa la tasa de ahorro; k , la productividad del capital; e , la tasa de crecimiento de la población activa; Ea , el subempleo (la ocupación en el sector de baja productividad, o sector atrasado); y finalmente, Em representa el empleo (la ocupación en el sector de alta productividad, o sector moderno).

¹³ Esta necesidad de adoptar en la periferia tecnologías originadas en los grandes centros se reconoce y explica en Prebisch (1973b, pp. 36-37).

¹⁴ Una breve consideración sobre la incidencia de estos distintos elementos en el subempleo estructural se encuentra en Prebisch (1973b, pp. 42-43).

El primer miembro de esa ecuación ($s \cdot k$) registra la tasa de acumulación de capital, que determina la tasa de aumento del empleo, y equivale a ella.¹⁵ El primer término del segundo miembro (e) registra el aumento de la PEA que se origina en el sector moderno ($e \cdot Em$) como porcentaje de la ocupación en este sector ($e = e \cdot Em / Em$). El segundo término corresponde al aumento de la PEA que se origina en el sector atrasado ($e \cdot Ea$) como porcentaje de la ocupación en el sector moderno ($e \cdot Ea / Em$). De lo que se infiere que el segundo miembro se refiere a la tasa a que crece la población activa respecto del empleo en el sector moderno [$e + e \cdot Ea / Em = (e \cdot Em + e \cdot Ea) / Em$].

La ecuación *supra* establece, pues, la condición que debe cumplirse para que, a lo largo del tiempo, los incrementos del empleo iguallen al total de los aumentos de la PEA, esto es, a la suma de los que provienen del sector moderno con aquellos que se originan en el sector atrasado.

ii] Básicamente, el segundo miembro de la ecuación anterior atañe a la dinámica de la oferta de fuerza de trabajo. Desde tal perspectiva, se aduce que la fase de desarrollo hacia adentro padece la incidencia de variables demográficas, de las que deriva un alza o bien, un valor elevado de la tasa de crecimiento poblacional, y paralelamente, de la que corresponde a la población activa (e).

Asimismo, la ecuación mencionada permite apreciar que la absorción de la mano de obra adicional depende crucialmente del grado de heterogeneidad estructural en un periodo base arbitrario, que transcurre a comienzos del proceso de industrialización, grado que se define como el porcentaje del subempleo en la ocupación y en la PEA. Como es claro, su valor se relaciona con las proporciones en que la fuerza de trabajo se distribuye entre los sectores moderno y atrasado (Ea / Em), en ese periodo. Por ejemplo, si tal grado es de 50%, la ocupación se distribuirá por mitades entre esos sectores; de modo que si la población activa crece en ambos a 3%, su incremento respecto al empleo en el sector moderno será de 6%, en el periodo siguiente. En cambio, si la ocupación se distribuye en la proporción de 4 a 1, esta tasa se elevará a 15%.

iii] Tales ejemplos apuntan a mostrar que, cuando el sector moderno es exiguo, la acumulación y el crecimiento del mismo pueden resultar insuficientes para dar empleo a la mano de obra adicional que se va generando no sólo en ese sector, sino también en un sector atrasado donde se concentra gran parte de la ocupación total. Asimismo, si esa exigüidad dificulta la absorción en el empleo de los incrementos de la oferta de fuerza de trabajo, resultará aún más difícil la reabsorción paulatina del subempleo preexistente (la reducción de la magnitud de Ea). Así pues, se concluye legítimamente que el grado inicial de heterogenei-

¹⁵ Según se infiere del subapartado anterior, esta equivalencia entre las tasas de acumulación y de aumento del empleo se asocia al supuesto sobre la linealidad de las funciones de producción en que las técnicas se vierten.

dad es un factor explicativo clave de la persistencia del subempleo –de la persistencia de su elevada magnitud absoluta y relativa– durante la industrialización periférica.

iv] Pero en esa persistencia también juegan factores atinentes al dinamismo de la demanda de fuerza de trabajo, que resume el primer miembro de la ecuación comentada. Desde tal perspectiva, obra la baja capacidad de ahorro (el reducido valor de s) propia de las economías periféricas, vinculada a los exiguos niveles de productividad e ingreso medios de las mismas; niveles en cuyo trasfondo se encuentra, a su vez, la incipiente penetración de la tecnología, tanto en aquellas actividades de muy baja productividad que albergan el subempleo, como en otras de productividad intermedia o alta, pero inferior a la que pudiera obtenerse con técnicas conocidas.

v] Sobre la tasa de acumulación ($s \cdot k$) también incide negativamente la merma de la productividad del capital (k), comprometida por los problemas de escala. Diversas son las actividades en que ésta resulta excesiva, frente a las dimensiones de los mercados periféricos. De tal suerte que la subutilización de la capacidad instalada reduce en esas actividades la productividad de aquel factor, y con ello, el nivel medio que alcanza en el conjunto del sistema económico.

vi] Un segundo aspecto de la inadecuación de la tecnología atañe a la densidad de capital, esto es, a la dotación de capital por unidad de mano de obra. De acuerdo con los supuestos descritos anteriormente, el progreso técnico trae aparejada el alza de la densidad de capital, y con ello incide favorablemente sobre su productividad (k) y sobre la tasa de acumulación ($s \cdot k$); y por estas vías, favorece también la absorción de mano de obra en el sector moderno.

Sin embargo, cabe aclarar que si las nuevas actividades que se vayan implantando conducen a eliminar actividades preexistentes, o bien a sustituir en estas últimas mano de obra por capital, tenderá a generarse desempleo. Y el valor neto del mismo (esto es, la diferencia entre el número de plazas de trabajo destruidas y creadas) será mayor cuanto mayor sea la densidad de capital en las actividades nuevas, o sea, cuanto más ésta difiera de la densidad prevaleciente en aquellas actividades que cambian o caducan.

No es de esperar que el desempleo neto derivado de la inadecuación de la densidad de capital resulte relevante en el ámbito de la industria, pues ella se expande en la periferia a partir de condiciones de especialización primario-exportadora, y por ende, de un escaso desarrollo industrial previo. De tal modo que pocas de las nuevas actividades manufactureras incidirán en la continuidad de actividades “modernas” preexistentes, en las cuales los niveles de productividad resulten inferiores. Empero, más allá de su limitada significación, hay que aclarar que un virtual desempleo tecnológico asociado a la expansión de la industria se configura como una posible fuente de oferta adicional de mano de

obra, que se suma a los aumentos de la población activa provenientes de los sectores moderno y atrasado (o sea, de los aumentos de *Em* y *Ea*).

vii] Diversas y especiales son las consecuencias que provienen de las transformaciones del sector agrícola. Aunque con variantes según los casos, en los comienzos de la fase de desarrollo hacia adentro, este sector concentra una gran proporción del subempleo estructural.¹⁶ En él se van incorporando cambios técnicos signados, en buena medida, por la mecanización de las faenas agrícolas. Esas nuevas técnicas no presentan problemas de escala, pero conllevan aumentos significativos de la densidad de capital, con virtuales efectos sobre el empleo en actividades preexistentes, del tipo de las referidas en el punto anterior.

Sin embargo, tampoco se espera que en el sector agrícola tales efectos resulten verdaderamente significativos. Más propiamente, ellos se configuran como poco relevantes, en cotejo con los que se verifican en el subempleo estructural albergado en ese sector. Las actividades de cuño empresarial donde las nuevas técnicas se incorporan reorientan el uso de las tierras de que disponen, así como el de aquellas otras tierras a las que logran acceder. Y al hacerlo, dan origen a una tendencia a la expulsión de mano de obra previamente subempleada en esas mismas tierras.

Una segunda fuente relevante de tal tendencia se liga a explotaciones independientes radicadas en pequeñas áreas, que también albergan subempleo. El tamaño reducido de esas explotaciones explica la incapacidad de muchas de ellas de retener los aumentos poblacionales que originan. Por otra parte, en muchos casos, la merma o agotamiento de la fertilidad de los suelos impide seguir proveyendo la subsistencia a la mano de obra dedicada a su cultivo.

Así pues, por inducción de las transformaciones acaecidas en la agricultura de tipo empresarial, y también de otras que ocurren en minifundios donde la productividad del trabajo es muy reducida,¹⁷ distintas actividades agrícolas expulsan mano de obra de baja productividad, que en todo o en parte se incorpora a formas urbanas de subempleo.

Admitir la destrucción del subempleo en ciertas actividades agrícolas no implica desconocer su recreación en otras actividades del mismo sector. Pero de ambos movimientos derivará una caída del porcentaje del subempleo agrícola respecto del total del subempleo, y por ende, un alza complementaria del porcentaje de subempleo urbano. Disminuirá, asimismo, el porcentaje correspondiente a la forma rural del subempleo con respecto a la ocupación y a la PEA glo-

¹⁶ En 1960 (primer año para el cual se dispone de información pertinente), el subempleo alcanzaba *grosso modo* a 50% de la ocupación de la economía brasileña, y tres cuartas partes del mismo estaban constituidas por el subempleo agrícola.

¹⁷ Las transformaciones del sector agrícola, que se mencionan con brevedad en la argumentación del presente subapartado, están relacionadas con las condiciones de propiedad y tenencia de la tierra que imperan en ese sector. Este tema se retoma en el apartado siguiente, donde se mencionan las principales fuentes consultadas.

bales. Dependiendo de los casos y periodos, podrá producirse, además, una merma de la magnitud absoluta del subempleo agrícola.

viii] En las consideraciones anteriores se reseñaron los elementos que explican la persistencia del subempleo, durante la fase de industrialización de las economías de tipo periférico. Según pudo verse, desde el ángulo de la demanda, la baja capacidad de acumular; así como la inadecuación de la tecnología generada en los centros apuestan a la dimensión de los mercados y a la abundancia de mano de obra peculiares de aquellas economías. Desde la perspectiva de la oferta, inciden las tasas elevadas de crecimiento de la población activa. Pero se destaca particularmente el papel crucial de la alta magnitud relativa del propio subempleo, en los comienzos de esa fase.

ix] Tal es, en apretada síntesis, la argumentación sobre la persistencia del subempleo en los documentos iniciales del estructuralismo latinoamericano, persistencia señalada entonces como problema ocupacional mayor y distintivo de las economías antedichas. Las siguientes consideraciones corresponden a ciertos cambios en la estructura de la ocupación de las mismas, que se configurarían como compatibles con esa argumentación.

Admítase que el empleo crece a mayor ritmo que la población activa. Si ello es así, aunque con lentitud, el porcentaje del mismo respecto de la ocupación total aumentará año tras año, y el del subempleo caerá complementariamente. Si se parte de un alto grado de heterogeneidad, como sucede en las economías periféricas, la magnitud absoluta de este último irá en aumento. Pero si aquella diferencia de ritmos se mantiene, se arribará a un punto de reversión, esto es, a un año en que la cantidad de subempleados comenzará a decrecer. El lapso requerido para la reversión resultará muy prolongado; demora que depende de forma decisiva de la elevada heterogeneidad inicial propia de esas economías.

Así pues, en la heterogeneidad radica la razón estructural, de fondo, de la persistencia del subempleo que en ellas se percibe. También puede mostrarse que el patrón de cambio de la estructura ocupacional recién delineado conlleva cambios sectoriales, cuya base de impulsión radica en la destrucción de subempleos rurales, y en la paralela creación de subempleos urbanos.

III. LOS DESEQUILIBRIOS GENERADOS EN LA AGRICULTURA

Más allá de la escasa complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción propia del proceso de industrialización de la periferia, otros desequilibrios se ponen de manifiesto durante el mismo. Particularmente visibles son los relacionados con la infraestructura, la energía y los transportes. Tales actividades se fueron conformando durante la etapa previa de desarrollo hacia

afuera, en función de las necesidades impuestas por la especialización primario-exportadora. Así pues, durante el desarrollo hacia dentro se presentan en las mismas serias dificultades de readaptación, que tienden a perpetuar sus carencias y a reducir la eficiencia del sistema económico en su conjunto.¹⁸ Sin embargo, se pone especial énfasis en los desequilibrios intersectoriales de la producción relacionados con la agricultura.

Los primeros documentos estructuralistas que tratan de esta problemática la enfocan desde una perspectiva de política económica, intentando establecer criterios generales para la selección de tecnología en el agro, y para la distribución del esfuerzo de acumulación entre ese sector y las restantes actividades económicas. Pero en esos documentos está implícito el esbozo de una interpretación de los desequilibrios generados en la agricultura: las carencias de oferta agropecuaria peculiares de la fase de industrialización sustitutiva y la incapacidad del agro para mantener un nivel de empleo que armonice con el crecimiento de las demás actividades.¹⁹ Como se verá en seguida, la explicación de las causas de estos desequilibrios constituye, a la vez, una primera aproximación conceptual a las características de la estructura de la propiedad y tenencia del suelo propias de las economías periféricas, y a su incidencia sobre el desarrollo a largo plazo de las mismas. Se observará también que, en el caso de la agricultura, el análisis de los problemas ocupacionales y de los desajustes intersectoriales de la producción asume una forma particular, diferente de la analizada en puntos anteriores.

Conviene reiterar los supuestos básicos concernientes a la tecnología y al progreso técnico: se admite que los recursos productivos se combinan en proporciones fijas, o sea, que hay entre ellos completa "insustituibilidad", y además, que debido a la indivisibilidad de los bienes de capital, generalmente sólo se hallan disponibles procesos productivos de gran escala. Se postula asimismo que el progreso técnico aumenta la productividad del trabajo y también la del capital, pero más la del primero que la del segundo, de tal modo que, con él, la densidad de capital se va incrementando.

En el análisis relativo a la agricultura, estos supuestos generales son parcialmente soslayados. Por una parte, se recoge el hecho más o menos claro de que las indivisibilidades de escala tienen en el agro escasa importancia. Por otra, se acepta que para la producción agropecuaria existen diversas opciones tecnológicas en lo que respecta a la proporción en que se combinan los recursos, de tal modo que, en la misma, la inadecuación de la densidad de capital se presenta atenuada, respecto de la de las restantes actividades.

Según se aduce, existen en la agricultura dos grandes tipos de técnicas, sin desmedro de que en cada uno de ellos existan diversas opciones, en lo que res-

¹⁸ En los documentos que se han denominado "Principales problemas" y "Estudio" existen múltiples indicaciones sobre los desequilibrios intersectoriales de la producción que aquí se mencionan. Otras se encuentran en Prebisch (1973b, cap. IV, pp. 59-63).

¹⁹ Una primera apreciación de conjunto sobre tales desequilibrios consta del tercero de los documentos *supra* mencionados (Prebisch, 1973b, pp. 47-51).

pecta al modo de combinar los recursos productivos. El primer tipo se asocia a la mecanización de las faenas agrícolas, mediante la cual se logra reducir la mano de obra por unidad de producto (esto es, aumentar la productividad del trabajo) y por unidad de superficie, aunque sin alterar la productividad del suelo de modo significativo. Del segundo tipo de técnicas son ejemplos los métodos de cultivo destinados a elevar los rendimientos por hectárea, como la fertilización, y también las inversiones en riego, las obras de drenaje, etc. Con tales técnicas se logra aumentar considerablemente la productividad de la tierra, sin afectar la ocupación en la misma medida en que lo hacen las del primer tipo. Más aún, se sostiene que en la agricultura el progreso técnico ha originado distintas alternativas tecnológicas. A grandes rasgos, entre ellas pueden distinguirse algunas de densidad de capital relativamente elevada, a las cuales corresponden requisitos de mano de obra por unidad de producto y por unidad de superficie relativamente bajos. Pero existen también otras técnicas de menor densidad de capital que las primeras, las cuales presentan una mayor productividad relativa de ese recurso y de la tierra, habilitando a la vez el uso de una mayor cantidad de fuerza de trabajo.

Así pues, para la producción agropecuaria existen diversos tipos de técnicas, de tal modo que en principio es posible lograr simultáneamente dos objetivos: elevar la oferta agrícola de acuerdo con el crecimiento del conjunto del sistema económico, y al mismo tiempo desplazar mano de obra desde el agro de forma compatible con los aumentos de la demanda de trabajo en ese mismo sector y en el resto del sistema.

De lo anterior se desprende que los desequilibrios originados en la agricultura no se hallan condicionados por la inadecuación de la tecnología, en principio apta para sostener en tal sector esa dinámica doblemente equilibrada. Las razones que impiden alcanzar esos equilibrios no son puramente económicas. En buena medida, las mismas tienen sus raíces en ciertas condiciones de estructura propias del agro, atinentes al sistema de propiedad y tenencia del suelo que en él prevalecen.

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

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

Además de debilitar la acumulación por la subutilización de la tierra, en el latifundio se propende a mecanizar las faenas agrícolas, con consecuencias negativas sobre el uso de la fuerza de trabajo. Esta opción tecnológica depende en parte de razones económicas, pues aunque la mano de obra es abundante, desde el punto de vista privado su contratación implica un costo que induce a

sustituirla por capital. Pero no es ésta la causa principal de los problemas ocupacionales que el latifundio suscita. Según se concibe, al introducir nuevas técnicas, se alteran los modos de uso del suelo y las relaciones sociales. La tendencia preponderante consiste en privilegiar el trabajo asalariado, y en reducir o eliminar la presencia de mano de obra que labora en el seno del latifundio, pero en condiciones de productividad muy reducida.

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

La falta de capital implica además que la productividad de la mano de obra se mantiene baja. Junto con la escasa disponibilidad de tierra por unidad familiar, esto hace al minifundio incapaz de retener el crecimiento vegetativo de la población que habita y labora en él. Además, el agotamiento de la fertilidad del suelo induce la expulsión de mano de obra previamente subempleada.

El arriendo del suelo agrícola y otras formas precarias de tenencia en actividades de tipo empresarial contribuyen a la realización de inversiones cuyo valor no se adhiere al de la propiedad. Así, las maquinarias y equipos se vuelven preferibles a alternativas tecnológicas que ahorran comparativamente menos mano de obra, y aumentan más la productividad de la tierra. Pero además, la proliferación de variadas formas de tenencia precaria en el minifundio, e incluso en pequeñas parcelas situadas en el interior del latifundio, facilitan la expulsión de mano de obra subempleada.

En síntesis, la estructura de propiedad y tenencia del suelo peculiares de la periferia (y en particular, de la periferia latinoamericana) entorpecen la acumulación de capital, y por esta vía comprometen la expansión de la oferta agrícola, así como el aumento de la demanda de empleo en ese sector. Por otra parte, tales condiciones estructurales conducen a conservar técnicas rudimentarias en los minifundios, también en desmedro de la expansión de la oferta agrícola, y asimismo, de la capacidad de retención de mano de obra subempleada. Estas características de estructura conducen, además, a adoptar técnicas del tipo de la mecanización, las cuales elevan poco la productividad de la tierra y por ende la oferta de bienes agrícolas, e inciden de forma comparativamente desfavorable sobre la demanda de empleo. Desde la perspectiva ocupacional, el conjunto de los elementos señalados tiende a inducir aumentos del empleo agrícola que no compensan a plenitud los incrementos de la oferta de mano de obra provenientes del crecimiento poblacional y de la destrucción de subempleo. De ese modo, se suscita el trasiego de mano de obra del campo a la ciudad, y la paralela transformación de subempleo rural en subempleo urbano.

Según se aduce, los desequilibrios generados en la agricultura se manifiestan con muy diversa intensidad en las distintas economías periféricas. Sin embargo, se entiende que, en mayor o menor medida, durante el desarrollo hacia adentro tiende a producirse escasez de alimentos y de materias primas de origen agrope-

cuario, así como un excedente de mano de obra agrícola que no logra ser absorbido cabalmente por la industria y por otros sectores dinámicos, constituyéndose en un elemento básico de la reiteración del subempleo estructural.

IV. LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA²⁰

En líneas generales, las recomendaciones de política económica que forman parte de los fundamentos del estructuralismo guardan coherencia entre sí, y con el contexto teórico examinado en este capítulo y en el ulterior. Tal consistencia no es de extrañar, pues los aspectos de teoría y de política económica de esos fundamentos se fueron construyendo en conjunto y en estrecha interrelación.

La afirmación precedente no implica que las posiciones de política constituyan simples corolarios de los aportes teóricos. Ellas mismas exigieron análisis complejos (por ejemplo, los que establecen criterios de asignación de recursos) o incluso demandaron la elaboración de técnicas especiales (como las construidas para la planificación).

Las consideraciones que siguen no se refieren a estos análisis; antes bien, constituyen una breve reseña de las recomendaciones que conforman la política de desarrollo. Sin embargo, de ese resumen fluye con claridad el nexo entre esas recomendaciones y los aportes teóricos que las justifican.²¹

Sin duda, las posiciones de política del estructuralismo se hallan relacionadas con el intenso proceso de desarrollo industrial que se venía produciendo en diversos países del área desde la gran depresión, y especialmente durante la segunda guerra mundial y la inmediata posguerra. Sin embargo, ha de tenerse presente que esas posiciones establecen una clara distinción entre industrialización espontánea y deliberada. La primera da lugar al surgimiento de graves desequilibrios y contradicciones (desajustes intersectoriales de la producción y tendencias al dete-

²⁰ Si bien en este apartado se introducen algunos nuevos matices, los temas objeto del mismo son tratados más ampliamente en Rodríguez (1980, cap. v, pp. 151-184).

²¹ Es de observar que ya en los primeros trabajos de la corriente estructuralista se hace clara referencia a la necesidad de contar con un marco teórico adecuado, capaz de servir de fundamento a la acción práctica. Véanse al respecto las siguientes afirmaciones: "Se ha dicho anteriormente que uno de los objetos de este informe es discutir el contenido de un programa de desarrollo. Se dijo también que este programa es la expresión de una política de desarrollo y que ésta requiere orientarse en ciertos principios cuya formulación corresponde a la investigación teórica. No extraña, por tanto, que en los capítulos siguientes hayamos creído conveniente proseguir el análisis de algunos aspectos de los fenómenos de desarrollo que se había iniciado en informes anteriores. La interpretación teórica de estos fenómenos no es incompatible con las conclusiones generales de la teoría, que por cierto continúa evolucionando, pero sí ha de explicar satisfactoriamente el modo peculiar con que acontecen en la periferia de la economía mundial. Por eso mismo, determinados instrumentos de este análisis, aplicables en los centros industriales, no siempre pueden emplearse con éxito en la periferia" (Prebisch, 1973b, p. 20).

rioro, al déficit externo y al subempleo). Para evitarlos y asegurar el dinamismo de las economías se recomienda conducir la industrialización deliberadamente.

Con el fin de orientar la industrialización deliberada se propone un conjunto de criterios de asignación de recursos que señalan cómo se debe distribuir la inversión entre el sector exportador, la manufactura y las demás actividades internas, y qué opciones técnicas se deben utilizar para obtener un nivel máximo de producto social. Tales criterios tienen en cuenta los patrones de eficiencia de las diversas actividades productivas, como la economicidad de las mismas en relación con las actividades correspondientes de los centros. Así pues, puede afirmarse que no se propugna cualquier expansión excesiva e indiscriminada de la industria motivada por un deseo de autarquía.²²

Respecto de la agricultura, se recomiendan medidas especiales relacionadas con los obstáculos creados por un régimen de propiedad y tenencia del suelo basado en la coexistencia de latifundio y minifundio. Como insinúa el apartado previo, tales medidas persiguen dos objetivos fundamentales: elevar la productividad de los recursos comprometidos en ese sector, de modo que la dinámica de la oferta agrícola pueda adecuarse a las necesidades del desarrollo hacia adentro; superar en cierto lapso definido la heterogeneidad estructural característica del agro mediante la absorción de los incrementos de su población activa en sectores modernos, y el paulatino traslado a tales sectores de la mano de obra ocupada en condiciones de baja productividad (esto es, del subempleo rural).²³ Por otra parte, se entiende que esa transformación de la estructura ocupacional del agro se configura como clave para alcanzar un objetivo mayor de la política de desarrollo: la transformación global de esa estructura, comprendida en ella la reducción paulatina de todo el subempleo.

En el campo de las relaciones económicas internacionales, las diversas recomendaciones de política conforman una posición armoniosa y consistente en materia de cooperación internacional, adaptada a las características, necesidad e intereses de los países de menor desarrollo. La cooperación internacional abarca la protección del mercado interno, la integración regional, el financiamiento externo, la política anticíclica y de atenuación de las fluctuaciones de los precios internacionales y la asistencia técnica.²⁴

El análisis de la protección explica por qué es necesaria para el desarrollo y la industrialización de la periferia, y por qué favorece la expansión del producto y

²² Sobre los criterios de asignación de recursos requeridos para orientar la industrialización deliberada, puede consultarse Prebisch (1973b), especialmente pp. 27-33. Cabe señalar que tales criterios resultan convergentes con los usuales en la economía neoclásica, pero incorporándoles las implicaciones de ciertas especificidades periféricas, como ser las que atañen a la dotación de recursos (por ejemplo, la elevada escasez de capital y la sobreabundancia de mano de obra).

²³ Las fuentes relativas a las políticas agrícolas son las mismas consignadas en el apartado anterior, a saber, Prebisch (1973b, cap. iv).

²⁴ Una primera apreciación de conjunto de estos distintos ámbitos se encuentra en Prebisch (1973c).

del comercio mundiales, al contrario de lo que sucede cuando es aplicada en los centros; este análisis establece, asimismo, la amplitud y el nivel máximo que debe alcanzar la protección arancelaria. Por lo demás, y también en conexión con los criterios de asignación eficiente de recursos, se postula la conveniencia de imprimir a la protección un carácter decreciente.

Se examinan la necesidad y las ventajas de la integración latinoamericana, entre ellas la posibilidad de exportar manufacturas hacia el resto del mundo, la cual se asocia a la mayor especialización y eficiencia industrial derivadas de la integración.

El financiamiento externo cumple con dos objetivos fundamentales: atenuar la escasez de divisas y complementar el esfuerzo interno de ahorro. Se piensa que el mismo debe ser transitorio, lo que refleja el carácter necesariamente nacional que ha de tener el desarrollo periférico, por motivos económicos. El crecimiento hacia adentro –debido a su carácter autocentrado, en cierre gradual– exige que la cuota parte ideal de los activos de propiedad extranjera no vaya aumentando; de lo contrario, la remuneración del capital foráneo pesaría crecientemente sobre la capacidad para importar.²⁵

Se recomienda la cooperación financiera internacional para establecer reservas de productos primarios, con la doble finalidad de regular las fluctuaciones de sus precios y de impedir que caigan por debajo de ciertos mínimos. Finalmente, la asistencia técnica se considera un medio para paliar las carencias de capacitación de distinto tipo, peculiares de la “condición periférica”.

Las medidas de política a que se acaba de hacer referencia tienen todas un objetivo global y de largo plazo: el desarrollo de las economías periféricas. Se concibe que la planificación es un instrumento necesario para articular y compatibilizar las diversas medidas parciales, así como para enfrentar los problemas de carácter estructural, profundo, que son propios de estas economías. Las técnicas de planificación modifican y extienden los criterios de asignación de recursos con el fin de racionalizar el esfuerzo de inversión a lo largo del tiempo, adecuándolo a las grandes metas de la política de desarrollo (la industrialización como eje central, conducida de tal modo que incremente de forma sostenida la productividad y el empleo, evite el desequilibrio externo y minimice las pérdidas debidas al deterioro).²⁶

La planificación se considera pues un método imprescindible, del cual el Estado debe echar mano para racionalizar la política de desarrollo a largo plazo.

²⁵ Esta exigencia es planteada con precisión en Prebisch (*op. cit.*). Puede demostrarse que tal exigencia es válida tanto en patrones de industrialización centrados en el mercado interno, como en patrones que contemplen, también, la exportación de manufacturas.

²⁶ Las técnicas mencionadas comienzan a elaborarse en Prebisch (1973b), donde los criterios de asignación de recursos se plantean como una mediación necesaria entre la interpretación teórica y el diseño de los instrumentos de planificación propiamente dichos. Esfuerzos en esa dirección se realizan en CEPAL (1953 y 1955a). Avances en materia de planificación sectorial fueron realizándose en la década de 1950 y en la ulterior, y dieron origen, entre otras, a las siguientes publicaciones: Soza (1966);

La necesidad de la acción estatal, la de contar con una política de desarrollo deliberada y coherente, y de implementarla a través de la planificación, son tres ideas-fuerza del pensamiento estructuralista estrechamente conectadas entre sí. No obstante, de acuerdo con ese enfoque, el grado de intervención estatal podrá variar de país a país, dependiendo de sus características concretas y de la mayor o menor gravedad de sus problemas de estructura. La planificación no se considera, por lo tanto, un sustituto de la economía de mercado, sino un medio para dar mayor eficiencia al funcionamiento de la misma.²⁷

Como se aprecia en esta breve visión de conjunto, las contribuciones de política elaboradas en la década de 1950 son *grosso modo* compatibles entre sí, y con los aportes de teoría antes mencionados. Se aprecia, asimismo, que estas contribuciones son compatibles con las ideas que conforman la concepción del sistema centro-periferia, base general de tales aportes.

Martner (1967); Cibotti y Sierra (1970). Una visión crítica de la planificación, ligada a su virtual inviabilidad social y política, aparece en ILPES (1966) y también en Matus (1972). Un breve recuento de los organismos de planificación surgidos en América Latina durante las dos décadas mencionadas se encuentra en Cibotti, Núñez del Prado y Sáinz (1973), a su vez incluido en ILPES (1973).

²⁷ Respecto del papel del Estado, un primer conjunto de apreciaciones sintéticas se encuentra en Prebisch (1973c, pp. 10-11).

ANEXO

PROBLEMAS OCUPACIONALES: APÉNDICE MATEMÁTICO

i] Reconsideréense las siguientes ecuaciones simultáneas, que definen una función de producción lineal y a dos factores:

$$P = k \cdot K$$

$$P = t \cdot T$$

De su igualación deriva:

$$k \cdot K = t \cdot T \therefore \frac{K}{T} = \frac{t}{k}; \text{ y también } \frac{T}{K} = \frac{k}{t}$$

Esta última expresión indica que la cantidad de mano de obra por unidad de capital (T / K) será equivalente a la relación (k / t) entre la productividad del capital (k) y la productividad del trabajo (t).

ii] En la ecuación

$$\Delta Km(n+1) \cdot \frac{K}{t} = e \cdot Em(n) + e \cdot Ea(n) \quad [1]$$

$\Delta Km(n+1)$ es el incremento de la dotación de capital (la inversión neta) en las actividades modernas, en un periodo de ingreso arbitrario ($n+1$); e representa la tasa de aumento de la población activa; $Em(n)$ y $Ea(n)$ son las cantidades de mano de obra ocupadas en los sectores moderno y atrasado, respectivamente. Tal ecuación impone, pues, la igualdad entre el aumento de la demanda de mano de obra suscitado por la inversión neta en el periodo ($n+1$) ($\Delta Km(n+1) \cdot k / t$) y el aumento de la oferta proveniente de ambos sectores ($e \cdot Em(n) + e \cdot Ea(n)$), en el mismo periodo.

iii] Considérense ahora las ecuaciones

$$\begin{aligned} \Delta Km(n+1) &= P(n) \cdot s \\ P(n) &= k \cdot Km(n) \end{aligned}$$

La primera muestra que la inversión del periodo ($n+1$) equivale al producto del periodo $P(n)$ multiplicado por la tasa de ahorro (s). La segunda indica que ese nivel de producto se obtiene multiplicando la dotación de capital del mismo periodo $Km(n)$ por la productividad de ese recurso (k).

iv] De las ecuaciones anteriores deriva:

$$\Delta Km(n+1) = s.k.Km(n)$$

Al sustituir $\Delta Km(n+1)$ por su valor en [1], se llega a la siguiente igualdad:

$$Km(n).k.s.\frac{k}{t} = eEm(n) + eEa(n)$$

Dividiendo ambos miembros de esta ecuación entre $Em(n)$, se obtiene:

$$\frac{Km(n)}{Em(n)}.k.s.\frac{k}{t} = e\frac{Em(n)}{Em(n)} + e\frac{Ea(n)}{Em(n)} \therefore$$

$$\frac{t}{k}.k.s.\frac{k}{t} = e + e\frac{Ea(n)}{Em(n)} \therefore$$

$$s.k = e + e\frac{Ea(n)}{Em(n)} \quad [2]$$

v] Expresada de forma más general, [2] se convierte en:

$$s.k = e + e\frac{Ea}{Em} ,$$

ecuación incluida en el presente capítulo, en el apartado referido a la tendencia al desequilibrio externo. Ella consigna la igualdad entre la tasa de acumulación ($s.k$) del sector moderno (que equivale a la tasa de aumento del empleo en ese sector) y la tasa de aumento de la población activa respecto del empleo en el mismo ($e + e.Ea/Em$). Tal ecuación establece, pues, la condición que debe cumplirse para que todo el aumento de la oferta de trabajo de un periodo cualquiera, proveniente del crecimiento poblacional tanto del sector moderno como del atrasado, sea plenamente absorbido por el primero.

3. LA TEORÍA DEL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

En diversos artículos de crítica al enfoque estructuralista del deterioro de los términos del intercambio se encuentran divergencias respecto de las causas aducidas por tal enfoque para explicar ese fenómeno.¹ A veces se sostiene que la argumentación estructuralista se refiere a la sobreabundancia y al escaso poder de negociación de la fuerza de trabajo, característicos de las economías periféricas, y a sus efectos sobre los salarios. Otras veces se aduce que la explicación se funda en la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro, de valor mayor que la unidad en la primera y menor que uno en el segundo.

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

El primer apartado del presente capítulo describe la que aquí se ha denominado *versión contable* de la teoría del deterioro, versión que no se propone investigar las causas del mismo, sino las razones por las cuales este fenómeno implica la diferenciación del nivel de ingreso real medio entre periferia y centro. Se podrá apreciar que los instrumentos de análisis usados en esta versión son sólo de tipo contable o de definición; y asimismo, que abarca e incorpora una parte acotada de las ideas básicas descritas con anterioridad.

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

Existe una tercera forma –la *versión industrialización*– que intenta conectar el deterioro y la diferenciación de ingresos con el proceso de industrialización de la periferia. Ella emplea instrumentos de la teoría neoclásica de los precios y,

¹ Los primeros planteamientos estructuralistas al respecto se encuentran en "Principales problemas", especialmente pp. 4-7; y en "Estudio", especialmente capítulo III. Más adelante se hace referencia a las críticas a tales planteamientos.

grosso modo, incorpora la totalidad del contenido descrito en el primer capítulo. Según esta versión, el deterioro es causado por la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de periferia y centro, y asimismo por la desigualdad entre ambos, en cuanto a la penetración de la tecnología y a los niveles de productividad de trabajo y de salarios.

Las versiones de la teoría del deterioro recién mencionadas se consideran y exponen desde una perspectiva predominantemente conceptual. La controversia en torno a esa conceptualización, y a los problemas empíricos y de medición del fenómeno del deterioro, se aborda brevemente en el apartado cuarto, relativo a las principales críticas a las posiciones estructuralistas.

I. VERSIÓN CONTABLE

1. *Supuestos y definiciones*

En lo que atañe al deterioro, tales posiciones son inicialmente planteadas por contraste con puntos de vista atribuidos a la teoría tradicional de la división internacional del trabajo, o más exactamente, con proposiciones que se consideran compatibles con esa teoría. De acuerdo con tales proposiciones, la especialización productiva de centros y periferia, y el consiguiente intercambio de manufacturas por bienes primarios, deberían traer consigo continuas ventajas para las áreas de menor desarrollo.

Se postula que el avance tecnológico es más rápido en la industria de los centros que en la producción primaria de la periferia, y en conexión con ello, que la productividad aumenta más rápidamente en los primeros. Si en ambos polos los ingresos monetarios permanecen constantes, y si los precios de las exportaciones respectivas bajan en proporción a los aumentos de productividad, los términos del intercambio mejorarán persistentemente para la periferia, la cual logrará así compartir con los grandes centros industriales los frutos de su mayor progreso técnico.²

Según sostienen los documentos fundacionales del estructuralismo, esperar tales resultados del esquema clásico de la división internacional del trabajo está en contradicción con los hechos de la experiencia. En la realidad, los precios suben en vez de bajar, y tienden a elevarse más en la producción manufacturera que en la primaria. Esta tendencia al deterioro de los términos del intercambio implica que los países periféricos “[...]no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí el provecho de su propio progreso técnico”.³

² Esta primera aproximación a la relación entre variaciones de precios y de ingresos se encuentra explicitada en “Principales problemas” (p. 4)

³ “Estudio” (p. 49). Una caracterización de los nexos entre variaciones de precios y de ingresos,

Para el estudio de esta implicación del deterioro, admítase la existencia de dos actividades, una de las cuales produce un bien primario, y la otra un bien industrial, en las que prevalecen las siguientes relaciones de definición:

$$Y_{pi} = Lp \cdot \frac{Pp}{Pi} \quad [1]$$

$$Y_{ii} = Li \quad [2]$$

La primera registra el ingreso real por persona ocupada en la actividad primaria medida en términos de bienes industriales (Y_{pi}). El mismo equivale a la productividad física del trabajo en esa actividad (Lp), multiplicada por el precio del bien primario (Pp), y dividida por el precio del bien industrial (Pi) (o lo que tanto vale, a la productividad multiplicada por la relación entre los precios de ambos bienes: $Lp \cdot (Pp / Pi)$).

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

Dividiendo miembro a miembro las ecuaciones anteriores, se obtiene:

$$\frac{Y_{pi}}{Y_{ii}} = y = \frac{Lp \cdot Pp}{Li \cdot Pi} \quad [3]$$

Como es claro, esta última expresión define la relación porcentual (y) entre los ingresos reales medios (por persona ocupada) generados en la actividad primaria y en la actividad industrial (medidos ambos en bienes industriales).⁴

La ecuación anterior permite precisar el nexo entre las variaciones de precios y de ingresos en dos actividades cualesquiera. Admítase que en las mismas las productividades aumentan a paso desigual, lo que implica que en principio (esto es, si los precios no varían) se verificará cierto ritmo de diferenciación de los ingresos. Bajo tal supuesto, resulta legítimo afirmar que el cambio de los precios relativos de los productos de esas dos actividades constituye un mecanismo que determina el grado en que esa potencialidad se realiza, o sea, la medida en que los ingresos se diferencian. Más específicamente, si la relación de precios varía de manera desfavorable para el producto de la actividad cuya productividad aumenta menos, el deterioro de esa relación constituye un mecanismo mediante el cual la tendencia a la diferenciación de ingresos se hace efectiva, agravada por el movimiento de los precios.

así como de los hechos e hipótesis en que se sostiene su análisis, se encuentra en "Principales problemas" (pp. 1, 4 y 5), y en "Estudio" (pp. 49-50 y 80).

⁴ Esta expresión, ahora deducida, es equivalente a la que se utilizó al presentar la concepción del sistema centro-periferia, en el capítulo I.

Las consideraciones precedentes pueden ser extrapoladas a los vínculos entre las economías centrales y las periféricas, a cuyos fines conviene esclarecer nuevamente los supuestos sobre el progreso técnico en que se basa el análisis de esos vínculos,⁵ supuestos que atañen directamente a la evolución de las productividades medias del trabajo, en ambos polos.

Según se aduce, la productividad del trabajo aumenta más en la producción industrial que en la primaria, de modo que su aumento será mayor en las actividades industriales de exportación de los centros que en las actividades primario-exportadoras de la periferia. Se admite asimismo que la productividad del sector industrial crece más en los primeros que en la segunda, a raíz de que, en la periferia, la expansión de este sector ha de proceder de lo simple a lo complejo, y por ende, reiteradamente con base en las ramas donde el progreso técnico es menos intenso. Pero además, se sostiene que el alza de la productividad media periférica se verá reiteradamente incidida por las elevadas dimensiones del subempleo, donde la productividad permanece muy reducida.

Esta hipótesis sobre la diferenciación de la productividad media del trabajo conlleva la admisión de que en los ingresos por persona ocupada tenderán a diferenciarse, induciendo así una evolución dispar de los ingresos *per cápita*, que crecerán también a tasas más altas en los centros que en la periferia, cuando el sistema que conforman queda librado al juego de las fuerzas del mercado.

2. La significación del deterioro de los términos del intercambio

Al esclarecer una vez más la vigencia del supuesto según el cual la productividad del trabajo aumenta a ritmo más acelerado en los centros que en la periferia, la significación de las variaciones de los términos del intercambio⁶ puede resumirse como sigue:

Primero. Su alza (es decir, su movimiento en favor de los productos primarios) implica un "traslado de los frutos del progreso técnico" del centro hacia la periferia, en el sentido de que en ésta el ingreso real por habitante aumenta más de lo que aumentaría por el sólo incremento de la productividad. En particular, esa alza

⁵ A tales supuestos, así como a sus fuentes bibliográficas, se hizo referencia en ese mismo capítulo.

⁶ El concepto utilizado hasta el momento es el de términos de intercambio de bienes o de mercancías, también denominado "relación de precios del intercambio" o "relación de intercambio". Más adelante se hará referencia explícita a la "relación factorial simple del intercambio", que es la relación de intercambio multiplicada por un índice de productividad de las exportaciones, y a la "relación factorial doble del intercambio", que equivale a la anterior dividida por un índice de productividad de las importaciones. Aunque simplificada al máximo, la tercera de las ecuaciones anteriores se refiere tácitamente a esta última. La definición precisa de estos conceptos puede consultarse en CEPAL (1976). Las distintas definiciones de términos del intercambio que allí se consignan coinciden con las usuales de la teoría del comercio internacional, como las que constan en Viner (1937, pp. 558-564).

puede ser tal que los ingresos por habitante de ambos polos del sistema no tiendan a diferenciarse apreciablemente, dando lugar a una "repartición pareja de los frutos del progreso técnico".⁷

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

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

Como puede apreciarse, esta primera versión de la teoría del deterioro de los términos del intercambio se apoya en ciertos supuestos clave y en cierto conjunto de relaciones de definición. Ese carácter definicional de los instrumentos que utiliza le impide explorar las causas del fenómeno del deterioro. Es decir, que su objetivo se limita a examinar la significación del mismo, a demostrar que si existe una tendencia a largo plazo a que ese fenómeno se produzca, tal tendencia implica necesariamente la diferenciación de los niveles de ingreso y de vida entre los centros y la periferia.

Sin embargo, a través de los supuestos adoptados en esa versión, se hacen presentes diversos aspectos del contenido básico del pensamiento estructuralista, descritos en el capítulo I. Por un lado, tal versión se destina directamente a elaborar la idea propia de aquel contenido, de acuerdo con la cual el deterioro constituye un mecanismo de concentración de los frutos del progreso técnico en los grandes centros industriales. Por otro, al enfocarlo como un fenómeno de largo plazo asociado a la disparidad de los aumentos de la productividad del trabajo entre los centros y la periferia, la versión mencionada incorpora indirectamente las ideas más generales sobre el desarrollo de esta última.

⁷ Admitase que la ecuación anterior corresponde a la producción de un único bien industrial en el centro, y asimismo, de un único bien primario en la periferia. Esta simplificación permite percibir que una variación de los precios relativos (P_p / P_i) favorable a este último bien, que compense exactamente la variación desfavorable de las productividades (de L_p / L_i), dará lugar a esa "repartición pareja de los frutos del progreso técnico", en el sentido preciso de que la relación entre ingresos (y) no se verá alterada.

En efecto, tal disparidad depende de que la industrialización periférica haya de proceder desde ramas de tecnología simple hacia otras situadas “más atrás” en la cadena productiva, reiterándose de ese modo su carácter especializado (esto es, los grados reiteradamente incipientes de complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción que va alcanzando). Además, la disparidad antedicha se vincula a la persistencia del subempleo, a su vez expresión de la heterogeneidad peculiar de la estructura productiva periférica. Así pues, y en síntesis, tras la explicación del significado del deterioro están presentes la especialización y la heterogeneidad estructurales, características mayores del polo periférico del sistema económico mundial.

II. VERSIÓN CICLOS

Los primeros documentos en que se plasma el estructuralismo latinoamericano contienen también una explicación de las causas del deterioro, analíticamente diferenciable del examen de la significación de este fenómeno, descrita en el apartado previo.

De acuerdo con tales documentos, durante las fases de expansión de la actividad económica, los términos del intercambio varían favorablemente a la periferia, pero empeoran en las fases opuestas más que lo que habían mejorado con anterioridad. De este doble movimiento resulta pues la tendencia al deterioro a largo plazo de la mencionada relación de precios. Como se verá, la explicación de esta tendencia se basa en las fluctuaciones cíclicas peculiares de las economías capitalistas o, con más propiedad, en las diferentes características que presentan los movimientos cíclicos en los centros y en la periferia, dada la diversa conformación estructural de esos dos tipos de economía.⁸

1. *Ciclos, precios e ingresos*

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

Admítase que, en cierto periodo de ingreso y en una economía hipotética, aflore un exceso de demanda de equipos, debido a las buenas expectativas de

⁸ Respecto de la conformación de una tendencia al deterioro de los términos de intercambio a través de su fluctuación cíclica, véase “Estudio” (p. 61) y “Principales problemas” (p. 6). Una mención explícita sobre la necesidad de buscar la explicación de tal tendencia investigando las oscilaciones cíclicas de la economía capitalista, se encuentra en este último documento, y en la misma página.

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

Esto puede suceder en cualquier sector. A modo de ejemplo, supóngase que en cierto periodo se contrae la demanda de equipos y quedan existencias sin vender. Debido a este primer exceso de oferta, en el periodo siguiente cae la producción del sector mencionado, y se reduce la contratación de factores. Existirá, asimismo, menor demanda de insumos, lo que afectará las existencias de otras empresas, que posiblemente disminuirán también la producción. Tales comportamientos implican, a su vez, una contracción de la demanda de bienes de consumo, lo que extiende el exceso inicial de oferta. El nivel de actividad empieza pues a mermar, y se reduce hasta cierto punto de mínimo, que puede estar dado, por ejemplo, por el deseo y la decisión de los empresarios de reponer los equipos desgastados, aun cuando la utilización de los mismos haya llegado previamente a niveles muy bajos. Según se concibe, a partir de un impulso como éste, la demanda y la producción de otros sectores vuelve a aumentar, dando comienzo a una nueva fase ascendente, en la cual la producción y el empleo se expanden, periodo tras periodo.

Los documentos antedichos abordan estas ideas de corte keynesiano apenas en la medida necesaria para discurrir sobre los movimientos de los precios de los bienes y de las remuneraciones de los factores productivos que acompañan a las oscilaciones cíclicas del nivel de actividad económica. Durante la creciente cíclica, el exceso de demanda tiende a ser contrarrestado por el aumento de los precios. Sin embargo, éste hace posible aumentar los ingresos pagados a factores, los cuales, transformados en mayor demanda, suscitan nuevas alzas de precios. En la menguante (para seguir con la terminología de aquellos documentos) sucede lo contrario: el exceso de oferta presiona sobre los precios, pero la baja de los mismos resulta incapaz de compensarlo. La imposibilidad de colocar la producción de ciertas ramas fuerza a bajar los precios, y obliga a reducir también los ingresos de los factores; se produce así una disminución de la demanda en otras ramas, de modo que el exceso de oferta se generaliza.

Además de estos movimientos aluviales de los precios e ingresos monetarios, se destacan otras características del ciclo relativas al ámbito de la distribución. En los periodos de auge, las continuas alzas de precios tienden a traducirse en

un aumento más acelerado de los beneficios que de los salarios, a raíz de lo cual los primeros crecen más que los segundos, en términos reales. En la fase opuesta, ambos se contraen. Pero debido a la resistencia de las organizaciones obreras ante la reducción de las remuneraciones, son los beneficios los que resultan más afectados. En cada nuevo auge vuelve a repetirse la tendencia antes mencionada, con los salarios reales partiendo cada vez de un nivel inicial más alto. Por esta vía de las sucesivas reducciones y de la paulatina ampliación del poder adquisitivo real de los salarios, los grupos de trabajadores y otros estratos de bajas rentas van captando para sí parte de los frutos del progreso técnico.⁹

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

2. La creciente y sus efectos sobre la periferia

De acuerdo con la concepción general anteriormente descrita (capítulo 1), centros y periferia son economías que cumplen funciones complementarias, pero conforman un sistema que opera de manera diversa postulado por la teoría tradicional de la división internacional del trabajo, y lleva, por lo tanto, a resultados también diversos. La especialización inicial de las economías periféricas en la producción de bienes primarios de exportación se refleja en ellas en un coeficiente de exportación significativo; ese grado de apertura implica, asimismo, que tales economías reciben y reproducen con celeridad los influjos expansivos o depresivos de las fluctuaciones en el nivel de actividad de las economías centrales.

En cuanto a las crecientes cíclicas, el exceso de demanda de los centros tiende a trasladarse hacia la periferia en la forma de incrementos de demanda de materias primas y alimentos. El exceso de demanda se transmite del sector exportador a los demás sectores periféricos, con lo que se generalizan las alzas de precios y de ingresos.

Las postulaciones estructuralistas se refieren primordialmente al comportamiento de la razón de cambio entre productos de exportación periféricos y céntricos. Se sostiene que durante la creciente aumentan los precios monetarios de las exportaciones periféricas, y que la magnitud de su alza depende de diversos factores, entre ellos el vigor de la competencia en los centros, las rigideces de oferta eventualmente existentes, el tiempo necesario para completar la producción de insumos primarios, en comparación con el necesario para la producción industrial, y el volumen de las existencias acumuladas antes de cada auge. Según

⁹ Una caracterización breve de los movimientos cíclicos y de sus aspectos distributivos se encuentra en "Estudio" (pp. 61-62), y en "Principales problemas" (pp. 5-7).

se aduce, estos factores hacen que el aumento de los precios monetarios de las exportaciones periféricas sea mayor que el de las céntricas, de tal modo que la relación de términos del intercambio mejora para la periferia en los periodos de auge. Así pues, durante las crecientes cíclicas, los frutos del progreso técnico tienden a transferirse desde los centros hacia la periferia.

Consultados los documentos pertinentes, no se obtuvo una indicación precisa sobre la medida en que se realiza esta transferencia. Esto es, no se especifica si la mejora de los precios relativos llega a compensar la diferencia entre los ritmos de aumento de la productividad del trabajo de centros y periferia y, en consecuencia, a reducir la diferencia entre los respectivos niveles de ingreso real medio. O si, por lo contrario, la diferenciación de ingresos sigue produciéndose aun durante las coyunturas de auge, y a pesar del alza de precios. Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, las causas del deterioro a largo plazo de la relación de intercambio se explican fundamentalmente con base en el análisis del comportamiento de ingresos y precios durante los periodos de declinación de la actividad económica.

3. *El traslado de los efectos de las contracciones cíclicas hacia la periferia*

Ya se ha señalado que los términos del intercambio pierden en las menguantes más de lo que habían ganado en las crecientes. Para explicar con simplicidad las razones de esta mayor caída, puede admitirse que las productividades del trabajo de los sectores exportadores de periferia y centro permanecen constantes, durante las fases de contracción de la actividad económica. En tal caso, de reducirse la relación de precios habrá de reducirse también la relación entre los ingresos medios de ambos sectores,¹⁰ lo que a su vez implica que los salarios o los beneficios por unidad de empleo, o ambos, se contraen más intensamente en la periferia que en el centro.

La explicación de ese comportamiento constituye el núcleo principal de la argumentación sobre el carácter inevitable del deterioro de los términos del intercambio y sobre las causas del mismo. Conviene destacar dos aspectos distintos de la argumentación: por una parte, las condiciones que hacen posible la mayor contracción de los ingresos en la periferia y, por otra, las condiciones que la hacen necesaria.

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

¹⁰ En términos de la expresión $y = L_p/L_i \cdot P_p/P_i$, siendo constantes las productividades (L_p y L_i), la merma de la relación de precios (P_p/P_i) implicará que los ingresos medios se diferencian (que y se reduce).

se asocia a la posibilidad de una mayor contracción de los beneficios empresariales en la periferia. Pero sin duda, los documentos consultados destacan el comportamiento dispar de los salarios. La relativa escasez de mano de obra y la fuerte acción gremial de los trabajadores de los centros contrastan con las condiciones prevalecientes en la periferia, donde existe un excedente de fuerza de trabajo y una organización sindical incipiente. Estas diferencias hacen que, durante la menguante, las presiones empresariales para mantener los beneficios a expensas del nivel de salarios tiendan a trasladarse hacia la periferia, en la cual la capacidad de resistencia de los trabajadores es ostensiblemente menor.¹¹

Puede observarse que este primer aspecto del argumento tiene estrecha conexión con las características de estructura implícitas en los conceptos de centro y periferia. En verdad, es la "condición periférica" —o sea, el rezago estructural respecto del centro en cuanto a niveles de productividad y a diversificación del aparato productivo— la que subyace tras los factores que hacen posible la mayor contracción cíclica de los beneficios y salarios pagados en la periferia.

En lo que respecta a las condiciones que hacen necesaria la mayor contracción, se aduce que son también de naturaleza estructural, en tanto están relacionadas con la posición de la actividad primario-exportadora en la estructura productiva de la economía mundial. Como se sabe, esa actividad ocupa las primeras etapas del proceso productivo, y consiste en líneas generales en una producción de insumos intermedios, cuya transformación ulterior se realiza, en buena medida, en los centros industriales. Pero aún más, debido al propio carácter de la producción periférica, su demanda es derivada: depende del nivel de demanda final que se genera en los centros cíclicos. Cuando en éstos disminuyen los niveles de actividad y de demanda, en la periferia ellos también se contraen. O lo que es lo mismo, cuando en la menguante cíclica se genera en los centros un exceso de producción, en la periferia también se van creando bienes en demasía. Para colocar la producción excesiva en los mercados, es menester disminuir su valor de oferta, mediante la baja de los precios. Pero la distinta posición que ocupan ambos polos en el sistema global obliga a que estas reducciones se realicen en proporciones diversas. Los precios y el valor de oferta deberán caer más en la periferia, de manera que permitan que los centros conserven niveles más satisfactorios de remuneración de los recursos productivos. Si no sucede así, en las economías centrales se seguirán acumulando existencias de manufacturas, y por lo tanto la demanda de bienes primarios de la periferia continuará mermando o se mantendrá deprimida.¹²

El conjunto de los argumentos anteriores, ligados entre sí, explica por qué los efectos de las contracciones cíclicas tienden a trasladarse con mayor intensidad hacia la periferia. Las condiciones de estructura hacen posible una mayor

¹¹ Esta argumentación se halla explicitada en "Estudio" (pp. 62-63) y en "Principales problemas" (p. 7).

¹² Sobre estas condiciones que fuerzan una mayor contracción de los ingresos en la periferia, véase "Estudio" (p. 64).

contracción de las remuneraciones, en especial de los salarios; en conexión con esas condiciones, el carácter primario de la producción periférica y el carácter derivado de su demanda hacen necesario que las remuneraciones de los factores se reduzcan más que en los centros, para que la producción de éstos pueda realizarse a valores de oferta y niveles de remuneración de los recursos capaces de generar una demanda derivada, a su vez requerida para absorber la producción primaria periférica.

4. *El deterioro y los ciclos económicos*

A título de síntesis, considérense las siguientes afirmaciones: "La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros, por el papel que desempeñan en el proceso productivo para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligando a comprimir sus ingresos más intensamente que en los centros, explica por qué los ingresos en éstos tienden persistentemente a subir con más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina... En esto está la clave del fenómeno según el cual los grandes centros industriales no sólo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia" ("Principales problemas", p. 13).

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

El comportamiento de los términos del intercambio no es más que la contracara de esta evolución de los ingresos. Mejoran para la periferia durante las crecientes cíclicas, pero el empeoramiento en las menguantes excede las alzas anteriores, de modo que a través de tales oscilaciones se produce una tendencia de largo plazo a su deterioro. Su mejora en los auges probablemente no es suficiente para evitar que los ingresos se diferencien, teniendo en cuenta que la productividad aumenta más en los centros que en la periferia. En las fases opuestas, el empeoramiento de la relación de intercambio agrava la diferenciación de ingresos que derivaría de la disparidad entre los aumentos de las productividades del trabajo.

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

Como se ha podido apreciar, la versión ciclos de la teoría del deterioro no alcanza niveles plenos de rigor analítico, pues en ella no se logran formular de manera precisa las relaciones existentes entre las fluctuaciones del nivel de actividad y del ingreso social de centros y periferia; ni tampoco se esclarecen los vínculos entre esas fluctuaciones y la paralela oscilación de los precios de los bienes de exportación y de las remuneraciones de los recursos productivos, en ambos polos del sistema.

Pese a esa carencia instrumental y a su carácter discursivo, el análisis incorpora con relativa coherencia el grupo de ideas más generales que constituyen el contenido básico del pensamiento estructuralista. En efecto, según admite la mencionada teoría, los cambios en la dotación de recursos, en las técnicas productivas y en la productividad del trabajo son rasgos peculiares del proceso de desarrollo a largo plazo del sistema económico; este sistema se encuentra formado por centros y periferia, los cuales difieren en cuanto a estructura y función económicas, características diferenciales que constituyen el marco dentro del cual se produce el proceso de desarrollo y/o de “propagación universal del progreso técnico”; existen distintos ritmos de aumento de la productividad del trabajo, mayores en los centros que en la periferia; hay un nexo causal entre el deterioro de los términos del intercambio y las condiciones de estructura propias de la periferia, especialmente la tendencia a la generación continua de un excedente de mano de obra, a su vez conectada a la diferenciación del nivel de salarios; y finalmente, el deterioro constituye un fenómeno necesario, expresión y mecanismo mediante el cual se realiza la “concentración de los frutos del progreso técnico” en los centros.

En resumen, se incorporan las ideas más generales implícitas en los conceptos de centro y periferia, descritas en el capítulo 1. Pero el análisis no llega a integrar a plenitud aquellas ideas que imprimen una connotación dinámica a tales conceptos (apartado 1, 3 de ese capítulo), pues aun cuando la teoría aquí considerada postula que la diferenciación estructural de centros y periferia está en la base de la diferenciación entre sus niveles de ingreso, no va más allá de reiterar la existencia de una relación general entre ambas. Expresado de otro modo, no se llega a elaborar un análisis adecuado y preciso de las interacciones eventualmente existentes entre esas desigualdades.

III. VERSIÓN INDUSTRIALIZACIÓN¹³

i] Este apartado atañe a la tercera versión formal de la teoría del deterioro de la relación de intercambio. También en él se trata de poner de manifiesto que la explicación se basa en un patrón de referencia implícito, que impone las condiciones requeridas para que el deterioro no se produzca. Este paradigma es de gran complejidad y amplitud. 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 las teorías examinadas en el capítulo 2.

ii] Para simplificar la presentación conviene comenzar apoyándose 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 de 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 estos sectores, al cabo de un año base arbitrario.

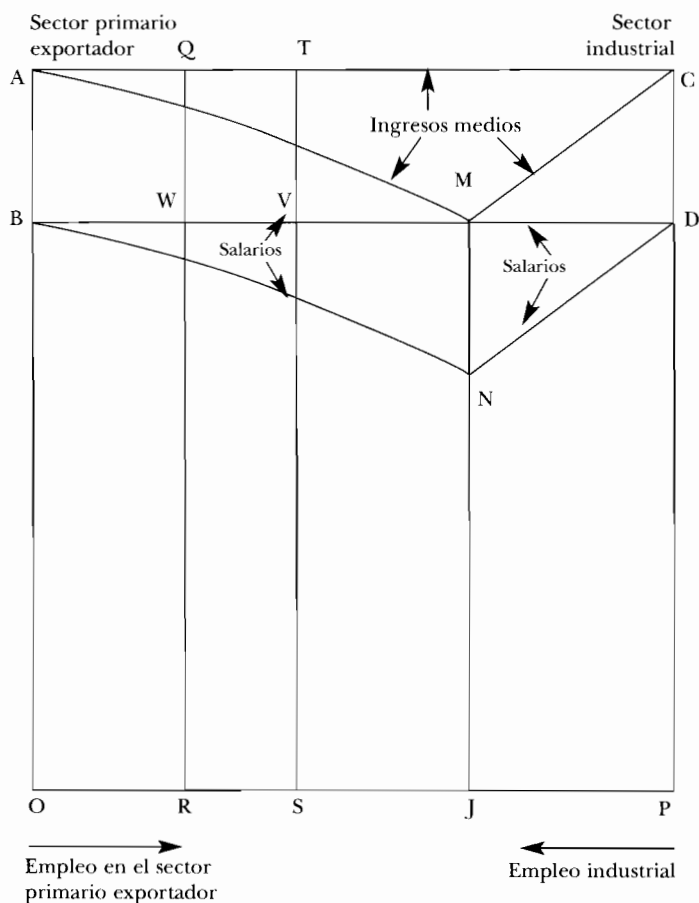
En la industria, el ingreso real por persona ocupada (medido en bienes industriales) equivale, por definición, a la productividad física media del trabajo, y se subdivide en salario real y beneficio unitario; este último representa la remuneración del capital. El ingreso medio del sector primario-exportador se equipara al de la industria, pues las fuerzas de 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 representado 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 periodos de ingreso, también arbitrario, la productividad del trabajo permanece constante,¹⁴ y la mano de obra plenamente ocupada. El aumento total de la población activa, correspondiente a los n periodos, 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 esa economía hasta una situación final, al cabo del periodo n , en que el sector primario-exportador absorbe la cantidad OR de

¹³ Como ya se indicó, esta versión se encuentra en Prebisch (1959).

¹⁴ 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.



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.¹⁵ Periodo tras periodo, la competencia asegura el equilibrio de los mercados de los distintos bienes industriales, el cual se logra, por hipótesis, sin variación de los precios

¹⁵ 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 la depreciación del capital, también permanezca constante, en la industria periférica.

relativos de esos bienes (tanto los de las manufacturas producidas internamente como los de las importadas). El ingreso medio ($PC = ST = RQ$), los salarios ($PD = SV = RW$) y el beneficio unitario ($DC = VT = WQ$) del sector industrial, mantienen sus niveles iniciales.

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

Como queda 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 ese paradigma desde el ángulo de la periferia y destacando sus aspectos dinámicos, cabe sintetizar sus principales características de la forma que sigue:

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, esa 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, productividad y precios a que se expanden las varias actividades periféricas, las remuneraciones de los recursos también se igualan entre esas actividades, así como con las del centro. La 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 análisis del capítulo 2, también éste puede plantearse mediante las proporciones en que la producción y los recursos productivos deben ser distribuidos en cada uno de los periodos 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.¹⁶ Este 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 ese 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 planteando brevemente la explicación del fenómeno considerado con base en la gráfica anterior, y contraponiéndola paso a paso al 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 peri-

¹⁶ 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.

férico, que a su vez obligan a adoptar sucesivas devaluaciones del tipo de cambio. Las mismas traen consigo una serie de alzas en los precios internos de las exportaciones primarias y de las importaciones, que impulsan la expansión de la producción primario-exportadora y de la producción industrial sustitutiva. Este 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 , de forma pareja 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 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 impor-

taciones que se realiza de lo simple a lo complejo), que generan una ingente demanda de bienes importados.

Por otro lado, influyen la baja del nivel de productividad industrial y la disponibilidad de mano de obra, que permite que la 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 puede apreciarse, 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 esa explicación implican que ambas subsisten; o mejor, implican que aunque en la economía periférica se van produciendo transformaciones, perdura la desigualdad respecto del 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 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.

En primer término, considérese el comercio 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.¹⁷

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. Éstas 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.

vi] La “versión industrialización” de la teoría del deterioro examinada en los puntos anteriores supone la inexistencia de progreso técnico. La consideración del mismo se emprende a través de un análisis adicional, examinado a continuación.

Este análisis parte de las siguientes hipótesis: al comienzo del proceso de industrialización de una economía periférica, la productividad del trabajo de su sector industrial equivale a la del sector correspondiente del centro; la movilidad del capital asegura la igualdad de la remuneración del mismo en ambas economías. Tales hipótesis son compatibles con esta otra: al inicio del proceso los

¹⁷ Como los precios relativos y la productividad del trabajo de los dos subsectores 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. Éstas son otras formas de expresar que no se produce pérdida ni diferenciación de ingresos.

salarios también están equiparados. Se supone además que entre las dos economías componentes del sistema existe disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones, y que esto lleva a sucesivos déficit externos y devaluaciones en el polo periférico, de modo similar al ya examinado.

En primer lugar, téngase presente la evolución de la industria periférica. Las sucesivas devaluaciones estimulan su expansión al elevar los precios internos de los bienes industriales importados. En el análisis simplificado se suponía que tal expansión traía consigo un aumento de costos, o lo que es lo mismo, una caída de la productividad neta del trabajo, reflejada en la declinación de la curva *CM*. Los salarios disminuían paralelamente, a lo largo de *DN*, a fin de preservar la competitividad de la producción industrial periférica. En el nuevo análisis se admite, en cambio, que durante el proceso de industrialización la productividad aumenta a mayor ritmo en el centro que en la periferia, de modo que los respectivos niveles de productividad se diferencian gradualmente. Partiendo de este supuesto, para mantener la competitividad de la industria periférica no es necesaria la reducción de los salarios; la diferenciación gradual del nivel de salarios respecto a la economía central será suficiente para compensar la desigualdad de las productividades del trabajo.

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

Considérese la evolución de ambos sectores, de manera simultánea. El proceso de ajuste de la economía en su conjunto es impulsado por la disparidad de elasticidades. Durante este proceso la productividad de la industria periférica aumenta, pero menos que en la industria del centro, disparidad que se va compensando con la gradual diferenciación del nivel de salarios. Las fuerzas del mercado impulsan al mismo tiempo la expansión del sector exportador, e igualan las remuneraciones de los recursos productivos en ambos sectores.

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

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

logra todo el incremento de ingreso que podría provenir del aumento de la productividad del sector primario-exportador.

vii] En síntesis, los elementos clave para explicar las causas y el significado de este fenómeno son los siguientes:

Primero. La disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones de centro y periferia determina el modo de funcionamiento de la economía periférica, al impulsar sucesivos desequilibrios externos y devaluaciones.

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

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

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

Como puede apreciarse en esta síntesis final, y también en las explicaciones más amplias que la anteceden, se concibe que el fenómeno del deterioro tiene origen en las características de la estructura productiva del polo periférico del sistema económico mundial (esto es, en su reiterada especialización y heterogeneidad); y asimismo, en los nexos de tal estructura con los patrones de inserción externa de ese polo (reflejados en la estructura del comercio internacional).

Estos fundamentos últimos de la tercera versión de la teoría del deterioro se ligan a una recomendación general de política económica, también derivada de esa óptica estructuralista subyacente. Se recomienda impulsar la industrialización de la periferia, a fin de dar empleo y elevar la productividad del trabajo, y de ir superando a la vez el escollo externo. Además de esta propuesta industrialista, tal versión contiene un reconocimiento de la necesidad de alterar el esquema tradicional de la división internacional del trabajo, y con ello, la estructura del comercio mundial. Esas transformaciones apuntan a redinamizar el comercio, y a eliminar las desventajas que el patrón de intercambio prevaleciente presenta para el polo periférico.

IV. LAS PRINCIPALES CRÍTICAS

El presente apartado examina las críticas al enfoque estructuralista del deterioro de la relación de intercambio, realizadas desde una perspectiva ortodoxa. El primero de sus puntos atañe a la cuestión de los vínculos entre la tendencia al deterioro y la pérdida de ingreso o de bienestar económico. El segundo comenta brevemente los problemas de medición asociados al sustento empírico de tal enfoque. El tercero considera las objeciones que suscitan las causas atribuidas al fenómeno del deterioro.

1. *Deterioro y bienestar*

Con frecuencia se aduce que este fenómeno no afecta necesariamente de modo desfavorable al bienestar económico, medido en términos de ingreso real por habitante. El argumento utilizado es sencillo: si la relación de precios cae, por ejemplo, 5%, pero al mismo tiempo la productividad de los factores (para simplificar, la productividad media del trabajo) en la elaboración de bienes exportables aumenta 10%, la economía en cuestión se hallará en mejores condiciones que antes, pues logrará más bienes importados con la misma cantidad de recursos. En casos como el anterior, aun cuando empeora la relación de precios del intercambio, mejora la relación factorial simple del intercambio, que constituye el índice adecuado para percibir variaciones en el nivel de bienestar (Haberler, 1960, pp. 326-327; Meier, 1968, p. 64).¹⁸

Esta postura crítica en nada se contradice con los puntos de vista estructuralistas sobre el significativo del fenómeno del deterioro. Reconsiderérese la expresión

$$Y_{pi} = Lp \cdot \frac{Pp}{Pi} \quad [1]$$

y admítase que define el ingreso real por persona ocupada en la actividad primario-exportadora de la periferia. La crítica arguye que la caída de la relación de intercambio (Pp / Pi) no trae consigo una baja del ingreso medio (Y_{pi}), si es compensada con creces por el alza de la productividad del trabajo (Lp). La argumentación estructuralista no niega tal posibilidad, ni la excluye, sin desmedro de reconocer que envuelve una "pérdida" de ingreso potencial, esto es, un nivel de ingreso menor que el que se alcanzaría al no producirse deterioro.

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

¹⁸ Estos y otros conceptos e índices constan en la nota 6, subapartado 1, 2.

$$y = \frac{I_p}{L_i} \cdot \frac{P_p}{P_i} \quad [2]$$

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

Como puede apreciarse, el error más visible de la crítica comentada consiste en suponer que se atribuye al deterioro un significado distinto al que realmente se le asigna. Asimismo, ésta resulta inadecuada porque desconoce y deja de lado el contexto global del análisis estructuralista: no percibe que la argumentación se articula en torno al significado del deterioro, pero en verdad se destina a examinar la tendencia a la diferenciación de ingresos (la cual, a su vez, es una de las manifestaciones del carácter desigual del desarrollo del sistema centro-periferia). Aún más, en el contexto de este análisis, no es necesario postular que se produce deterioro para sostener que tal tendencia existe: basta que los términos del intercambio no varíen, o que mejoren en proporción inferior a la que empeora la relación entre productividades.¹⁹

2. El deterioro y los problemas de medición

El apoyo empírico de la argumentación estructuralista sobre el deterioro fue inicialmente el índice de los términos de intercambio de mercancías del Reino Unido entre las décadas de 1870 y 1940, calculado con base en los precios CIF

¹⁹ En otras palabras, para sostener las ideas estructuralistas sobre la diferenciación de ingresos y el carácter desigual del desarrollo entre centro y periferia, basta en rigor postular el deterioro de los términos del intercambio doble factoriales. La caída de la relación de intercambio de mercancías puede considerarse una hipótesis especial, que sirvió de base a los primeros planteamientos de estas ideas y que es compatible con la hipótesis más general recién aludida.

para las importaciones británicas, y FOB para las exportaciones. El uso de este índice ha sido considerado insatisfactorio, por diversas razones.

En primer lugar, la sensible reducción de los costos de transporte registrada entre esos años permite admitir que los términos del intercambio hayan mejorado simultáneamente para Gran Bretaña y para las economías de ultramar (Haberler, 1960, p. 333). En particular, se señala que, entre 1876 y 1905, “una gran proporción, y tal vez la totalidad de las bajas de los precios de los productos primarios en Gran Bretaña puede atribuirse a la gran reducción en los fletes internacionales. Puesto que el precio de los artículos manufacturados que exportaba Gran Bretaña tuvo en ese periodo una baja de 15%, los términos del intercambio de los países de exportación primaria, si se consideran precios FOB tanto para los artículos exportados como para los importados, bien pueden haber variado en su favor” (Ellsworth, 1956, pp. 55-56). Una segunda crítica indica que la misma serie de los términos de intercambio británicos muestra un alza de la relación de precios para los productos primarios, entre 1801 y 1870 (Morgan, 1959, p. 4). Finalmente, se sostiene que, aun admitiendo como válida la mejora de los términos del intercambio británicos, los mismos no pueden considerarse representativos de los del conjunto de los países industriales, ni de los de ese conjunto en el comercio con las economías de menor desarrollo (Haberler, 1960, pp. 333-334; Meier, 1968, pp. 59-60).

Sin duda, las críticas anteriores muestran la inadecuación de las series de precios utilizadas en los documentos estructuralistas iniciales. Es de señalar que tampoco se elaboraron, durante largos periodos, informaciones y estudios que comprobasen de manera satisfactoria la existencia de una tendencia a largo plazo al deterioro de los términos del intercambio de mercancías. En parte ello se debió a las dificultades propias de esta tarea: la argumentación estructuralista está vinculada a movimientos de los precios a muy largo plazo; la misma no se refiere al comercio de bienes primarios y de manufacturas en general, sino al intercambio de bienes industriales producidos en las economías centrales por bienes primarios producidos en las economías periféricas, donde la información resultaba escasa y de mala calidad; en rigor, la tesis clave sobre la diferenciación de ingresos no requiere considerar sólo relaciones de precios, sino también calcular índices de productividad, a fin de contar con series de los términos del intercambio doble factoriales.

No obstante que la información disponible hacia los años cincuenta era sin duda insuficiente para corroborar los puntos de vista estructuralistas,²⁰ de ella parecen derivar conclusiones que les son favorables. Destacan en este sentido las afirmaciones del minucioso trabajo de C. P. Kindleberger sobre los términos del intercambio de Europa, donde se observa que “en la experiencia europea, los términos del intercambio se movieron en contra de los países subdesarrollados”, y

²⁰ Algunas fuentes de información sobre el comportamiento de los términos del intercambio de mercancías en periodos muy largos pueden consultarse en Morgan (1959, pp. 21-23).

que “la relación factorial doble del intercambio debe haberlo hecho aún más” (Kindleberger, 1956, pp. 233 y 240). Los resultados de un estudio reciente vienen a reforzar tales puntos de vista. En efecto, el mismo muestra que entre los años 1900 y 2000, los términos del intercambio de los productos básicos (exceptuado el petróleo) cayeron en la segunda fecha a un tercio de su valor en la primera (Ocampo y Parra, 2003).

En cuanto a la debilidad del sustento empírico de la tendencia al deterioro, se señala asimismo que los índices de los términos del intercambio de mercancías no toman en cuenta las variaciones de calidad, y sólo muy insuficientemente los productos nuevos. Como a largo plazo estos cambios tienen gran importancia en los bienes industriales, y escasa en los primarios, la evaluación del empeoramiento de la relación de precios entre ambos tipos de bienes resulta sesgada: los índices ignoran los mencionados cambios, y por ende no reflejan los efectos favorables de los mismos sobre el bienestar de las economías importadoras de productos industriales (Haberler, 1960, p. 332). Cabe observar, sin embargo, que esta argumentación no contradice ni invalida las observaciones sobre el significado del fenómeno del deterioro, objeto del apartado 1.

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

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

Tal diferenciación puede expresarse mediante una *relación* entre los ingresos reales por persona ocupada de ambas economías, la cual no es afectada por los cambios de calidad, pues éstos se producen en bienes que forman parte, a la vez, de los ingresos reales de los dos polos componentes del sistema. La expresión [3] puede ser referida a dos periodos arbitrarios:

$$y1 = \frac{Lp1.Pp1}{Li1.Pi1} \qquad y2 = \frac{Lp2.Pp2}{Li2.Pi2} \qquad [3]$$

El estructuralismo postula que esta relación disminuye –esto es, que los ingresos se diferencian–, en virtud del mayor aumento de la productividad industrial y

del deterioro de los términos del intercambio. En el primer periodo, tanto el ingreso medio primario ($Lp1 \cdot Pp1 / Pi1$) como el industrial ($Li1$) están medidos en unidades físicas de bienes industriales del tipo elaborado en ese periodo. En el siguiente, los ingresos de los dos polos ($Lp2 \cdot Pp2 / Pi2$ y $Li2$, respectivamente), están expresados en unidades físicas de las manufacturas del año dos, que se suponen de calidad superior a las del año uno. Como puede apreciarse, el cambio de calidad en nada afecta la evaluación de la relación entre ingresos (la cual, por lo demás, carece de unidades, justamente por tratarse de una relación).

3. *Las causas del deterioro*

Frecuentemente se hace referencia a las intensas fluctuaciones de los términos del intercambio de mercancías, admitiendo la importancia de sus repercusiones en las economías de menor desarrollo. Pero se señala que tales fluctuaciones no son, sin más, extrapolables hacia el futuro y, sobre todo, se niega que en ellas pueda percibirse cualquier tendencia de largo plazo al deterioro (Haberler, 1960, pp. 34-48).

Además de la refutación empírica, existen objeciones aisladas a algunos de los argumentos estructuralistas utilizados en la explicación teórica de esa tendencia. La primera a considerar, más que una crítica es la breve expresión de un punto de vista alternativo: se aduce que si bien los elementos monopólicos en el mercado de trabajo de los centros ejercen influencia en el alza del nivel general de precios, difícilmente se entiende cómo puedan tenerla en el supuesto movimiento de los precios relativos en contra de los bienes primarios (Haberler, 1960, pp. 335-336; Meier, 1968, pp. 63-64).

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

La segunda objeción se refiere al argumento de acuerdo con el cual la demanda céntrica de importaciones de productos primarios elaborados por la periferia crece con relativa lentitud, comparativamente con la demanda periférica de importaciones de bienes producidos por la industria de los centros. En este sentido, se arguye que la operación de la ley de Engel —relativa únicamente

te a la demanda de alimentos y al comportamiento de poblaciones homogéneas—no puede ser extrapolada a la demanda mundial de productos primarios, en virtud de dos razones principales: la misma incluye materias primas de origen mineral e insumos agrícolas no alimenticios; la demanda de alimentos puede crecer con intensidad en la propia periferia.

Esta segunda crítica supone erróneamente que el argumento estructuralista de la disparidad de elasticidades atribuye sólo a la ley de Engel la baja elasticidad-ingreso de la demanda céntrica de importaciones primarias provenientes de la periferia. En verdad, tal argumento enfatiza los efectos del cambio tecnológico sobre la utilización de insumos y sobre el propio consumo, efectos explícitamente considerados a los cuales se hizo referencia en el apartado 2.

Asimismo, es de observar que el concepto de disparidad de elasticidades está referido a dos “poblaciones homogéneas” (para usar la nomenclatura de la crítica), esto es, a los dos polos que constituyen el sistema centro-periferia. Este concepto sintetiza las características de la demanda de importaciones que cada uno realiza al otro, con el fin de examinar las dificultades que tales características virtualmente generan en el intercambio comercial, y sin desmedro de que en cada polo haya otros elementos a considerar —entre ellos el vigor de la demanda de alimentos en el interior del polo periférico.

Como se ha podido apreciar, la primera crítica refuta parte de los argumentos explicativos de la tendencia al deterioro que tienen que ver con las distintas condiciones del mercado de trabajo y/o con la diferenciación de salarios entre periferia y centro; la segunda refuta algunos de los argumentos relativos a la disparidad en el dinamismo de la demanda de importaciones de la periferia con respecto a la del centro. Interesa destacar que en ambos casos, al considerar cada argumento de manera aislada, las críticas colocan en primer plano el fenómeno mismo del deterioro, y se circunscriben a la sola tarea de impugnar su existencia. Desde otro ángulo, tales críticas ignoran las amplias teorías construidas para explicarlo, en las cuales el deterioro constituye apenas una de las tendencias resultantes de la operación del sistema centro-periferia; aún más, la parcialidad de las críticas oculta que el análisis de este sistema (y no la tendencia al deterioro) constituye en verdad el objetivo y la característica principal de esas teorías.²¹

²¹ Se está haciendo referencia a las teorías descritas en el capítulo 2 y en el presente. En trabajos de varios autores se realiza un análisis similar de la significación del deterioro, y se le atribuyen causas semejantes. El artículo de Singer (1950), “The distribution of gains between investing and borrowing countries”, al que ya se hizo referencia, publicado de forma casi simultánea con los primeros documentos estructuralistas, es uno de los más conocidos. La peculiaridad del enfoque estructuralista consiste justamente en inscribir, desde un comienzo, la explicación del fenómeno del deterioro dentro de una concepción más amplia sobre la forma de operar del sistema centro-periferia.

4. SOBRE EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA INFLACIÓN

Este enfoque se encuentra contenido en un amplio conjunto de trabajos publicados entre 1950 y 1963. Sus distintos autores brindan puntos de vista personales sobre los procesos inflacionarios latinoamericanos, aun cuando casi todos hayan estado vinculados a la CEPAL de forma directa, en esos años.¹ J. Noyola (1957), A. Pinto (1956a, 1956b, 1958, 1960, 1963, 1968), J. Olivera (1960, 1963) y O. Sunkel (1958, 1959, 1963a y 1963b) se configuran como los de difusión más amplia.²

Como es claro, el enfoque en cuestión dice respecto a problemas de coyuntura o macroeconómicos de corto plazo. Sin embargo, ha de tenerse presente que muchas de las ideas sobre la naturaleza estructural de los obstáculos al desarrollo (entre ellos, los de índole sociopolítica), así como sobre la necesidad de emprender “reformas de estructura” para superarlos, comenzaron a plantearse y articularse en el marco de aquel enfoque. De ahí la conveniencia de revisarlo con brevedad, a título de antecedente conceptual significativo de los análisis de largo plazo objeto de la segunda parte, y en especial del capítulo 5.

I. LA OPOSICIÓN AL ENFOQUE MONETARISTA

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

Aunque las perspectivas varían con el autor y cada esquema de análisis posee

¹ En verdad, la institución mencionada nunca aceptó tales puntos de vista como propios. Ello se liga a la postura de Prebisch —por entonces su secretario ejecutivo— quien se opuso explícitamente a los mismos a través de su artículo “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria” (Prebisch, 1961).

² Mencionados en orden cronológico, los demás autores que abordaron el tema de la inflación, y que constan en la bibliografía adjunta a esta primera parte, son los siguientes: CEPAL (1956); Kaldor (1957); Matus (1958); Del Canto (1958); Martner (1958); Furtado (1960); Oliveira Campos (1960 y 1961); Hirschman (1961); Felix (1961); Grundwald (1961); CEPAL (1962); Marshall (1963); Seers (1963).

matices propios,³ los diversos trabajos presentan un rasgo principal en común: consideran que los procesos inflacionarios latinoamericanos tienen sus raíces en desequilibrios generados en la esfera real del sistema económico y, especialmente, en ciertas características y rigideces de los sectores externo y agrícola.

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

En el lapso en que tuvo vigencia, el enfoque estructuralista de la inflación fue muchas veces presentado por contraste con la posición “monetarista”, atribuida al Fondo Monetario Internacional. En los hechos, esta última se expresaba mediante propuestas de políticas de estabilización, posteriormente concertadas con varios países del área, con base en distintas “cartas de intención”. Desde el ángulo estructuralista, tales políticas fueron visualizadas como un conjunto de medidas tendientes a contraer el gasto nacional, pero además a liberalizar el sistema económico. Considerada a grandes rasgos, la posición monetarista habría aconsejado combatir la inflación a través de decisiones como las siguientes: reducir o eliminar el déficit fiscal, principalmente mediante la limitación del gasto público y el aumento de tarifas en servicios públicos deficitarios; contener la expansión monetaria y crediticia, adecuándola a las necesidades reales del aumento de la actividad económica; devaluar sustancialmente el tipo de cambio y atenuar las restricciones tarifarias y no tarifarias al comercio exterior; eliminar el control de precios de diversos productos de primera necesidad, entorpecedor de la correcta operación del sistema de precios; disminuir o postergar los reajustes de las remuneraciones del trabajo.

Siempre de acuerdo con el enfoque estructuralista, estas recomendaciones se basaban en cierto tipo de diagnóstico que en general permanecía implícito, y que destacaba la ineficiente conducción estatal de la política de corto plazo. En sus líneas más gruesas, el origen y la reiteración de las tensiones inflacionarias habrían sido visualizados del siguiente modo: el financiamiento del gasto público con emisión inorgánica o, con más amplitud, la irracionalidad de la política monetaria y crediticia, dan lugar al alza del nivel general de precios; las presiones para mantener la significación real de sueldos y salarios fuerza el reajuste de las remuneraciones del trabajo; con igual finalidad, se establecen controles de precios de ciertos bienes altamente ponderados en el consumo de los estratos medios y bajos; las alzas de precios implican que la moneda nacional pierde poder adquisitivo interno,

3 Véase Sierra (1970), donde se presenta una síntesis de las visiones de diferentes autores.

mientras conserva el externo, al tipo de cambio prevaleciente; a pesar de este desajuste, y para evitar nuevas alzas de precios, la autoridad monetaria resiste y demora la devaluación de la moneda nacional, al tiempo que impone complejos controles a las importaciones; tal política desestimula las exportaciones y mantiene latente una fuerte demanda insatisfecha de productos importados; a la larga, esa tendencia al desequilibrio externo se hace efectiva y obliga a elevar el tipo de cambio; empero —y debido a sus efectos sobre los precios—, por lo general la devaluación se realiza en medida insuficiente. En síntesis: la expansión excesiva de los medios de pago origina, por presiones de demanda, alzas de los precios internos; como el tipo de cambio no se altera en igual proporción, estas alzas dan lugar a desequilibrios en el balance de pagos y a intervenciones estatales que distorsionan la operación del sistema de mercado, tanto en lo interno como en lo internacional.

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

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

II. LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

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

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

Expresados de otro modo, los puntos de vista estructuralistas acerca de la inflación se insertan en el conjunto de enfoques que no la perciben como un simple fenómeno monetario, sino como relacionada con desequilibrios de carácter real, que se manifiestan en un aumento pertinaz del nivel general de precios. A título ilustrativo, se citan con frecuencia tres tipos de factores capaces de dar origen a tales desequilibrios: de carácter estructural, como la distribución de la población activa por ocupaciones y la variación de los niveles de productividad entre los distintos sectores productivos; de carácter dinámico, como las diferencias entre el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto y el de algunos sectores específicos; de carácter sociopolítico o institucional, como la estructuración del sector privado y su grado de monopolio, la organización sindical y su poder de negociación, la participación de distintos grupos en el manejo del aparato estatal, etcétera (Noyola, 1957).

A partir de puntos de vista como los que se acaban de esbozar, diversos autores latinoamericanos intentan organizar un conjunto mínimo de categorías de

análisis, en un esquema teórico de fácil manejo, que posea un grado de generalidad suficiente para lanzar luz sobre los distintos procesos inflacionarios constatables en la región, y sobre sus similitudes y diferencias.

En cuanto a las categorías de análisis, se distinguen por una parte los *factores estructurales*, a su vez subdivididos en *presiones básicas* y *elementos sociopolíticos e institucionales*; y por otra, se hace referencia a los *mecanismos de propagación*.⁴

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

Los elementos de tipo sociopolítico e institucional tienen que ver con la organización misma del aparato de gobierno, en varios de sus niveles y ámbitos, o con distintos aspectos del marco jurídico que da forma y regula a dicha organización. Pero además, entre estos elementos se cuentan la base de sustentación de los grupos sociales, el grado de desarrollo de sus organizaciones, y su capacidad de inducción de las decisiones gubernamentales o de injerencia en las mismas. A título de ejemplo, entre estos elementos se pueden enumerar la concentración del sistema bancario y sus interconexiones con los sectores productivos; el grado de sindicalización de la fuerza de trabajo; la importancia de la propiedad pública en la esfera productiva; las características del sistema tributario y crediticio y la organización de las instituciones que los rigen.

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

El mecanismo crediticio, que es el segundo a considerar, está relacionado con la flexibilidad del sistema bancario para dotar a la economía de medios de

⁴ Esta clasificación combina las propuestas por J. Noyola en el artículo recién citado, y por A. Pinto (1956b). Dada su incidencia en el enfoque estructuralista en su conjunto, merece destacarse el artículo de O. Sunkel datado en 1959.

pago. Asimismo, se lo asocia a los vínculos de ese sistema con los grupos empresariales y con los intereses industriales, cuyas presiones inducen a aumentar la cantidad de dinero en correspondencia con las alzas de precios y con las necesidades de liquidez que traen consigo.

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

III. EL PROCESO INFLACIONARIO

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

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

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

De suyo, ésta constituye una base de tensiones inflacionarias, pues a la larga trae consigo modificaciones en el tipo de cambio, que a su vez aparejan aumentos en los precios. En épocas de bonanza, tanto las exportaciones como el ingreso social crecen con intensidad; de este modo, si los incrementos de la demanda no son satisfechos con producción interna, pueden serlo con importaciones, lo cual atenúa las presiones hacia el alza de los precios internos. Sin embargo, al sobrevenir déficit en el balance de pagos —ya se deban a oscilaciones de los términos de intercambio o a la realización de la tendencia al desequilibrio comercial propia de la industrialización sustitutiva— se abren a grandes rasgos dos opciones de política económica: comprimir el nivel de actividad e ingreso (o su tasa de expansión), a fin de restaurar el equilibrio comercial; mantener el nivel de ingreso (o su ritmo de crecimiento), y tomar al mismo tiempo medidas de restricción a las importaciones, adecuándolas a la lenta expansión de las exportaciones, a fin de impedir que la tendencia al desequilibrio se haga efectiva o se acentúe.

Los elementos que se han denominado sociopolíticos e institucionales obran

en el sentido de adoptar la segunda opción. Presionan en favor de la misma las fuerzas que impulsan la industrialización, como son los grupos de interés industriales, las organizaciones sindicales, e incluso los estratos de ingresos medios, de los cuales una parte significativa depende directamente del aparato estatal.

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

El enfoque estructuralista destaca el carácter monopólico de la industria interna y el exceso de protección como factores que actúan en el alza de los precios del sector manufacturero. La mayor importancia de la argumentación recae, sin embargo, sobre la rigidez de la oferta agrícola, derivada de las condiciones de propiedad y tenencia del suelo. De por sí, esta rigidez tiende a agravar el desequilibrio externo, tanto en países importadores como en los que exportan insumos agropecuarios y alimentos. Pero además incide directamente sobre el proceso inflacionario, pues ante la inelasticidad de oferta, los aumentos de los ingresos monetarios se reflejan en incrementos de los precios de los productos agrícolas destinados al mercado interno; a su vez, las alzas de precios de los alimentos gravitan decisivamente en las variaciones del nivel real de salarios.

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

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

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

La breve presentación anterior no describe en detalle los diversos trabajos en los cuales se fue configurando el enfoque estructuralista de la inflación, sino las características comunes a esos trabajos, entre las que destaca la importancia concedida al análisis de algunos factores de naturaleza estructural. Asimismo, tal presentación sugiere que el análisis de la incidencia de los elementos y mecanismos que operan en el corto plazo, y de su conexión con los de largo plazo, sólo se realiza a un nivel muy general y discursivo. Probablemente esta imprecisión explica por qué el enfoque mencionado no planteó con claridad políticas antiinflacionarias de corto plazo, compatibles con sus puntos de vista con respecto al proceso de desarrollo y a las rigideces estructurales que le son inherentes.

Sin embargo, al poner en primer plano ciertas características de estructura de las economías periféricas —como el régimen de propiedad y tenencia de la tierra en el sector agrícola y la especialización primario-exportadora del sector externo— la discusión del fenómeno inflacionario desempeñó un papel importante en la transformación de las teorías relativas al largo plazo, y en especial en las consideradas en el capítulo 5.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, J. (1970), "Teoría y programación del desarrollo económico", *Cuadernos del ILPES*, núm. 1, 1a. edición: 1955. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Central de la República Argentina (1972), *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1944*, Buenos Aires.
- (1943), *Memoria del Banco Central de la República Argentina, 1942*, Buenos Aires.
- (1939), *Memoria del Banco Central de la República Argentina, 1938*, Buenos Aires.
- Bethell, L. (ed.) (1933), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1976), "América Latina: relación de los precios de intercambio", *Cuadernos estadísticos de la CEPAL*, núm. 1, Santiago de Chile.
- (1962), "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, núm 1, febrero.
- (1959), *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), México, sede subregional de la CEPAL en México.
- (1956), "Algunos aspectos del proceso inflacionario en Chile", *Boletín económico de América Latina*, vol. 1, núm. 1, enero.
- (1955a), *Introducción a la técnica de la programación* (E/CN.12/363), México, Sede subregional de la CEPAL en México.
- (1955b), *Estudio económico de América Latina, 1954* (E/CN.12/362/Rev. 1), Santiago de Chile.
- (1953), *Estudio preliminar sobre la técnica de la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/292), Santiago de Chile.
- Cibotti, R. y E. Sierra (1970), *El sector público en la planificación del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Cibotti, R., A. Núñez del Prado y P. Sáinz (1973), "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Siglo XXI Editores.
- Del Canto, J. (1958), "América Latina: desarrollo económico y estabilización económica", *El trimestre económico*, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Desarrollo económico* (1979), "El plan de desarrollo económico ante el Honorable Senado (Plan Pinedo), noviembre de 1940", vol. 19, núm. 5.
- Ellis, H.S. (comp.) (1960), *El desarrollo económico y América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ellsworth, P.T. (1956), "The terms of trade between agriculture and industrial countries", *Inter-American Economics Affairs*, vol. 10.
- Escudé, C. (1983), *Gran Bretaña, los Estados Unidos, y la declinación argentina*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.

- Felix, D. (1961), "Otro enfoque de la controversia monetarista versus estructuralista", *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- FGV/CPDOC (Fundação Getulio Vargas/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil) (1940a), "Carta de Pinedo a Berger, Buenos Aires, 12/09/1940", *Arquivo Souza Costa (40/09/12)*, Río de Janeiro.
- (1940b), "Carta de Pinedo a Aranha, Buenos Aires, 27/09/1940", *Arquivo Osvaldo Aranha (40/01/23)*, Río de Janeiro.
- Fodor, J. y A. O'Connell (1973). "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo económico*, vol. 13, núm. 49, abril-junio.
- Folha de São Paulo* (1993), São Paulo, 26 de septiembre.
- FRUS (Foreign Relations of the United States) (1942), "Correspondence respecting America", *Diplomatic Papers, 1934-1958* (A 381/298/2), parte 1, Washington, D.C.
- (1940a), "Forcing relations office", *Diplomatic Papers, 1934-1958*, vol. 5, Washington, D.C.
- (1940b), "Political correspondence", *Diplomatic Papers, 1934-1958* (371, 241-6), Washington, D.C.
- Furtado, C. (1960), "Industrialização e inflação", *Economia Brasileira*, julio-diciembre.
- González, N. y D. Pollock (1991), "Del ortodoxo al conservador ilustrado: Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-43", *Desarrollo Económico*, vol. 30, núm. 120, enero-marzo.
- Gravil, R. (1978), "A time of acute dependence: Argentina in the thirties", *The Journal of European Economic History*, vol. 7, núm. 2-3.
- Grundwald, J. (1961), "La escuela estructuralista. Estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno", *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Gurrieri, A. (2001), "Las ideas del joven Prebisch", *Revista de la CEPAL*, núm. 75 (I.C/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (1982), "La economía política de Raúl Prebisch", *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Haberler, G. (1960), "Los términos del intercambio y el desarrollo económico", *El desarrollo económico y América Latina*, H.S. Ellis (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A.O. (comp.) (1961), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1973), *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- (1966), *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores.
- Kaldor, N. (1957), "La inflación chilena y la estructura de la producción", *Panorama Económico*, núm. 180, noviembre.
- Kindleberger, C.P. (1956), *The Terms of Trade, an European Case Study*, Nueva York, The Technology Press of MIT/J. Wiley & Sons.
- Llach, I. (1984), "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 92, Buenos Aires.
- Love, J.L. (1977), "Center-periphery and unequal exchange: origins, and growth of an

- economic doctrine”, reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Houston, diciembre.
- Marshall, J. (1963), “La estabilización monetaria en Chile, 1959-1960”, *Revista de Economía Latinoamericana*, núm. 10, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Martner, G. (1967), *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI Editores.
- (1958), “La inflación chilena en el pensamiento y en la acción”, *Panorama Económico*.
- Matus, C. (1972), *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI Editores.
- (1958), “Algunos pensamientos acerca de la inflación: política antiinflacionaria y desarrollo económico”, documento presentado a las Jornadas de desarrollo económico, Santiago de Chile, julio, inédito.
- Meier, G.M. (1968), *The International Economics of Development*, Nueva York, Harper and Row Publishers.
- Morgan, T. (1959), “The long run terms of trade between agriculture and manufacturing”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 8, núm 1, octubre.
- Noyola, J. (1957), “Inflación y desarrollo económico en Chile y México”, *Panorama Económico*, vol. 11, núm. 170, julio.
- O’Connell, A. (1984), “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 92, enero-marzo.
- Ocampo, J.A. y M.A. Parra (2003), “Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century”, *serie Informes y estudios especiales*, núm. 5 (LC/L.1813-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2003, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.03.II.G.16.
- Oliveira Campos, R. de (1961), “Dos opiniones sobre la inflación en Latinoamérica”, *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- (1960), “La inflación y el crecimiento equilibrado”, *El desarrollo económico y América Latina*, H.S. Ellis (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Olivera, J. (1963), “La inflación estructural y el estructuralismo latinoamericano”, *Inflación y estructura económica*, O. Sunkel y otros, Buenos Aires, Paidós.
- (1960), “La teoría no monetaria de la inflación”, *El trimestre económico*, núm. 27, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Pinto, A. (1968), “Raíces estructurales de la inflación en América Latina”, *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1963), “El análisis de la inflación: estructuralistas y monetaristas; un recuento”, *Economía*, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, segundo trimestre.
- (1960), “Estabilidad y desarrollo: ¿metas incompatibles o complementarias?”, *El Trimestre Económico*, vol. 27, núm. 2, México, FCE, abril-junio.
- (1958), *Ni estabilidad ni desarrollo, la política del Fondo Monetario*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1956a), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1956b), *La intervención del Estado y la empresa privada. ¿Es posible detener la inflación?*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

- Prebisch, R. (1973a), "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primera edición: 1950.
- (1973b), "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", *serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primera edición: 1951.
- (1973c), "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano", *serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1a ed., 1954.
- (1972), "Análisis de la experiencia monetaria argentina", *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1944*, Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires.
- (1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, núm. 1, febrero, 1a. ed., 1949.
- (1961), "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín económico de América Latina*, vol. 6, núm. 1, marzo.
- (1959), "Commercial policy in the underdeveloped countries", *American Economic Review*, vol. 49, núm. 2, mayo.
- (1954a), "Exposición en la sesión del Comité Plenario de la CEPAL, 8 de febrero de 1954" (E/CN.12/AC.24/9 Rev.1., Suplemento 2), Nueva York, decimoséptimo periodo de sesiones del Consejo Económico y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1954b), "Programación del desarrollo económico y la iniciativa privada", documento presentado a conferencia en la Cámara Argentina de Comercio, Buenos Aires, 19 de febrero, inédito.
- (1953a), "Exposición verbal durante el quinto periodo de sesiones de la CEPAL", abril, inédito.
- (1953b), "A mística do equilíbrio espontâneo da economia", inédito.
- (1952a), "Exposición durante la séptima Asamblea Anual de Gobernadores del BIRF del 10 de septiembre de 1952", Junta de Gobernadores del Banco Mundial, inédito.
- (1952b), "Exposición en el primer Comité Plenario de la CEPAL, 11 de febrero de 1952" (E/CN.12/AC.16/15), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1952c), "Soviet challenge to American leadership: America's role in helping underdeveloped countries", inédito.
- (1948), "Introducción al curso de dinámica económica", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*, vol. 1, núm. 4, julio.
- (1947), *Introducción a Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1946), "Intervención en Banco de México", *Banco de México. Memoria de la primera reunión de técnicos sobre problemas de banca central del continente americano*, México, Banco de México.
- (1944a), "El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países", *Revista de Ciencias Económicas*, núm. 272, Buenos Aires, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, marzo.

- (1944b), "Observaciones sobre los planes monetarios internacionales", *El Trimestre Económico*, vol. 11, núm. 42, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- (1934), "La inflación escolástica y la moneda argentina", *Revista de Economía Argentina*, vol. 4, julio-agosto.
- (1933), "La conferencia económica y la crisis mundial", *Revista Económica*, vol. 6, núm. 1, Buenos Aires, enero.
- Rock, D. (1991), "Argentina, 1930-1946", *The Cambridge History of Latin America*, vol. 8, L. Bethel (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores.
- (1977), "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, núm. 3, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- Schumpeter, J.A. (1971), *Historia del análisis económico*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Seers, D. (1963), "La teoría de la inflación y el crecimiento en las economías subdesarrolladas: la experiencia latinoamericana", *El Trimestre Económico*, vol. 30, núm. 119, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Sierra, E. (1970), *Tres ensayos de estabilización en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Singer, H. (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, núm. 40.
- (1949), *Postwar Price Relation Between Underdeveloped and Industrialized Countries* (E/CN.1/Sub.3/3.5), Nueva York, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- Solow, R.M. (1962), "Technical progress, capital formation and economic growth", *American Economic Review*, núm. 52.
- Soza, H. (1966), *Planificación del desarrollo industrial*, México, Siglo XXI Editores.
- Sunkel, O. (1963a), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *Inflación y estructura económica*, O. Sunkel y otros, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- (1963b), "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- (1959), "Un esquema general para el análisis de la inflación", *Economía*, núm. 62, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.
- (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El trimestre económico*, vol. 25, núm. 4, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sunkel, O. y otros (1963), *Inflación y estructura económica*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Tulchin, J.S. (1990), *Argentina and the United States: a Conflicted Relationship*, Boston, Twayne Publishers.
- Viner, J. (1961), *Comercio internacional y desarrollo económico*, Madrid, Tecnos.
- (1937), *Studies in the Theory of International Trade*, Nueva York, Harper and Row Publishers.

SEGUNDA PARTE

EL DESARROLLO Y LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES (AÑOS SESENTA Y SETENTA)

En la introducción general ya se ha hecho referencia a los componentes de esta segunda parte, relativa a las contribuciones de los años sesenta y setenta. De ahí que baste reiterar aquí que éstas corresponden, sucesivamente, a los enfoques “más que económicos” sobre el desarrollo latinoamericano y sobre su virtual tendencia al estancamiento, elaborados por Prebisch y Medina (capítulo 5); al “enfoque de la dependencia”, cuya presentación privilegia el acercamiento realizado por Cardoso y Faletto (capítulo 6); al modo de ver el desenvolvimiento con base en los llamados “estilos de desarrollo”, y a las controversias que éstos suscitaron (capítulo 7); a enfoques que enfatizan el dinamismo de las ramas de bienes de consumo duradero y de medios de producción por su relevancia para el desarrollo de economías periféricas de grandes dimensiones, con apoyo especial en la experiencia brasileña (capítulo 8); a la visión peculiar de Furtado, quien refiere el desarrollo al sistema global de la cultura (capítulo 9); a la reconsideración y revaloración del tema de la democracia, en las últimas obras de Medina y Prebisch, así como en artículos de Cardoso contemporáneos a estas obras (capítulo 10). El tratamiento de estas contribuciones es precedido por la introducción siguiente, que culmina sintetizando los aspectos de las mismas atinentes a las transformaciones sociales.

INTRODUCCIÓN

En la introducción a la primera parte se privilegia la descripción de ciertos hechos económicos y de ciertos condicionamientos geopolíticos que precedieron a la obra fundacional de Prebisch. En efecto, ésta data de 1949, en tanto que aquellos hechos y circunstancias están fundamentalmente ligados al devenir de la economía argentina, durante la gran depresión y la segunda guerra mundial.

En cambio, la introducción que sigue, relativa al pensamiento estructuralista de los años sesenta y setenta considerará fenómenos que tienen lugar en estas décadas, y otros que también incidieron en ese pensamiento, acaecidos en la década previa. Asimismo, serán tenidos en cuenta ciertos aspectos clave de las ideas que se fueron desarrollando en esos tiempos.

i] Diversos estudios empíricos muestran que los años cincuenta son parte del periodo llamado de sustitución “fácil” de importaciones, en que predomina la que se va dando en la industria liviana. Sin embargo, y aunque de forma incipiente, en la segunda mitad de esa década comienza a delinearse la fase de sustitución “difícil”, en tanto en ese lapso se emprende la instalación de algunas actividades de las industrias química y metalmecánica, y junto con ello, se hace visible la presencia de la inversión extranjera directa destinada a la producción para el mercado interno.¹

Por otra parte, los esfuerzos desplegados para el desenvolvimiento de la industrialización sustitutiva durante toda la década mencionada, y en particular los más exigentes de su segunda mitad, se cumplieron al amparo de fuertes medidas proteccionistas y de considerables requerimientos de inversión pública. Ambos guardan relación con los graves desequilibrios de finales de los cincuenta y principios de los sesenta (Thorp, 1998, pp. 170-183); cuando sobrevienen crisis de balanza de pagos, aumenta el déficit público y se acelera la inflación.²

No sin conexión con estos desequilibrios, en la primera mitad de los sesenta, las altas tasas de crecimiento industrial alcanzadas en la década anterior se reducen a la mitad. De este freno al impulso de la industrialización, coadyuvado en diversos países por medidas ortodoxas de control de la demanda, surge la ima-

¹ Véanse Katz y Kosacoff (1989) y Suzigan (1986). Obsérvese que la inversión extranjera anterior a la segunda gran guerra se concentraba en actividades vinculadas a la exportación.

² Ejemplos de esta aceleración se encuentran en los casos de Argentina y Brasil. En el primero, en 1961, la tasa anual de inflación era cinco veces mayor que en 1955. En el segundo, la misma se multiplicó por cuatro, entre aquellos años. En ambos casos, estas tasas pasaron de valores de un dígito en los cincuenta, a dos dígitos a mediados de los sesenta. En 1965, alcanzaron 43% en Argentina y 30% en Brasil, medidas por el IPC. (OxLAD, s/f).

gen de que se está en presencia de un *impasse*, comprometedor de su continuidad. Más precisamente, se generaliza el temor, y también la opinión, de que se está frente a la emergencia de un fenómeno de largo plazo: el estancamiento industrial y productivo.

ii] Conviene considerar el marco geopolítico en que se inscribe la problemática económica recién sintetizada, y la visión “estagnacionista” que se fue formando a partir de la misma.

Es de reconocimiento generalizado que, en los años cincuenta, existieron en las relaciones hemisféricas claros sesgos conflictivos. Antes que nada, éstos giraban en torno a la demanda latinoamericana de un apoyo financiero sustancial de los Estados Unidos para su proceso de industrialización, a lo que se agregaban solicitudes de acuerdos de estabilización de precios de los principales productos exportados desde el área.

Por otro lado, al percibirse como inevitable penetrar en una etapa de sustitución “difícil” (y consolidar un nuevo patrón industrial), se recrudece en la región la expectativa de contar con apoyos viabilizadores brindados desde los Estados Unidos, por la vía de alguna iniciativa similar a la del Plan Marshall.³ Más aún, la necesidad de tales apoyos encontró también fundamento en la institucionalidad emergida de Bretton Woods. Si bien la misma no impedía niveles elevados de protección, sí contenía fuertes elementos discriminatorios de los intereses de los países en desarrollo. De ahí el reforzamiento de puntos de vista según los cuales sus problemas no podrían resolverse con la sola base del multilateralismo, requiriendo una decidida ayuda bilateral norteamericana.⁴

Mientras tanto, estas expectativas crecientes de cooperación encontraban en los Estados Unidos ecos en extremo tenues. En efecto, formaba parte de la política externa de ese país el *desideratum* de reducir al mínimo sus compromisos financieros en la región, en tanto la misma era decisivamente pautada por el

³ Simonsen (1958), considera en detalle las preocupaciones sobre el futuro de la industria latinoamericana montada a partir de la segunda posguerra.

⁴ Durante las conferencias internacionales de Londres (septiembre de 1946), Ginebra (abril de 1947) y La Habana (noviembre de 1947), se elaboraron las bases de una Organización Mundial de Comercio (propuesta en 1948), que no llegó a implementarse (no fue siquiera enviada al Congreso estadounidense para su ratificación). La propuesta incluía distintas cláusulas que favorecían a los países en desarrollo, por lo que su fracaso fue interpretado como una señal negativa por los mismos (véase Curzon, 1965, cap. VII; Gardner, 1956). Aunque algunas de estas cláusulas se incorporaron más tarde al GATT, a través de su artículo XVIII, el recurso a las mismas estaba sujeto a tantas restricciones que eran de hecho inoperantes (Curzon, *ibid.*). La idea de que el sistema internacional de posguerra desconsideraba la particular situación del mundo en desarrollo sería más tarde reforzada por el llamado Informe Haberler de 1958, realizado a pedido del GATT. Este informe proporcionaba evidencias de que el sistema de tarifas tenía un sesgo negativo en relación con las exportaciones de los países en desarrollo (GATT, 1958). A partir de ese momento, estos países ampliaron sus demandas, que pasaron a incluir no sólo la posibilidad de mantener la protección a sus industrias nacientes, sino también una mayor apertura del mercado mundial para sus exportaciones.

enfrentamiento con la Unión Soviética, cuya amenaza mayor se desplegaba en Europa y Asia (Rabe, 1988, p. 17). Puesto aún en otros términos: desde la perspectiva de Washington, no resultaba atractivo comprometer recursos en ambiciosos proyectos de industrialización en un área de muy baja prioridad geopolítica, al tiempo que se pretendía conducirlos con fuerte intervención estatal.

iii] Este choque entre expectativas y demandas de las dos partes, que signó la geopolítica hemisférica durante los años cincuenta, estuvo también presente en el ámbito de la integración regional. Desde aquellos años, esta última fue una pieza importante en la estrategia de industrialización propugnada por la CEPAL: se entendió que permitiría aumentar la eficiencia del proceso sustitutivo y que serviría de punto de apoyo para dar comienzo a las exportaciones de manufacturas. Además, se postuló que la integración debía contar con un acuerdo regional de pagos como mecanismo complementario, a la vez instrumento de estímulo al comercio intrazonal y de ahorro de la moneda más escasa en la mayoría de los países del área, el dólar.

En diversos momentos, esta institución participó ella misma de las relaciones geopolíticas en el ámbito mencionado, procurando contribuir a la construcción de la normativa necesaria para promover el comercio y la regulación de pagos en la región.⁵

Sin embargo, sus iniciativas fueron recibidas de forma hostil por los Estados Unidos,⁶ quienes rechazaban de plano la creación de un acuerdo comercial que ofreciera preferencias parciales y selectivas.⁷ La oposición de este país no evitó

⁵ Ya en 1948, la CEPAL solicitó al FMI un estudio sobre la posibilidad de formar un sistema multilateral de pagos, que incluyera países europeos y latinoamericanos. El estudio no consideró la propuesta viable, pero algunos años después (marzo de 1953), un trabajo conducido por Robert Triffin ofreció una perspectiva más optimista sobre el mismo tema. A fines de 1958, se reunió en Río de Janeiro el Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales de los países latinoamericanos, que negociaban un acuerdo de libre comercio. Este Grupo sugirió un sistema de compensaciones automáticas de los saldos comerciales entre países de la región, similar al que ya existía en los *clubes* formados con países europeos (Club de la Haya y Club de París, de los cuales Brasil y Argentina, respectivamente, formaban parte). Véase Urquidí (1960, pp. 36-42).

⁶ Los desacuerdos en torno a la integración latinoamericana ya se registraban antes de las negociaciones que llevarían a la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). "Latin American countries want to move in a regional direction and have more regional relationships of an economic nature [...] Our government has had a firm position against such a move [...]. Our discouraging such a development would create an unfavorable attitude because they know the successful regional development in Europe on an economic basis", Minutes of the meeting held in the Executive Office Building (54/06/21) (FRUS, 1983, p. 323).

⁷ Para la diplomacia estadounidense, las preferencias selectivas darían excesivo poder a los gobiernos para influir en los flujos de comercio, algo que ella quería evitar. La CEPAL buscó reducir las resistencias a la propuesta de una zona de libre comercio en América Latina, mostrando que la misma estaría basada en principios competitivos. Así, Prebisch manifestara lo siguiente, ante diplomáticos estadounidenses relevantes: "the idea of creating a common market for individual products in the field of capital goods would be economically productive only if there were complete freedom of competition between the indus-

que se firmara el Tratado de Montevideo de 1960, con el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), pero sí logró bloquear la celebración de un acuerdo regional de pagos, rechazado también de forma abierta por el FMI.

Ambos entendieron que tal acuerdo sería un paso atrás en el camino de la convertibilidad, y probablemente se configuraría como un estímulo al desvío de comercio.⁸ Frontalmente contrarios fueron los puntos de vista de Prebisch, quien observó que, en América Latina, la convertibilidad vino acompañada por la persistencia de fuertes restricciones comerciales. En otros términos, la índole estructural de esas restricciones llevaba a que ellas se expresasen de una forma aún más perversa con la convertibilidad, en tanto los países se veían obligados a reducir los flujos globales de su comercio.⁹

La postura de Prebisch y la CEPAL fue inicialmente derrotada, de modo que la ALALC no tuvo en sus orígenes un acuerdo de pagos que favoreciera su operación. Sin embargo, pocos años después tal instrumento sería creado (Acuerdo de Santo Domingo, de 1965), mostrando el acierto de aquella postura, en tanto cumplió desde entonces un importante papel, al permitir un significativo ahorro de dólares en el comercio regional.¹⁰

iv] Como se indicó con anterioridad (i), en la primera mitad de los años sesenta, la tasa de crecimiento industrial decae en América Latina a la mitad de lo que había sido, en promedio, durante la década anterior. Ha de observarse, sin embargo, que esa tendencia declinante se revierte, registrándose después de aquel lustro tasas de crecimiento elevadas, tanto del producto industrial como del PBI.

Para la consideración de las tendencias propias de la región, conviene tener en cuenta por separado un segundo periodo, que se extiende de 1966 a 1973. Desde la perspectiva de la economía mundial, el mismo se inscribe en la que se

tries in the countries participating in the plan", Memorandum of conversation (Dillon-Prebisch), Alvear Palace Hotel, (57/08/16) (FRUS, 1957).

⁸ Al respecto, se afirma: *The IMF, the US government and the UK have all expressed definite opposition to the view that a regional payments system for the multilateral compensation of bilateral balances is either necessary or desirable to stimulate trade among Latin American countries. In our view, the introduction of a system in which there is no automatic settlement of balances in convertible currencies would tend to perpetuate bilateralism and the maintenance of exchange controls, particularly if there were no provision for the automatic discouragement of extreme creditor and debtor positions*, Political Correspondence (1934-1963) (PRO, 1961a). Asimismo, se aduce: *A common tariff combined with arrangements for automatic credits, whereby countries with persistent surplus will be obliged to grant automatic credits to other area members rather than use the surplus to import freely from anywhere in the world, would represent a step back from the high degree of convertibility attained in Latin America*, Political Correspondence (1934-1963) (PRO, 1961b).

⁹ Asimismo, entendió Prebisch que una zona de libre comercio requeriría un sistema de crédito que permitiese absorber el impacto inicial de la liberalización, por la vía de un régimen de pagos que se tornase gradualmente convertible. La convertibilidad sería alcanzada cuando el comercio se volviera más equilibrado, con la consecuente reducción de la necesidad de saldar los balances en dólares.

¹⁰ En efecto, el porcentaje del comercio compensado por tal mecanismo pasó de aproximadamente 14% en 1966 a 40% en 1970, y a cerca de 80% a comienzos de los años ochenta (BID, 1985, p. 60).

dio en llamar “edad dorada” de la misma, expresión relativa aproximadamente a 25 años de crecimiento intenso (1950-1973), acompañado por altas tasas de empleo, y asimismo, por una convergencia tecnológica entre los Estados Unidos, Europa y Japón, que en verdad permite e induce una rápida expansión del comercio mundial.

Aunque con intensidad variable según los países, esa expansión de la economía mundial también abarca el comportamiento de la de América Latina. Aun en casos como los de Argentina y Chile, que en aquellos años eran percibidos como de escaso dinamismo, sobre todo cuando contrastados con los de Brasil y México, se registraron durante los mismos tasas de crecimiento elevadas, que no se repetirían –aunque con suerte variada– hasta la década de 1990.

Esta imagen favorable en algo cambia, cuando se mira el desempeño de la región en el ámbito del comercio internacional. Las economías que la componen mantuvieron niveles de cierre significativos, directamente asociados a un crecimiento de sus exportaciones a tasa inferior a la del conjunto de las exportaciones mundiales.¹¹ Junto con ello, se constata que las importaciones se expandieron más que las exportaciones,¹² resultando, pues, una necesidad de atraer inversión extranjera directa y de recurrir reiteradamente a préstamos externos, con la consecuencia adicional del peso cada vez mayor de los servicios financieros en el déficit en cuenta corriente.

Consultando trabajos pertinentes, se percibe además que las exportaciones latinoamericanas muestran escasos cambios de estructura, permaneciendo concentradas en bienes primarios y en manufacturas de elaboración simple. Contrariamente, se observan dificultades para avanzar en la capacidad exportadora de ramas industriales más refinadas, y en especial en aquellas portadoras de contenidos tecnológicos más elevados (por eso mismo asociables a la difusión de progreso técnico), como algunas de las pertenecientes a las industrias química, metal-mecánica y eléctrica.¹³

Sin embargo, los trabajos antedichos no interpretan este panorama como indicativo de una completa ausencia de aprendizaje industrial en el área latinoameri-

¹¹ Entre 1960-1970, el producto creció en América Latina a una tasa aproximadamente igual a la del resto del mundo, en torno a 5% anual. Pero mientras que en el mundo las exportaciones crecieron a una tasa de aproximadamente 9%, en América Latina lo hicieron a una tasa de 5.7% (CEPAL, 1996, anexo estadístico).

¹² La tasa de crecimiento de las importaciones en América Latina fue de 6.3% anual, entre 1960 y 1970.

¹³ En 1970, 51.4% de las exportaciones de América Latina eran productos primarios. Entre los productos industriales exportados, solamente 2.5% tenían origen en sectores difusores de progreso técnico. Inversamente, 84.2% de las importaciones de la región eran productos industriales, y aproximadamente 31.7% provenían de sectores difusores de progreso técnico. Naturalmente, esos porcentajes resultaban diferentes en el caso de los grandes países de la región, Argentina, Brasil y México, aunque no mucho más favorables. En efecto, la participación de los sectores difusores del progreso técnico en las exportaciones totales de esos tres países fue, en 1970, de 4.1%, 3.2% y 9.3%, respectivamente (CEPAL, 1996, anexo estadístico).

cana. Antes bien, se entiende que el mismo venía ocurriendo con una intensidad relativamente baja, en cotejo con la de los países del norte, y también comparativamente con la de los países del sudeste asiático de industrialización reciente.

Así pues, se entendió que el retardo relativo no llegaba a impedir por completo una mayor diversificación de las exportaciones, apoyada en ciertos procesos específicos de aprendizaje y aumento de la productividad (Katz, 1987). Símbolo de la existencia y de la relevancia virtual de estos procesos es la emergencia de exportaciones de tecnología (Teitel y Sercovich, 1984),¹⁴ realizadas por algunas firmas manufactureras argentinas y brasileñas.

Se concluye, por ende, que la imagen de una “siesta proteccionista”, difundida con amplitud sobre bases de argumentación liberales, no mostraba correspondencia con los resultados de la llamada “sustitución de importaciones”, ni reflejaba adecuadamente su dinamismo industrial y tecnológico. Pero por otra parte, el rezago de este último dejaba en pie la pregunta sobre la posibilidad de mantenerlo, en un mundo en creciente apertura.

v] En paralelo a los fenómenos económicos brevemente reseñados con anterioridad (puntos ii y iv), ocurren cambios de significación en las relaciones geopolíticas hemisféricas. Las demandas latinoamericanas, concientizadas y profundizadas a lo largo de los años cincuenta, se presentaron articuladamente, por primera vez, hacia fines de esa década. Ello se dio por la vía de una iniciativa del gobierno de Brasil de mayo de 1958, lanzada por su Presidente, Juscelino Kubitschek, bajo el nombre de Operación Pan-Americana (OPA). Esta fue concebida como una estrategia regional amplia, en la cual se entendía que, culminada la reconstrucción europea, la frustración de las aspiraciones al desarrollo –y con ella, las dimensiones de la pobreza en los países rezagados– habían pasado a representar los focos de inestabilidad más importantes en la guerra fría. En palabras del presidente Kubitschek: “*a batalha do mundo ocidental... é a batalha pelo desenvolvimento*”.¹⁵

Se demandaba, entonces, un mayor y más decidido auxilio público externo, además de otras medidas complementarias, entre ellas el apoyo a la integración latinoamericana. Aunque la acogida inicial resultó favorable, la OPA no llegó a generar ninguna consecuencia práctica significativa, hecho al que se asocia un sentimiento de frustración creciente.¹⁶ Por otra parte, se ha reconocido que la

¹⁴ En algunos casos, estas ventajas tecnológicas permitieron que empresas de economías periféricas realizaran inversiones directas, especialmente en otros países periféricos. Véase a este respecto Lall y otros (1984).

¹⁵ En carta a Eisenhower (FGV/CPDOC, 1958).

¹⁶ Así se lo manifiesta Kubitschek a Eisenhower en una nueva carta, enviada en julio de 1960 (FGV/CPDOC, 1960). Una posición similar puede encontrarse en Argentina, de la que son ejemplo las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Carlos Florit (“Conferencia de Prensa de S.E. el Sr. Ministro Dr. Carlos Florit”, diciembre de 1958), en las que solicita la revitalización de la iniciativa de Kubitschek.

creación del Banco Interamericano de Desarrollo (agosto de 1958) se explica mejor por las presiones surgidas luego de crearse una institución similar para el Medio Oriente que por el accionar e incidencia de la OPA (Dell, 1972).

Múltiples fuentes reconocen que, ya avanzada la administración Eisenhower (1952-1960), se comenzaron a insinuar cambios en la política hemisférica, ante el visible y creciente descontento latinoamericano. Pero fue durante la administración Kennedy (1960-1963) que estos cambios se hicieron efectivos, a través de una iniciativa lanzada en agosto de 1961: la Alianza para el Progreso. Ésta mostró claros puntos de concordancia con las ideas y posturas básicas de la OPA. Así pues, la iniciativa emergente dejaba atrás la estrecha perspectiva ideológica característica de los gobiernos estadounidenses de los años cincuenta, inscribiéndose en un nuevo clima intelectual, presente incluso en los círculos oficiales, en los cuales las ideas “desarrollistas” de Prebisch pasaron a ser consideradas, y a merecer grados diversos de simpatía (Pollock, 1987, pp. 368-369). Más aún, parecía abrirse espacio a la diagramación de políticas coincidentes con las posturas cepalinas, en tanto la elaboración de planes nacionales de desarrollo, fundados en criterios de eficiencia, pasó a constituir requisito para recibir las contribuciones financieras (básicamente originadas en fondos públicos) de la Alianza para el Progreso.¹⁷ Tal coincidencia se expresó, también, en la aceptación de políticas de transformación social, ejemplificadas por el impulso a virtuales procesos de reforma agraria.

Ha de tenerse presente que, a principios de los años sesenta, otro acontecimiento incide decisivamente en la que se venía configurando como una nueva fase en las relaciones hemisféricas. En efecto, la Revolución cubana había colocado a la región en el mapa de la guerra fría, de tal modo que ya no se la veía como cerrada a la influencia de poderes ejercidos desde otros continentes.

Cabe destacar que, como observa A. Lowenthal (1988, pp. 29-30), desde un comienzo la Alianza para el Progreso no se configuró como un proyecto supuestamente orientado a promover el desarrollo. Antes bien, no desconocía la conveniencia de alterar la correlación de fuerzas en los planos político y militar internos a cada país, en parte atribuyendo a las fuerzas armadas respectivas papeles “modernizantes” de mayor proyección. En otras palabras, la Alianza emergió asociada a una perspectiva de “seguridad nacional”, en tensión inevitable con la movilización social demandada por el impulso reformista.

Sin embargo, esta tensión genérica se desdibuja y pierde significado, frente a las funciones que pronto desempeñará la Revolución antedicha, tanto en términos de la difusión de sus contenidos ideológicos como en el plano militar. Es así como, junto a la caducidad de la Alianza para el Progreso, la geopolítica estadounidense aborda el camino delineado por la que se reconocería bajo el rótulo de “doctrina de la seguridad nacional”.

¹⁷ Adicionalmente, cabe observar que tales contribuciones eran objeto de coordinación del Comité Interamericano que presidía a la Alianza, sobre el cual Prebisch ejerció temporalmente singular influencia (Pollock, 1987, p. 369).

La prevalencia de esta última favorece la inducción de regímenes dictatoriales: a partir de 1964, las fuerzas armadas impulsan golpes de Estado en los distintos países del Cono Sur de América Latina (específicamente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Uruguay). También se verifica una mayor presencia de contenidos autoritarios en otros países, sin desmedro de que en los mismos se preserve la continuidad institucional y, con ella, los aspectos formales de la organización democrática. Como es claro, esta nueva geopolítica compromete de manera significativa los grados de autonomía de los Estados en distintos ámbitos político-militares, sin que de ella derive —como se verá oportunamente— una inevitable discontinuidad de su conducción económica y de sus respectivos procesos de desarrollo.

v] A partir de 1973, la crisis del petróleo y el colapso de Bretton Woods inauguran una nueva fase en la economía mundial, con profundas implicaciones para América Latina. Por un lado, se debilita el crecimiento del comercio internacional, en la medida que las economías centrales entran en recesión y enfrentan problemas de inflación creciente: son los años de la llamada “estagflación”. Por otro, aumentan la deuda y los préstamos externos a la región, contratados ya no con instituciones multilaterales de crédito, sino con grandes bancos privados internacionales. Una función crucial de estos últimos pasó a ser el reciclaje de los excedentes de dólares de los países exportadores de petróleo, en mercados que operan al margen de cualquier reglamentación nacional (conformando el euromercado).

Durante un breve periodo, algunos analistas creyeron que el acceso al mercado privado de crédito sería capaz de corregir los desequilibrios en la balanza comercial que el choque petrolero había contribuido a generar o agravar, en muchos países periféricos. En efecto, en los años setenta, se produjo una transferencia neta de recursos del exterior en favor de América Latina equivalente a 1.7% del PIB regional. Eso permitió sostener en la región tasas de crecimiento superiores a las de las economías centrales,¹⁸ pero a la vez se produjo un proceso muy intenso de endeudamiento: la deuda externa de los países de la ALADI, de representar 18% del PIB en 1975, pasó a constituir casi la cuarta parte, en 1980. A medida que el endeudamiento crecía y el servicio de la deuda comenzaba a absorber una parte creciente de las exportaciones (casi 30%, en esos países), se creaban las condiciones para una crisis externa de gran magnitud. El interés de los grandes bancos en colocar sus excedentes en la periferia, sin prestar la debida atención a los riesgos asumidos, se conjugó con el interés de los países en desarrollo de sostener el crecimiento en un contexto de recesión mundial, dando lugar a un espiral de endeudamiento.

En 1979 se produce un drástico aumento de las tasas de interés de los

¹⁸ En el periodo 1970-1980, el mundo desarrollado creció a una tasa de 3.1%, mientras que América Latina lo hizo a una tasa de 5.4% anual.

Estados Unidos,¹⁹ con el que culmina un cambio significativo de sus políticas económicas, el cual incide en sus relaciones con el resto del mundo. Pero aquí importa señalar que ese aumento determina el colpaso del patrón de crecimiento hasta entonces seguido en las economías del área, con base en un ingente endeudamiento contratado a tasas fluctuantes.

En algunos países, el endeudamiento externo financió experimentos radicales de política económica basados en fórmulas de “apertura a ultranza”. Tales fueron los casos de los del Cono Sur (Argentina, Chile, y en menor medida, Uruguay), en la segunda mitad de los años setenta. Las políticas de apertura comercial y financiera indiscriminada condujeron a la pérdida de una parte significativa de las capacidades tecno-productivas que esos países (especialmente Argentina) habían desarrollado a lo largo de muchas décadas de industrialización. Se interrumpió así una trayectoria de aprendizaje que, aunque lenta, había elevado gradualmente la productividad y la capacidad competitiva de partes de la industria latinoamericana. Contrariamente, en Brasil, el endeudamiento contribuyó a financiar un esfuerzo de profundización de la base industrial, orientado tanto hacia la sustitución de importaciones de bienes de producción y de bienes de capital como hacia la diversificación de las exportaciones.²⁰ Sin embargo, en ambos tipos de experiencia, la acumulación de desequilibrios en cuenta corriente culminó a principio de los años ochenta con un severo ajuste recesivo, destinado a reducir el consumo y la inversión internas, de modo de generar los saldos exportables que requería el servicio de la deuda.

vii] Las líneas iniciales de esta segunda parte, previas a la presente introducción, consisten en una breve referencia a los capítulos que la componen. Al abordar su lectura, no será difícil percibir la incidencia de los elementos económicos y circunstancias geopolíticas descritas en los puntos previos sobre los contenidos de esos capítulos.

Más que los detalles de esa incidencia, importa ahora volver a las ideas presentes en los mismos, brevemente reseñadas en la introducción general (apartado III, iii). Estas ideas conciernen a las condiciones que han de cumplirse en los ámbitos políticos, sociales y culturales del desarrollo periférico para brindarle continuidad, o si se quiere, para obviar la bipolaridad que signa el desenvolvimiento del sistema centro-periferia.

Medina y Prebisch (capítulo 5) convergen en el reconocimiento de “malfor-

¹⁹ La correspondiente a los títulos federales de ese país saltó de un valor de 11.4% en septiembre de 1979 a 17.6% en abril de 1980.

²⁰ Entre 1945 y 1972, el crecimiento en el valor agregado de las manufacturas fue de 4.4 % anual en Argentina, pero sólo de -0.8 % entre 1972 y 1981. Los valores para Chile, otro de los países que adoptaron el modelo de apertura a ultranza en los setenta, fueron de 5.2 % y 0.4 %. Inversamente, en el caso de Brasil, que no modificó sustancialmente sus políticas de industrialización en los setenta, las tasas de crecimiento del valor agregado de las manufacturas no fueron muy distintas en los dos periodos: 8.4% (1945-1972) y 6.2% (1972-1981) (Thorp, 1998, apéndice estadístico).

maciones” en las estructuras sociales que conspiran contra tal continuidad. En sus obras se apoyan los puntos de vista, muy frecuentes a lo largo de los años sesenta, sobre la necesidad de aplicar desde el Estado ciertas reformas estructurales básicas. A modo de ejemplo, pueden mencionarse las destinadas a eliminar el atraso agrario, así como revertir la mentalidad rentista del empresariado industrial, induciendo conductas modernizadoras –y por ende promotoras del desarrollo– en esos y otros ámbitos del acontecer social.

Complementarios de estos puntos de vista son los del “enfoque de la dependencia”, en la versión del mismo propia de Cardoso y Faletto (capítulo 6). Partiendo también de la experiencia de los años sesenta, y apoyándose en la observación de las perspectivas abiertas a los países latinoamericanos de grandes dimensiones, no descartan la posibilidad de impulsar desde el Estado –con el respaldo y con base en una hegemonía política adecuada– la viabilización de procesos de desarrollo sostenido, que combinen intereses foráneos y nacionales, y entre éstos, los ligados tanto a la propiedad privada como a la pública.

Variadas son las posturas comprendidas en el enfoque que se dio en llamar de “los estilos de desarrollo” (capítulo 7). Sin embargo, en todas está presente cierto trazo común: el reconocimiento de la posibilidad de dar curso a un desarrollo continuo, en tanto se apliquen políticas económicas adecuadas, pero se las imbrique en otras inscritas en el ámbito social. El resultado esperable –viabilizador de aquel desarrollo– se expresará en un cambio sustantivo en la distribución del ingreso, que de un lado asegure márgenes de ahorro suficientes, y del otro, permita realizar una producción que se expanda de forma sostenida. Se entiende, además, que tales patrones distributivos, al generalizar los aumentos de los niveles de vida en el marco de una mayor equidad, se configuran, a la vez, como condición de viabilidad social.

Las contribuciones que incorporan el análisis de los cambios en la estructura industrial en economías latinoamericanas de grandes dimensiones (capítulo 8) otorgan al Estado un papel protagónico, considerándolo como indispensable para la consecución de procesos sostenidos de desarrollo. Según se concibe, estos procesos requieren de un Estado activo en varios ámbitos, y en particular, en el cumplimiento de una función articuladora de los intereses de las distintas “fracciones del capital”. En la fase de la industrialización periférica materialmente liderada por la elaboración de bienes de consumo durables y de medios de producción, entre los componentes principales de esas fracciones se cuentan los situados en los entornos de las empresas transnacionales, de las grandes empresas nacionales, y asimismo, de las de propiedad pública. Así pues, aparece en este enfoque el reconocimiento de las posibilidades de desarrollo con arraigo principal en este “trípode”, posibilidades que a la vez suponen cambios continuos en las dimensiones de sus componentes, así como en el juego de intereses por compatibilizar. Conviene insistir: en el enfoque bajo consideración, el Estado nacional se configura como actor clave para la viabilización de estos cambios socioeconómicos.

La noción de “desarrollo endógeno”, que sintetiza los puntos de vista estratégicos de Furtado (capítulo 9), también tiene en su núcleo una idea genérica de cambio social. Entiende Furtado que ese tipo de estrategia bien puede comenzar en el ámbito sociopolítico: cabría al Estado inducir mutaciones en el mismo (incluso en lo que concierne a las relaciones entre grupos y clases que lo componen), allanando el terrero para avanzar con continuidad en la transformación de los elementos tecno-productivos que conforman la llamada “cultura material”. Pero además, Furtado pone énfasis en un posible accionar, en el ámbito antedicho, destinado a enriquecer ciertas ideas y valores –en particular, ciertos principios éticos–, base esencial del desarrollo, identificado en el marco de su pensamiento como “desarrollo del sistema global de la cultura”.

En sus últimas obras, J. Medina y R. Prebisch vuelven a convergir en sus propuestas de cambio (capítulo 10), postulando que las mismas –de raigambre sociopolítica– han de adquirir especificidad y sustancia por la vía de la profundización de los contenidos de la democracia. En trabajos *cuasi* contemporáneos, F. H. Cardoso enriquece, también, el tratamiento de este tema. Tal profundización pasa (como en Furtado) por adosar la presencia y prevalencia de principios éticos al mero reconocimiento institucional de los derechos civiles y políticos, y asimismo, de los llamados DESC (esto es, derechos económicos, sociales y culturales).

Según lo revela su título, la segunda parte corresponde a los nexos entre el desarrollo y las transformaciones sociales. Las consideraciones del punto previo se han despreocupado de los contenidos analíticos de los distintos capítulos que la componen, para centrar la atención en ciertos temas que les son comunes, y que giran en torno, justamente, a esas transformaciones.

Si bien se mira, esas consideraciones ponen de manifiesto que –como se anticipó en la introducción general– en las ideas sobre lo “más que económico” emergidas y elaboradas a lo largo de los años sesenta y setenta, se encuentra presente la gran cuestión de la bipolaridad del sistema centro-periferia. Y ello en tanto las mismas indagan sobre elementos de los ámbitos sociopolítico y cultural que contribuyen a inducir y/o preservar la bipolaridad, o si se quiere, que conllevan la reiteración de las dificultades para superar la “condición periférica”. Por otra parte, podrá percibirse que las contribuciones objeto de los sucesivos capítulos recién mencionados tienen en su base (directamente o a través de otras en las cuales se apoyan) los posicionamientos metodológicos descritos en la introducción general.

5. DESARROLLO Y ESTRUCTURA SOCIAL

En los años cincuenta, tanto en la CEPAL como en distintos medios académicos preocupados con el “desarrollo económico”, esta expresión fue utilizada para designar un proceso de industrialización y de modernización acaecido en los centros, articulado con un proceso simultáneo de transformación y también de modernización social, o más simplemente, de “desarrollo social”. Asimismo, ambos procesos fueron con frecuencia percibidos como constitutivos del cambio social global, por brevedad identificado como el “proceso de desarrollo” (o aun, como el “desarrollo”).¹

A lo largo de los años sesenta, se hizo frecuente el punto de vista según el cual ciertos desequilibrios inherentes a la industrialización latinoamericana posterior a la crisis de 1929 habían conducido a entorpecer su continuidad. Los hechos entonces privilegiados, que sirvieron de base y de justificación a esa perspectiva, son los siguientes: la fuerte limitación de la capacidad para importar, el creciente endeudamiento externo, el aumento pertinaz del subempleo y desempleo de la fuerza de trabajo, la marginación de vastos grupos sociales de muy bajos niveles de vida, la presencia y persistencia de procesos inflacionarios y —como una suerte de síntesis— la acentuada pérdida de dinamismo de las economías de la región.

La supuesta “tendencia al estancamiento” reflejada en esta síntesis encontró explicaciones de dos órdenes. Aunque no libre de algunas referencias a factores sociales, el primero concierne a elementos de tipo económico, los cuales se perciben como base esencial de aquella tendencia, operando a través del llamado “estrangulamiento externo” (objeto del apartado 1).

Ya el segundo de esos órdenes tiene que ver con ciertas visiones del acontecer social que se fueron conformando a lo largo del tiempo. Sin desmedro de la introducción *ad-hoc* de referencias a otros puntos de vista, se ha optado por privilegiar dos de estas visiones, reconocidamente relevantes y representativas, en el contexto del estructuralismo.

Una de ellas (objeto del subcapítulo II) puede rastrearse en documentos de la CEPAL elaborados durante las dos primeras décadas de su existencia (1950 y 1960). Pero encuentra su expresión más directa y visible en trabajos de Prebisch de la segunda de estas décadas, en los cuales se hace explícito el propósito de brindar una interpretación “más que económica” del proceso de desarrollo periférico,² integrando aspectos del mismo que se inscriben en el ámbito social.

¹ Distintas apreciaciones sobre tales conceptos se encuentran sintetizadas en Sunkel y Paz (1970, pp. 17-40).

² Entre tales trabajos, merecen destacarse los de Prebisch (1963a y 1970a).

Consideradas sus fuentes, este primer enfoque bien puede denominarse “Cepal-Prebisch”. Una característica central y diferenciadora del mismo consiste en que la consideración de elementos del ámbito social recién mencionada se realiza con fuerte apoyo en una detallada construcción analítica relativa al ámbito económico. Puesto en otros términos, y como se verá más adelante, este enfoque parte de considerar las condiciones económicas requeridas por la continuidad del desarrollo, estableciendo por contraste los elementos y/o características de la estructura social real que tienden a trabarlo.

Aunque dependiente de obras previas de gran significación, el otro enfoque privilegiado (objeto del apartado III) tiene sus fuentes principales en trabajos de José Medina Echavarría del periodo antedicho, y especialmente en los elaborados durante los años sesenta.³ La especificidad de tal enfoque radica en que su fundamento ya no es un referente con arraigo principal en lo económico, sino en un paradigma inscrito en la sociología del desarrollo, elaborado sobre bases reconocidamente weberianas. Como también podrá verse más adelante, ese punto de apoyo permite penetrar con mayor amplitud y profundidad en la consideración de los obstáculos sociales al desarrollo, captados en la experiencia latinoamericana.

Teniendo en cuenta sus bases analíticas, este segundo enfoque se ha caracterizado como “neoweberiano”. Considerarlo por separado no implica, sin embargo, negar su convergencia de puntos de vista con el primero. Es claro que ello depende de que las tareas de los dos principales autores individuales –Medina y Prebisch– fueron realizándose, durante un largo lapso, en el seno de una misma institución. Pero tal convergencia tiene otro origen destacable: el intento consciente de Medina de articular una percepción *sui generis* de la economía, ya establecida sobre bases sólidas, con un modo de ver lo social elaborado igualmente con precisión y solidez.

En capítulos posteriores podrá verse que la convergencia mencionada entronca con otra más amplia, esto es, con un movimiento general de ideas que posee varios puntos de contacto, y a la vez matices diferenciados, presente en la década de 1960 y renovado en la década siguiente.⁴

I. EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO

La expresión alude a una tendencia de largo plazo, que a su vez se configura como base explicativa de la tendencia paralela al estancamiento de las economías periféricas.

³ Es de observar que en la presentación de este enfoque aquí incluida juega un papel clave un documento de Adolfo Gurrieri (1980) que sintetiza y esclarece las contribuciones más relevantes de este autor.

⁴ En ese movimiento se inscriben, en especial, el “enfoque de la dependencia”, el de los llamados “estilos de desarrollo” y los trabajos de Celso Furtado concernientes al desarrollo del sistema de la cultura, globalmente considerado. Ellos son objeto de próximos capítulos.

En lo esencial, el estrangulamiento consiste en una sucesión de desequilibrios de la balanza de pagos de tal magnitud que la escasez de divisas primero dificulta y luego bloquea la continuidad de la sustitución de importaciones (Prebisch, 1963a, p. 82).

Se concibe que este fenómeno no deriva de factores circunstanciales, aunque éstos pueden agravarlo. Su raíz se encuentra, por un lado, en las condiciones estructurales en que nace y se desenvuelve el proceso sustitutivo, y por otro, en el deterioro de los términos del intercambio, a su vez asociable a las condiciones estructurales en que se realiza el comercio internacional (Prebisch, 1963a, p. 82).

1. *Reconsideración del desequilibrio externo*

Para plantear con claridad tales condiciones, conviene comenzar resumiendo un referente considerado en la primera parte. Como entonces se vio, para lograr un ritmo alto de crecimiento y a la vez preservar el equilibrio externo, deben cumplirse estos requisitos: las tasas de aumento de los distintos rubros de la producción periférica y las tasas de variación de los distintos rubros de sus importaciones han de combinarse en tal forma que aseguren la compatibilidad entre los cambios en la estructura productiva y los cambios en la composición de importaciones, a lo largo del tiempo. Según se aduce desde los primeros documentos de la CEPAL, para aproximarse a tal patrón estilizado de equilibrio es necesario que la estructura productiva se transforme de manera más o menos simultánea en los rubros de bienes de consumo, intermedios y de capital.⁵ O sea, la sustitución debe llevarse a cabo en varios eslabones de la cadena productiva a la vez, a fin de que la integración vertical y la complementariedad intersectorial de las distintas ramas impidan la acumulación aluvial de un conjunto de demandas de medios de producción importados. Paralelamente, se postula que los cambios en las importaciones han de producirse de manera más o menos simultánea en sus distintos componentes —bienes de consumo, intermedios y de capital— y no iniciarse con una drástica reducción porcentual de las de bienes de consumo.

Los argumentos relativos a la tendencia al desequilibrio externo pueden volver a aclararse por contraste con este simple patrón de referencia. La industrialización sustitutiva se lleva a cabo con alternancia de periodos de ingreso o lapsos en que se producen déficit en el comercio exterior, y otros en que éstos son compensados. Las razones de este comportamiento se configuran, en última instancia, como de naturaleza estructural: dependen de las condiciones de rezago estructural en que comienza y se desenvuelve el proceso sustitutivo. En sus inicios, la estructura productiva periférica es especializada y heterogénea. Los nive-

⁵ Al respecto, cabe mencionar la argumentación desarrollada por Tavares (1964).

les de productividad e ingreso medio son bajos, y reducidas las dimensiones del mercado y de la demanda. La industrialización transcurre en condiciones dinámicas de rezago en cuanto a niveles de productividad e ingreso medio. El progreso técnico, más acelerado en los centros, sigue siendo inadecuado para la dotación de recursos y para las dimensiones del mercado y de la demanda que caracterizan a la periferia. Tales circunstancias obligan a expandir la producción en las ramas y sectores de actividad de técnicas más sencillas, no sólo en las fases iniciales sino en todas las etapas del proceso de industrialización.

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

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

2. *Análisis del estrangulamiento externo*

Según se aduce, a la larga, el desequilibrio externo da lugar al estrangulamiento externo, el cual detiene el proceso de industrialización sustitutiva; o más propiamente, deja el crecimiento periférico supeditado al lento ritmo de aumento de la capacidad para importar. El estrangulamiento externo se vincula a dos órdenes de fenómenos: el agotamiento del margen comprimible de las importaciones y las dificultades crecientes de la sustitución.

Como simplificación preliminar, admítase que las exportaciones permanecen invariables, y que la estructura de las importaciones no incluye bienes prescindibles. Supóngase además que el proceso de industrialización ha avanzado hasta un punto en que el monto de las importaciones —por hipótesis igual al de las exportaciones— es el mínimo requerido por el consumo de bienes cuya producción interna es imposible, y por la producción corriente y la reposición de equipos en las ramas ya instaladas. Se tiene así una primera imagen del agotamiento del margen comprimible de las importaciones. En efecto, para que este proceso avance en extensión, esto es, mediante la diversificación horizontal de

la estructura productiva previamente instalada, se deberá al menos aumentar la importación de algunos bienes –insumos o equipos– cuya elaboración es demasiado compleja e incompatible con el grado de integración vertical y de complementariedad intersectorial alcanzado por esa estructura. Tal aumento de las importaciones no se aviene, sin embargo, con la limitación impuesta por las exportaciones a la capacidad para importar. Si la acumulación de capital sigue efectuándose al mismo ritmo global, y la asignación sectorial es similar a la de periodos precedentes, el aumento de las importaciones dará lugar a sucesivos desequilibrios y a un incremento gradual de la deuda externa, que terminará por comprometer la continuidad del proceso sustitutivo.

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

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

Las dificultades impuestas por la dimensión del mercado se asocian a los bajos niveles de productividad e ingreso medio existentes en la periferia, y también a las características de la estructura productiva mencionadas en el párrafo anterior. A medida que se hace necesario sustituir bienes intermedios o de capital en cuya producción se utiliza tecnología compleja y de gran escala, aumentan los márgenes de capacidad ociosa, y con ellos las condiciones de rentabilidad se hacen menos favorables.⁶

⁶ Como puede apreciarse, la explicación del estrangulamiento externo, y en especial la que aflora en este párrafo y en el anterior, se asienta en argumentos del ámbito económico. El esfuerzo analítico, orientado básicamente hacia ese ámbito, no implica desconocer la incidencia de factores o elementos “más que económicos”. Así, la precariedad de los sostenes sociales o empresariales de las producciones agrícola e industrial puede conducir a la proliferación de actividades ineficientes, comprometedoras de la competitividad e inductoras de necesidades de importar o imposibilidades de

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

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

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

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

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

Una vez más, este argumento se complementa con el de las dificultades crecientes de la sustitución. Para mantener un ritmo elevado de crecimiento del producto social se requiere seguir transformando la estructura productiva en sentido vertical, mediante la sustitución de bienes de elaboración muy compleja que imprimen rigidez a la estructura de las propias importaciones. Esto se hace cada vez más difícil, debido a la ineficiencia en el uso de los recursos pro-

exportar que dificultan la continuidad de la industrialización por razones ajenas a aquel ámbito. A esta temática se refiere el apartado que sigue.

ductivos que se asocia a la asimilación de técnicas foráneas, así como a las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado a la industrialización periférica.

Como puede apreciarse, el análisis del estrangulamiento externo que antecede es de índole estructural, por las mismas razones que explican ese carácter en el análisis del desequilibrio externo, del que en verdad constituye una extensión o complejización. Igual carácter posee el examen de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, que puede ser apreciada desde la óptica del estrangulamiento, y considerada como su segunda gran fuente. A grandes rasgos, puede decirse que en los países exportadores de manufacturas, debido principalmente a la escasez relativa de mano de obra, los aumentos de la productividad tienden a traducirse en aumentos de ingresos. En cambio, en los países exportadores de productos primarios, debido en lo esencial a la abundancia de mano de obra, los aumentos de la productividad propenden a reflejarse en la reducción de los precios relativos.⁷ El deterioro de los mismos, desfavorable para la periferia, aparece pues como relacionado con una estructura del comercio mundial que se basa en el intercambio de productos primarios por manufacturas.

En síntesis, según el enfoque cepalino de comienzos de los años sesenta, el estrangulamiento externo deriva de manera necesaria de la disparidad dinámica entre el crecimiento de las importaciones requerido por la industrialización y el crecimiento de las exportaciones, dependientes ambos de condiciones estructurales internas; disparidad cuyas consecuencias son agravadas por el deterioro de los términos del intercambio, que además se liga a la estructura del comercio mundial.

El estrangulamiento externo se encuentra en la base de la interpretación de un hecho anteriormente destacado, la tendencia al estancamiento. Pero también es fundamento directo de la explicación de otros dos fenómenos: el endeudamiento creciente y la existencia de procesos inflacionarios abiertos. En efecto, si al agotarse el proceso sustitutivo sobreviene una contracción del volumen de las exportaciones o de su valor, el mantenimiento del nivel de actividad económica, dada la rigidez a que se llega en materia de importaciones, obliga a recurrir al déficit y al endeudamiento (Prebisch, 1963a, p. 85). Si la capacidad para importar no se expande o vuelve a reducirse, el peso de los servicios de la deuda sobre la escasa disponibilidad de divisas lleva a la necesidad de contraer nuevos préstamos externos, en una "espiral de endeudamiento". A medida que ésta se desarrolla, la escasez de divisas se agudiza cada vez más. Como consecuencia, las inevitables restricciones a la importación no sólo traban el proceso sustitutivo, sino que incluso entorpecen la operación del aparato productivo ya instalado; y el alza periódica del tipo de cambio conduce a continuos aumentos del nivel general de precios.⁸

⁷ El deterioro de los términos del intercambio fue considerado ampliamente en la primera parte, capítulo 3. Una actualización del tema puede encontrarse en Prebisch (1963b, pp. 94-106).

⁸ Se vuelve a este punto en el Anexo 2 del presente capítulo, titulado "Estrangulamiento externo y oscilaciones coyunturales".

II. EL ENFOQUE CEPAL-PREBISCH

Una de las contribuciones analíticas consideradas en la primera parte —que en verdad constituye un desenvolvimiento del concepto de heterogeneidad estructural— tiene como eje fundamental los problemas ocupacionales. Como pudo verse, esa contribución establece las leyes de proporcionalidad que debieran cumplirse en la transformación de la estructura productiva periférica a fin de lograr, con el tiempo, el empleo de toda la fuerza de trabajo en condiciones de productividad normal (esto es, a los niveles permitidos por las técnicas disponibles). De los subapartados que siguen, los dos primeros se destinan a ahondar en este referente clave. El tercero corresponde a la llamada “insuficiencia dinámica”. Utilizando el referente recién mencionado como base de contraste, en este subapartado se examina el tema del subempleo estructural desde un ángulo esencialmente económico, mostrando que este fenómeno guarda relación con las tecnologías utilizadas, y sobre todo con el ritmo de expansión insuficiente alcanzado en las actividades modernas, *vis à vis* los requerimientos de absorción de los aumentos de la fuerza de trabajo, y asimismo, de reabsorción de la ocupada en un vasto sector rezagado, a muy exiguos niveles de productividad.

El cuarto subcapítulo introduce los factores verdaderamente decisivos en la explicación de la “insuficiencia dinámica”, y de la pertinacia de los problemas ocupacionales que ella implica. Pero al hacerlo, conecta esos factores, y el cambio en la estructura social en que están inmersos, con los límites que a la larga enfrenta la acumulación de capital y con la tendencia al estancamiento que la acompaña. Así pues, este último es el subapartado que atañe de forma directa al intento de Prebisch de brindar un enfoque “más que económico” del desarrollo, imbricando en su explicación elementos que se inscriben en el ámbito social.

1. *La dinámica de los centros: un breve referente*

Conviene comenzar esclareciendo algunas relaciones esenciales, con frecuencia consideradas como sostén de una economía capitalista tipo, identificable con los grandes centros industriales, o bien con “los centros” o “el centro”, designaciones alternativas empleadas por Prebisch. Las relaciones privilegiadas se dan entre el progreso técnico (incrementos de los conocimientos utilizables para producir); la innovación (incorporación de progreso técnico, sea en procesos productivos, sea en nuevos bienes); la acumulación de capital (concreción de sucesivas innovaciones); el crecimiento del ingreso (sostenido por la acumulación); y los aumentos del ingreso por persona ocupada y *per capita* (promedios cuyas alzas se ligan al crecimiento del ingreso global).

Las consideraciones anteriores consignan ciertos rasgos básicos de un referente analítico de raíz keynesiana, que gana en claridad adicionando las que siguen: i] el progreso técnico y la innovación continuos generan volúmenes de

ganancias que aumentan de forma persistente; ii] de estos últimos resultan incrementos también persistentes de la inversión real, los cuales sostienen niveles positivos de las tasas de acumulación y de crecimiento del ingreso; iii] la acumulación origina aumentos sostenidos de la productividad del trabajo, que se traducen en incrementos concomitantes de los ingresos unitarios (por persona y por trabajador), cuyas sumas conforman el ingreso global creciente.

De las tres consideraciones contenidas en el párrafo precedente, las dos primeras (i y ii) reflejan la admisión de que –en la economía hipotética considerada– se produce cierta “tasa natural de crecimiento”, a la vez permitida e inducida por el progreso técnico y por su continuidad. La tercera (iii) refleja el supuesto implícito de que se verifica una “tasa garantizada de crecimiento”, entendida como aquella en que los ingresos unitarios y sus aumentos son fuente de los ahorros requeridos para llevar a cabo la inversión (implicada en la venta de los bienes de capital y en las variaciones deseadas de existencias); y de que esos mismos ingresos crecientes permiten la plena realización (venta) de la producción de bienes de consumo, así como la de los bienes intermedios incorporados tanto a estos bienes como a los de capital.

Se infiere de lo anterior que la tasa garantida constituye una tasa de equilibrio, pues ella resulta compatible con la igualdad ahorro-inversión y con la venta integral de la producción corriente. En tanto la “tasa efectiva de crecimiento” –la que se vaya dando a cada año– coincida con esa tasa de equilibrio, la expansión económica tendrá continuidad, produciéndose año tras año a la tasa natural, que aprovecha el progreso técnico y permite su continua incorporación.⁹

Viéndolas en conjunto, se percibe que las consideraciones que anteceden procuran extremar la brevedad del referente presentado. Sin embargo, resulta necesario explicitar algunas de las implicaciones sectoriales del mismo, requeridas en la argumentación posterior.

Según se señala, el progreso técnico suscita aumentos de la productividad del trabajo en todas y cada una de las actividades que componen el aparato productivo, y en otras nuevas que se le van incorporando. Además, se postula que tales aumentos –aunque de diferentes magnitudes– permiten incrementar los salarios en las distintas actividades, si bien sus incrementos resultan siempre inferiores a los aumentos de las productividades correspondientes. Estos supuestos adicionales poseen una doble implicación: por un lado, los incrementos de salarios no resultan inhibitorios de los reiterados aumentos de los volúmenes de ganancias, ni tampoco de la acumulación de capital que en ellos se sustenta; por otro, esos incrementos, que se van dando en cada actividad, y por ende en los niveles salariales medios, se configuran como claves para la dinámica de la economía, pues posibilitan la realización de la producción, y en particular la de bienes de consumo.

⁹ Los conceptos de tasa natural, tasa garantida y tasa efectiva de crecimiento son los mismos utilizados por Harrod (1949 y 1952). Ellos son objeto del Anexo I.

Se ha admitido que existirá siempre una diferencia positiva entre los aumentos de la productividad del trabajo y de los salarios. Ello no obsta para reconocer que los niveles que estos últimos vayan alcanzando podrán ser mayores o menores, dependiendo de los resultados de las pugnas trabadas para su determinación. En conexión con lo anterior, también puede reconocerse que tales pugnas abren diferentes alternativas de distribución funcional del ingreso, de las que a su vez derivan distintos patrones de distribución personal.

Así pues, el referente descrito no obliga a considerar la existencia de un único patrón de crecimiento equilibrado, sino que es compatible con la admisión de la existencia de distintos patrones posibles, vinculados a distintas pautas distributivas. A éstas corresponderán diferentes propensiones a ahorrar, y por ende, tasas de acumulación y crecimiento diferenciadas entre sí. Pero además, variarán también la estructura y evolución de la demanda por bienes y servicios, y en conexión con ello, se darán diferencias en las dinámicas productivas, en lo que concierne a sus composiciones sectoriales y subsectoriales.

2. La "suficiencia dinámica" en la periferia

La noción de "suficiencia dinámica" corresponde a un referente relativo a la periferia, en más de un aspecto semejante al que se acaba de describir. En este último, la dinámica de los centros se fundamenta en el supuesto básico de la continuidad del progreso técnico, que *ex hipotesis* se produce e incorpora en todas las actividades productivas, aunque a distintos ritmos. En lo que concierne a la periferia, su especialización primario-exportadora inicial hace que la industria comience a expandirse con muy escaso desarrollo previo. De tal modo que al emprender esa expansión, la periferia se encuentra frente a una amplia frontera tecnológica alcanzada previamente en los grandes centros, en los cuales, por lo demás, esa frontera sigue moviéndose.

Se entiende que el aprovechamiento de esta frontera traerá consigo una dinámica de la economía periférica similar a la descrita para el centro: las tecnologías disponibles suscitarán sucesivas innovaciones, dando lugar a aumentos de los volúmenes de ganancias y de los montos de la inversión, y reflejándose en tasas positivas de acumulación y crecimiento del ingreso global, las cuales estarán acompañadas por aumentos sostenidos de la productividad del trabajo y de los ingresos medios.¹⁰

¹⁰ En el referente relativo a la periferia, no se han tenido en cuenta las indivisibilidades de escala y sus virtuales efectos negativos sobre la acumulación, cuyo análisis se introduce más adelante. Tampoco se ha considerado la inhibición de la misma motivada por el escollo externo, esto es, por la escasez de divisas respecto de las requeridas para incorporar las tecnologías disponibles. Al uso de los documentos de la CEPAL, este segundo tema se trata por separado, y ha sido objeto del apartado 1 del presente capítulo.

La diferencia clave entre los paradigmas de acumulación y crecimiento equilibrado correspondientes a centros y periferia radica en el modo en que se integra el tema ocupacional. En cuanto a los primeros, se admite que en un año base arbitrario la mano de obra se encuentra plenamente empleada, esto es, ocupada a niveles de productividad “normal” (los que pueden alcanzarse con las técnicas disponibles) y que en los años ulteriores se mantiene el pleno empleo, al tiempo que la productividad aumenta en todas las actividades componentes de la estructura económica.

Los mismos supuestos son aplicables a la periferia, en lo que respecta al empleo en la industria y demás actividades “modernas” (de productividad “normal”). La diferencia radica en que, en esa economía, el empleo coexistirá en el año base con volúmenes considerables de subempleo, o sea, de mano de obra ocupada a niveles de productividad sumamente reducidos (mano de obra “redundante”, en la terminología de Prebisch).

Dado este punto de partida, la cuestión a indagar atañe a la evolución ulterior de la estructura ocupacional, de su composición en términos de empleo y subempleo. Para facilitar la respuesta, se establecen dos supuestos adicionales: de acuerdo con el primero, la PEA aumenta a igual tasa en todos los sectores, ramas y actividades que componen la economía periférica;¹¹ el segundo establece que la ocupación en el sector moderno —el empleo— aumenta a ritmo superior al de la PEA global (y por ende, al de su propia PEA).

Las implicaciones de este par de supuestos fueron examinadas con anterioridad, en la primera parte. Como pudo verse, de ellos deriva que el porcentaje del empleo en la ocupación global aumentará año tras año, y que el porcentaje correspondiente al subempleo decrecerá complementariamente; puesto en otros términos, irá disminuyendo el grado de heterogeneidad estructural. También se vio que con el tiempo se llegará necesariamente a un punto de reversión, o sea, a un año o periodo en que el subempleo se reduce en términos absolutos (y no sólo relativos), y que a partir de entonces sigue reduciéndose hasta extinguirse, o hasta alcanzar magnitudes muy poco significativas.

Vistas en conjunto, las consideraciones precedentes brindan una imagen —por cierto breve y simplificada— de lo que puede entenderse por “suficiencia dinámica”: ritmos de acumulación y de crecimiento equilibrado (en lo que hace a la igualdad ahorro-inversión y a la venta plena de los bienes producidos en cada periodo), que van siendo acompañados por una paulatina homogenización de la estructura ocupacional, que a la larga culmina con la (cuasi) supresión del subempleo estructural.

Tal como sucede en el referente relativo a los centros, este otro que concierne a la periferia tampoco ha de verse como un patrón único de expansión

¹¹ Para mayor claridad, conviene explicitar que el primero de estos supuestos implica, por ejemplo, que la tasa de crecimiento de la PEA que depende del crecimiento poblacional de los sectores agrícolas de subsistencia equivale a aquella otra que se asocia al de los empleados en actividades urbanas modernas. Más adelante se volverá sobre el supuesto mencionado.

productiva y homogenización ocupacional. Antes bien, la “suficiencia dinámica” puede iniciarse (en cierto periodo base arbitrario) a partir de grados de heterogeneidad más altos o más bajos, puede darse con distintos niveles de diferencia entre las tasas de aumento del empleo (de la ocupación en el sector “moderno”) y de la PEA, y puede asimismo proceder con ritmos de acumulación mayores o menores. Según se concibe, las diversas combinaciones entre estos elementos darán lugar a alternativas diversas de “suficiencia dinámica”, que tienen en común la tendencia a la homogenización, pero que difieren en cuanto a la celeridad con que la heterogeneidad estructural se reduce, y a los plazos en que comienza y culmina la merma de los volúmenes absolutos del subempleo. Por otra parte, el tercero de los elementos mencionados, relativo a los ritmos de acumulación de capital, comporta diversas posibilidades en cuanto a la composición sectorial y subsectorial del aparato productivo y a sus cambios, los cuales se relacionan con la evolución de la demanda de bienes y servicios, a su vez condicionada por los patrones de distribución del ingreso.

3. La “insuficiencia dinámica”

Esta expresión se refiere primordialmente a la pertinacia del subempleo estructural, en las economías periféricas. Pero también alude al proceso de acumulación de capital de tales economías, y a los factores que operan a través de este proceso, inhibiendo en las mismas la capacidad de absorción gradual del subempleo en empleo productivo.

Con base en el referente ya considerado, podrá verse en este subapartado que esos factores se relacionan, por un lado, con variables demográficas; y por otro, con el propio ritmo de la acumulación y con las técnicas que en ésta se utilizan. El subcapítulo siguiente completa el análisis de la “insuficiencia dinámica”, abordando el juego de variables de tipo social, inductoras de una supuesta tendencia al estancamiento.

a. Las variables demográficas

Admítase que en una economía periférica hipotética se cumplen los siguientes supuestos: en un periodo base arbitrario, la ocupación se distribuye entre un sector moderno (portador de empleo) y otro atrasado (portador de subempleo); en el primero, las tasas de crecimiento de la PEA y del empleo son coincidentes (esto es, los aumentos de la PEA originados en ese sector son exacta y continuamente absorbidos en el mismo); la tasa de crecimiento de la PEA originada en el sector atrasado es más alta que la prevaleciente en el sector moderno; no se presentan límites para la expansión del subempleo que el sector atrasado va albergando (lo que implica que no se produce desempleo abierto, excluido del análisis).

Tales supuestos enmarcan un caso prototípico, diverso del imbricado en el referente descrito con anterioridad. Estos supuestos implican que el subempleo aumentará de manera continua, tanto en términos absolutos como relativos, y que al empleo corresponderá un porcentaje decreciente de la ocupación total.

El caso precedente permite definir con precisión la “insuficiencia dinámica”, que en sentido estricto ha de entenderse como un aumento absoluto y relativo del subempleo, cuya contracara es la incapacidad de una economía periférica hipotética de reabsorberlo en el empleo, a cualquier plazo.

Este caso sugiere que la “insuficiencia dinámica”, definida en sentido estricto, dependerá de los porcentajes iniciales del subempleo y del empleo (del grado de heterogeneidad en el periodo base); de la tasa de aumento de la PEA albergada en el subempleo; de la tasa de aumento de la PEA asociada al empleo; de la tasa de aumento de este último.

Pero la insuficiencia dinámica también puede ser definida en sentido lato, de modo de abarcar casos similares a los del referente, pero en los cuales –si bien el subempleo se va reduciendo en términos relativos– su volumen absoluto aumenta durante periodos muy prolongados. En otras palabras, las condiciones a que hace referencia el párrafo anterior pueden ser tales que impliquen una larga demora para el advenimiento del punto de reversión, lo que a su vez conlleva un deterioro de las condiciones de vida, así como el virtual agravamiento de los conflictos sociales.

b. La acumulación de capital

Entre las condiciones recién mencionadas, se hace referencia a la tasa de aumento del empleo en el sector moderno. Pero ha de tenerse presente que el nivel que la misma alcance y mantenga, depende crucialmente del ritmo y la continuidad de la acumulación de capital. Esta última se configura, pues, como un elemento clave de la explicación de la “insuficiencia dinámica”, ya sea que se la entienda en sentido lato o estricto.

En los documentos de la CEPAL y de Prebisch, y particularmente en los elaborados en los años sesenta, se arguye que la exigüidad de los esfuerzos de acumulación constituye un determinante fundamental de la “insuficiencia dinámica”, o más en general, de la gravedad y pertinacia de los problemas ocupacionales.

Se sostiene, asimismo, que la acumulación “insuficiente” está asociada a variables de comportamiento: a la elevada propensión a consumir de los estratos de ingresos altos y medios, en parte condicionada por las oportunidades de renovación de los patrones de consumo que brinda el progreso técnico de los centros. Además, se concibe que tales pautas de comportamiento están ligadas a la estructura social y a los modos por los cuales se va procesando su transformación, cuando adviene en la periferia el proceso de expansión industrial. Como ya se indicó, estos temas son objeto del próximo subapartado.

c. La inadecuación de la tecnología

Desde los años cincuenta, los documentos cepalinos distinguen dos aspectos de la inadecuación de la tecnología: uno relativo a la cantidad de capital por hombre ocupado (densidad de capital), y el segundo concerniente a la indivisibilidad de las escalas en que las técnicas se vierten, y a sus dimensiones excesivas con respecto al tamaño de los mercados periféricos.

i] Como se señaló con anterioridad, en la evolución tecnológica de los centros, la densidad de capital fue en aumento, a raíz de que sucesivas alzas salariales, inducidas por la escasez de mano de obra, suscitaron la reducción de su uso por unidad de producto, y el incremento paralelo y compensatorio del uso de bienes de capital.

Estas técnicas de densidad de capital más elevada que gestan los centros sustituyen a otras preexistentes, determinando su obsolescencia. Pero la mayor eficiencia obliga a adoptarlas en la periferia, en circunstancias que tales técnicas combinan capital y trabajo en proporción muy distinta a la que prevalece en la misma, donde la escasez de capital disponible coexiste con la sobreabundancia de trabajo.

De lo anterior deriva que las inversiones realizadas en la periferia generan pocas plazas de trabajo, en comparación con el aumento de su oferta, y sobre todo con la amplia disponibilidad de mano de obra albergada en el subempleo estructural. En otros términos, se aduce que la elevada densidad de capital de las técnicas producidas por los centros, que la periferia se ve compelida a adoptar, conspira en ella contra la absorción de mano de obra, operando en el sentido de perpetuar su carácter "redundante", expresado en la masividad del subempleo.

El precedente es un argumento de carácter estático, en tanto se refiere a la cantidad de mano de obra que se logra ocupar con un volumen determinado de inversión de capital. Así planteado, este argumento ha de juzgarse erróneo, puesto que desconsidera los efectos dinámicos del uso de técnicas de densidad de capital elevada (o aun, del alza de la misma). Es cierto que, a mayor densidad, un volumen dado de inversión genera menos empleo. Sin embargo, la densidad elevada (o su alza) conlleva niveles de la productividad del trabajo también elevados (o el aumento de esos niveles). A su vez, la alta productividad (o su aumento) constituye una base esencial para la consecución de ritmos de acumulación de capital capaces de sostener tasas de incremento del empleo más favorables que las que derivarían de dotaciones de capital por hombre más reducidas.

Puesto en otros términos (y desconsiderando por el momento los problemas de escala), la adopción de técnicas de elevada densidad de capital originadas en los centros, o su alza ulterior, resultan benéficas desde la doble perspectiva de la dinámica de la acumulación y del empleo, a raíz de su efecto positivo sobre la productividad del trabajo.

Las consideraciones que anteceden, de índole general, han de ser complementadas por otras que se refieren a la composición sectorial de la producción. La misma puede darse a través de la expansión de ciertas actividades donde la densidad de capital y la productividad del trabajo sean las más altas, cotejándolas con las de otras también modernas, pero en las cuales ambas resulten algo más reducidas. Ha de entenderse que una expansión privilegiada de las primeras no redundará necesariamente en el mayor aumento factible de la productividad media del trabajo. En efecto, puede suceder que de la expansión de las segundas resulte, año a año, la absorción de volúmenes de mano de obra de dimensiones tales que el impacto de esa absorción sobre la productividad media resulte más favorable que la absorción en las primeras. En otras palabras, cada una de las unidades de mano de obra redundante absorbida en las actividades de productividad más alta induce un aumento de la productividad media del trabajo también más alto; pero la mayor cantidad de unidades absorbidas con técnicas de productividad algo más baja puede compensar con creces esa ventaja, implicando un incremento también mayor de la productividad media.¹²

Ha de tenerse presente el supuesto de que las técnicas son rígidas, pues combinan los recursos considerados –capital y trabajo– en proporciones fijas. Implica ello que los mecanismos de mercado resultarán incapaces de inducir, en cada una de las actividades productivas, formas de combinar los recursos influidas por su abundancia relativa. Dado este supuesto, tampoco es dable pensar que la dotación de factores peculiar de la periferia induzca vía mercado una estructura de la producción en la cual las actividades de menor densidad de capital resulten privilegiadas. En verdad, ha de entenderse que los mercados sí poseen la aptitud de ajustar esa estructura a los cambios que se vayan dando en la composición de la demanda, a su vez relacionados con los patrones distributivos subyacentes en esos cambios.

En síntesis: 1] no resulta aceptable que la elevada densidad de capital perjudique la absorción de mano de obra en el empleo; 2] al contrario, se puede demostrar que la densidad elevada y su alza favorecen esa absorción; 3] ello depende de que con la densidad aumenta la productividad del trabajo, beneficiando las dinámicas de la acumulación y del empleo; 4] desde una perspectiva sectorial, también es demostrable que de las técnicas de densidad máxima no necesariamente deriva la maximización de dichas dinámicas: puede suceder que técnicas de densidad no tan alta den lugar a incorporaciones considerables de mano de obra (adicional o redundante) en las actividades modernas, decisivas para lograr los más altos incrementos de la productividad media; 5] los patrones

¹² Es de observar que la argumentación sobre la densidad de capital aquí desarrollada supone que los aumentos del empleo y de la productividad se logran absorbiendo incrementos de la PEA reabsorbiendo mano de obra redundante (subempleo). Se deja de lado, pues, la destrucción de empleo en actividades preexistentes, cuya consideración no altera la sustancia de la argumentación antedicha.

sectoriales de producción y empleo no son disociables de las configuraciones correspondientes a la distribución del ingreso y a la estructura de la demanda; 6] de esto se infiere que –en lo atinente a la densidad de capital y a su evolución– se abren en la periferia distintas alternativas, todas con impactos favorables (aunque diferenciados) sobre la productividad del trabajo, y por esta vía, sobre las dinámicas recién mencionadas.

ii] De lo anterior se infiere que la llamada “inadecuación de la densidad de capital” no constituye un obstáculo al desarrollo periférico, como se aduce en la bibliografía cepalina. No sucede lo mismo con la “inadecuación de la escala”, a la cual se hace referencia a continuación.

Como es claro, las escalas mínimas disponibles en distintas actividades, excesivas con respecto a la dimensión de los mercados periféricos correspondientes, implica que esas actividades habrán de operar con capacidad ociosa. Por ende, cualquiera sea el esfuerzo de acumulación emprendido en la periferia (esto es, la tasa de ahorro que en ella se alcance), en mayor o menor medida ese esfuerzo resultará desaprovechado, en desmedro del ritmo de la propia acumulación de capital.

Asimismo, el desperdicio de este recurso conlleva costos por unidad de mano de obra mayores que los potenciales, costos cuyos niveles inciden negativamente sobre la productividad media del trabajo, la cual a su vez se configura como elemento clave del propio esfuerzo de acumulación.

Cabe además observar que la sobreabundancia de mano de obra peculiar de la periferia limita las alzas salariales, generando tendencias a la concentración del ingreso, y por ambas vías condiciona la ampliación de varios de sus mercados, con la consecuente emergencia de problemas de escala.

4. *Los factores sociales*

En los subapartados anteriores se ha presentado una argumentación de base esencialmente económica. En particular, el último de ellos correspondiente al carácter “insuficiente” de la acumulación de capital, en comparación con la requerida para resolver los problemas ocupacionales propios de la periferia. El análisis de esta “insuficiencia dinámica” incluye la consideración de variables demográficas, e incorpora también la rigidez de las escalas de producción disponibles, y su virtual incidencia negativa.

Sin embargo, esta argumentación sobre la exigüidad de los esfuerzos de acumulación y sobre la elevada propensión a consumir que acompañan al desarrollo periférico tiene su centro y eje en los patrones de cambio de la estructura social que se van dando en sus distintas fases, incluso en la liderada por la expansión de la industria.

Los rasgos básicos de esa estructura, y la supuesta tendencia al estancamiento derivada de su transformación, son los objetos principales del presente apartado.

i] Como se ha señalado en la primera parte, durante el desarrollo hacia afuera se configura una estructura económica especializada y heterogénea. En ese periodo se va consolidando también una estructura social peculiar de la “condición periférica”.

Según se aduce, en el punto de partida prevalece una gran concentración de la riqueza, y en especial de la propiedad agraria. El desarrollo hacia afuera contribuye a consolidar esa situación previa, en que la estructura de la propiedad rural se caracteriza por la coexistencia de latifundio y minifundio, y por la proliferación de formas precarias de tenencia de la tierra. En conexión con esas características, ese recurso, y asimismo los de capital y trabajo, tienden a permanecer subutilizados.

En efecto, a medida que la producción agropecuaria se orienta más y más hacia el mercado (tanto externo como interno), la penetración de nuevas técnicas se realiza generalmente bajo formas simples, compatibles con el aprovechamiento extensivo de los recursos naturales existentes. Por otro lado, el minifundio y la tenencia precaria conllevan la continua presencia de excedentes de mano de obra, que permiten mantener bajos los niveles salariales. Dada esa exigüidad de los salarios, los aumentos de la producción extensiva –aun cuando se realizan con descuido del uso eficiente de los bienes de capital involucrados– originan grandes incrementos de ganancias y rentas. Gracias a ellos, las clases propietarias no sólo adoptan patrones de consumo conspicuo –en buena medida imitativos de los que prevalecen en las economías más avanzadas– sino que logran la ulterior concentración de la riqueza.

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

En breve, la preservación de una estructura social que obstaculiza los cambios en las formas de producir y en la estructura económica exigida por la propagación de las técnicas modernas (Prebisch, 1963a, p. 53) está relacionada con las condiciones en que opera el crecimiento primario-exportador, condiciones éstas que contribuyen a consolidarla.

ii] Se sostiene que la industrialización no modifica esencialmente este orden de cosas. En sus primeras etapas es extensiva y utiliza técnicas simples, por lo que no requiere aprovechar exhaustivamente el capital invertido, ni exige cambios profundos en la estructura social. En el desarrollo ulterior del proceso sustitutivo, las condiciones de alta protección, así como la estructura social preexistente, que dificulta la movilidad social, y por ende, el ascenso de elementos dinámicos, tienden a hacer que esa estructura no se modifique de manera sustancial: se amplían en ella la dimensión y los intereses del estrato superior, a la

par que la clase media va adquiriendo mayor importancia numérica (Prebisch, 1963a, p. 53).

Esta estructura social básicamente incambiada influye de forma adversa sobre la actividad económica y sobre las posibilidades de desarrollo en un doble sentido: entorpece el cumplimiento adecuado de ciertas funciones esenciales para la buena marcha del proceso económico, al tiempo que bloquea el surgimiento de aquellos elementos dinámicos de la sociedad capaces de cumplirlas (Prebisch, 1963a, p. 54).

Como ya se ha señalado, las altas pautas de consumo de los estratos de ingresos elevados constituyen un serio obstáculo a la acumulación. Pero además, la ausencia de elementos dinámicos conduce en general a que los ahorros y los recursos productivos se utilicen en grado inferior al de su capacidad potencial. En el sector agropecuario, latifundio, minifundio y tenencia precaria siguen conspirando contra la aplicación eficiente de las técnicas disponibles, aun desde el punto de vista del beneficio privado. En la industria, la debilidad de la iniciativa y la falta del acicate de la competencia hacen que el capital se desaproveche más allá de la limitación impuesta por la inadecuación de las escalas propias de las técnicas disponibles.

Las condiciones generalizadas de baja utilización de los recursos productivos, mayormente atribuibles a la estructura social, dan lugar a situaciones de privilegio en las que los ingresos personales no guardan relación con los aportes efectivos a la producción de quienes los reciben. Por su propia índole, esa estructura dificulta la movilidad social; pero además, los privilegios resultantes constituyen un importante factor de desestímulo a la emergencia de elementos dinámicos provenientes de los estratos medios e inferiores (Prebisch, 1963a, p. 4).

En síntesis, la estructura social impide que se cumplan eficientemente las funciones clave de acumulación y gestión, y que surjan los elementos dinámicos capaces de llevarlas a cabo. El escollo impuesto por la estructura social, así como por la estructura agraria a ella conectada, compromete el dinamismo del sistema económico. La acumulación se realiza a ritmo sensiblemente menor que el potencial debido al consumo excesivo, y asimismo a la subutilización generalizada de los recursos productivos (Prebisch, 1963a, p. 53).

iii] Esta insuficiencia dinámica derivada de la escasa acumulación se manifiesta a nivel global en el lento ritmo de crecimiento del ingreso por habitante y en su tendencia al estancamiento. Pero se expresa, además, en ritmos sectoriales de crecimiento claramente incompatibles con la absorción de la población activa en el empleo, y en consecuencia, con una distribución del ingreso menos regresiva.

Como ya se ha indicado, las condiciones estructurales imperantes en el sector agrícola contribuyen a que se opere con capacidad ociosa de tierra y capital y con subutilización de mano de obra. Aún más, la población activa tiende a ser expelida de ese sector. Al mismo tiempo, la escasez de ahorros y la subutilización de la capacidad instalada conducen al sector industrial y demás sectores urba-

nos modernos a un ritmo de crecimiento insuficiente para absorber la población activa desplazada del sector primario y de otros sectores de baja productividad. Por otra parte, el subempleo estructural impide la elevación de los niveles de vida y de ingreso de vastos grupos sociales, esto es, tiende a perpetuar, o aun a empeorar, las graves disparidades existentes en la distribución del ingreso y la riqueza.

Aunque el desajuste de las escalas de producción en que se vierten las técnicas creadas en los países céntricos obliga a una subutilización de los equipos, se concibe que, en esencia, son las estructuras agraria y social los elementos clave para explicar la tendencia al creciente subempleo y marginación, fenómenos que se manifiestan de manera cada vez más aguda a partir de mediados de la década del sesenta.

iv] Se explica así, en conexión a los límites impuestos al funcionamiento del sistema económico por su propia estructura, pero también por la estructura social conectada al mismo, un conjunto de fenómenos que aparecen a la luz de la teoría como tendencias de largo plazo inherentes a la industrialización periférica: por un lado, el subempleo, la marginación y la distribución regresiva del ingreso; por otro, el estrangulamiento externo, asociado a alzas considerables de los niveles de la deuda externa; y a modo de síntesis, la parálisis o lentitud de la expansión manufacturera y del crecimiento (Prebisch, 1963a, pp. 3-9). Como es claro, la contracara de estas tendencias negativas consistiría en alcanzar condiciones de “suficiencia dinámica”, acompañadas y articuladas con otras que aseguren patrones de inserción externa compatibles con la continuidad del desarrollo, tanto industrial como general.

III. UN ENFOQUE NEOWEBERIANO

En la tarea de aprehender los aspectos sociales del “desarrollo económico”, o lo que tanto vale, los nexos de este último con el “desarrollo social”,¹³ Medina comienza por construir un modelo abstracto, un “tipo ideal” que identifica explícitamente como “paradigma weberiano”. Su presentación (subapartado 1) no carece de importancia, en tanto tal paradigma constituye el fundamento analítico clave de los tratamientos ulteriores de esos mismos temas.

Sin embargo, pronto consideró que las condiciones prototípicas del paradigma mencionado, presentes en los primeros ejemplos y periodos de la revolución industrial –como la plenitud de la libre competencia–, perdían validez en casos y etapas posteriores. Aún más, sostuvo que el cambio de esas condiciones,

¹³ Como ya se indicó, sobre estos dos conceptos, así como sobre el de “desarrollo”, que en cierto sentido los engloba, puede consultarse Sunkel y Paz (1970, pp. 17-40).

y por ende, la necesaria alteración del conjunto de supuestos que las representan, se configuran como particularmente significativas en las economías y sociedades donde la industrialización se produce con retardo, que desde la posguerra se dio en llamar “subdesarrolladas”. De ahí su empeño por elaborar un nuevo referente, capaz de lanzar luz sobre las especificidades de las mismas. Este segundo paradigma, que constituye el soporte analítico esencial de un enfoque definible como “neoweberiano”, se presenta más adelante (subapartado 2), bajo el título “Las condiciones sociales del desarrollo económico”.

Este enfoque y su paradigma básico se plasman en una amplia conceptualización concerniente al desenvolvimiento latinoamericano y a sus perspectivas (subapartado 3). En el punto de partida de este esfuerzo se caracteriza a la llamada “sociedad tradicional” (a), para indagar luego sobre las razones de su crisis (b). Ambos análisis sirven de apoyo al que corresponde a los obstáculos sociales al desarrollo (c), que fundamenta el compromiso de la continuidad de este último.

1. Bases analíticas: el paradigma weberiano

i] La construcción de estas bases parte de cierta hipótesis inicial, presente en las primeras concepciones sociológicas de Medina: la racionalidad de los distintos actores –tanto individuos como grupos– que componen el todo social. Tal hipótesis equivale a admitir que sus comportamientos son racionales y que también lo son los criterios y normas en que esos comportamientos se basan, y que rigen las relaciones entre los propios actores. Por otro lado, se entiende que la racionalidad de los mismos se expresa, justamente, en la compatibilidad y continuidad o normalidad de sus relaciones, o lo que tanto vale, en el cambio ordenado y continuo de la estructura social, globalmente considerada.

El párrafo anterior consigna del modo más abstracto y con extrema brevedad cierta idea clave: la del “despliegue de la razón” a más y más actores, sustentando el desarrollo de la sociedad que conforman. Asimismo, se entiende que este último se traduce, por un lado, en el aumento sostenido de la riqueza material, y por otro, en la mejora de las formas de convivencia entre esos actores.

ii] Pero más allá de esta apreciación general e inicial, Medina sostiene y destaca que ese despliegue de la razón se hace particularmente intenso y especialmente visible en cierto proceso histórico específico: el de la consolidación del “capitalismo originario”, esto es, del capitalismo de fundamento decididamente liberal que se expande en algunos países europeos –con sus inicios y expresión más plena en Gran Bretaña– por la vía de la revolución industrial.

En cuanto a este proceso, se reconoce y enfatiza que la racionalidad económica constituye el núcleo clave de impulso del mismo, al tiempo que se configura como su manifestación más notoria. Pero además, se indica que la racio-

nalidad económica tiene en su base cierto patrón de conducta que más adelante reaparecerá bajo el nombre de “disposición económica general”. Se trata de “la aparición de un determinado *ethos* profesional”, de una actitud sociopsicológica “sobria y disciplinada que habría de ser el sostén [...] de la vida económica” (Medina, 1967, p. 274) en el proceso histórico de industrialización recién mencionado.

iii] Pero aun reconociendo “la formación del *ethos* profesional moderno, y de los hábitos de trabajo que lleva consigo” (Medina, 1967, p. 275), resta la pregunta de cómo los mismos pudieron sustentar el amplio despliegue de la racionalidad económica. La respuesta se encuentra en la consolidación de una institucionalidad jurídica y burocrático-administrativa que se configura como requisito esencial de ese despliegue. Según se aduce: “sin la seguridad otorgada por los sistemas jurídicos continentales o del *common law*, sin la previsibilidad del futuro garantizado por la ‘burocracia profesional’, hubiera sido imposible el cálculo y la estabilidad en las expectativas que exige la racionalidad económica”; y asimismo, “hubiera sido irrealizable la maduración social de [aquellas] sobrias actitudes de trabajo y disciplina” (Medina, 1967, p. 275) a que antes se hizo referencia.

iv] Las consideraciones precedentes corresponden a un proceso histórico específico. Cuando se procura montar un “tipo ideal”, abstracto, que lo represente, ha de explicitarse que la racionalidad económica supone la adecuación acuciosa de medios y fines. Considerando este elemento adicional en su definición, resulta fácilmente comprensible que la racionalidad económica, y también su relevancia, se tornen claras con la expansión industrial. Pues con la misma, esa forma de racionalidad germina en una renovación potenciadora tanto de los fines como de los medios, a través del avance incesante de la ciencia y de la técnica. Por otra parte, también se entiende que los patrones racionales de comportamiento económico se hayan ido extendiendo a actividades productivas no industriales, sea por requerimientos de eficiencia inducidos por la propia industria, sea por la difusión de sus avances técnicos y organizativos. Así pues, las formas de la racionalidad desplegadas en el ámbito económico van abarcando al conjunto de actividades que lo componen.

v] El “tipo ideal” representativo de la industrialización “liberal-capitalista” ha de considerar también que el despliegue de la racionalidad económica demanda un entorno institucional adecuado, que abre paso a la presencia de ciertas condiciones sociales básicas requeridas por ese despliegue. Entre tales condiciones merecen destacarse “la libertad de mercado, la competencia plena, la completa apropiación por la empresa de los medios materiales de producción, la libertad de contratación en las relaciones laborales y el Estado prescindente” (Gurrieri, 1980, p. 86).

Al influjo de la industrialización, los comportamientos económicos racionales

que estas condiciones enmarcan y favorecen se extienden a un número creciente de individuos, así como a distintos grupos y clases sociales. Particularmente destacables resultan los grupos empresariales, entre los que emergen expresiones conspicuas de comportamientos racionales, como los tipificados por el “capitán de la industria” y el “empresario innovador”. Asimismo, cabe mencionar a los grupos de trabajadores, en los cuales se va difundiendo la conciencia de que productividad y eficacia son prerequisites de las mejoras salariales y a la vez sostenes de su capacidad de negociación.

vi] Como señala Medina, en el ejemplo histórico aludido, el despliegue de la racionalidad económica es sólo una parte y un aspecto del proceso general de racionalización de la cultura de Occidente. A la luz de este reconocimiento, el tipo ideal que construye supone que ese despliegue se inscribe en otro más amplio, que abarca los distintos ámbitos del todo social.

En otras palabras, en el paradigma weberiano se admite que la racionalidad de los agentes, así como de los criterios y normas de conducta en que se basa su accionar, se van extendiendo a cada uno de esos ámbitos. Además, se considera que la racionalidad de comportamientos y normas tiene particular importancia en el ámbito político, pues impacta significativamente en la regularidad y continuidad de los modos de convivencia social, y por ende, en la buena marcha del propio ámbito económico.

Como se indicó anteriormente, se entiende que un entorno institucional adecuado enmarca –y a la vez refleja– ciertas condiciones requeridas por el despliegue de la racionalidad económica. Pero según se admite, ese entorno es más amplio que el directamente relacionado con esta última. Así, se postula la existencia de un vasto conjunto de instituciones jurídicas y burocrático-administrativas que permiten la puesta en práctica de normas de comportamiento racionales en los distintos ámbitos del acontecer social. Por otro lado, en esa institucionalidad global, la que atañe al ámbito político posee particular importancia.

vii] Si bien se reflexiona, suponer el despliegue general de la racionalidad tiene como contrapartida tácita la valoración de la libertad individual, ya que sólo a través del ejercicio de la misma la racionalidad puede hacerse efectiva. La libertad individual se configura, pues, como una apretada síntesis de los fundamentos ideológicos (o “espirituales”, como también los llama Medina) que subyacen en el paradigma weberiano. Así, desde el ángulo económico, la valoración de la libertad individual supone privilegiar el esfuerzo y el mérito, claves del “*ethos* profesional” antes mencionado (y por ende, requiere desechar prerrogativas y ventajas heredadas, y sólo transmisibles acotadamente, como sucedía en las corporaciones de oficios). Así también, desde la perspectiva política, esta valoración implica que el individuo ha de constituirse en portador de la capacidad de decidir y en fuente última de decisión (desplazando a comunidades o grupos

que subsumen las preferencias y objetivos de sus integrantes, como en la condición de servidumbre).¹⁴

La libertad individual y su ejercicio que se despliega en la racionalidad económica y política, y asimismo en los demás ámbitos del acontecer social, tales son, en resumen, los fundamentos “espirituales” del paradigma antedicho.

viii] Vistas en conjunto, las consideraciones precedentes esconden una noción particular de “optimización”, implícita en ese paradigma. En efecto, ellas sugieren que el despliegue de la racionalidad de los distintos agentes sociales, y la consecuente articulación virtuosa de su accionar (particularmente en los ámbitos económico y político), abrirán paso al desarrollo del todo social y a su continuidad. Por otra parte, y aunque apoyada y derivada de un *fin* ideal, esta perspectiva optimista indujo a considerar las formas extremas del capitalismo liberal como *desideratum* hacia el cual apuntar, con base en la transformación de las deficiencias e incongruencias de sus formas concretas. Este es, justamente, el tema que sirve de punto de partida al sub-apartado que sigue.

2. *Las condiciones sociales del desarrollo*

i] Según se ha señalado, no fue infrecuente esta asimilación del liberalismo a ultranza con el objetivo hacia el cual debieran orientarse los cambios de las distintas sociedades, o si se quiere, con el fundamento básico de las políticas dirigidas a modernizarlas (Gurrieri, 1980, p. 86). En los primeros escritos elaborados para la CEPAL, el propio Medina realiza consideraciones sobre la existencia y virtual relevancia de esta tesis (Gurrieri, 1980, p. 87), pero pronto reconoce y enfatiza que la misma se configura como “invalidada por la historia” (Gurrieri, 1980, p. 88).

En efecto, de más en más se fue haciendo visible que los rasgos arquetípicos de las estructuras sociales “liberal-capitalistas” sufrieron transformaciones significativas, en aquellos países donde el desenvolvimiento industrial resultara más temprano e intenso, identificados desde la posguerra como “desarrollados”. Entre los aspectos destacables de su transformación, se señala que en ellos “se redujo de manera considerable la libertad y competencia en los diferentes mercados y cambiaron sustancialmente las relaciones entre el Estado y la economía” (Gurrieri, 1980, p. 88). Así pues, los países de desenvolvimiento industrial muy incipiente, que por contraste con los anteriores se llamaron “subdesarrollados”, tuvieron ante sí sociedades reales claramente distintas de los modelos abstractos que en algún momento se les sugirió imitar (Gurrieri, 1980, p. 88).

¹⁴ Como es claro, estas consideraciones apenas rozan el tema de la libertad individual. Éste se retoma en el capítulo 10, en el marco del tema más amplio de los derechos humanos, y en conexión con los puntos de vista de Medina sobre la democracia y sus contenidos.

ii] Negado el paradigma weberiano,¹⁵ en la tarea de entender el proceso de desarrollo económico y las condiciones sociales que demanda, Medina procura debilitar un campo especial de la sociología, la denominada “sociología del desarrollo”. Al abordarlo, reconoce la necesidad de construir un referente adecuado a la nueva temática, capaz de indagar en abstracto sobre los rasgos esenciales de ese proceso, y de hurgar, a través de sucesivas perforaciones de distintas realidades, los modos de ser concretos que esas perforaciones puedan develar.

Obrando en esa dirección, formula una tesis de particular relevancia para su sociología del desarrollo: el llamado “desarrollo económico” posee en su núcleo un “mecanismo esencial”, que puede operar de distintos modos, en dependencia de las condiciones sociales en que se inscriba (Gurrieri, 1980, pp. 90-91). Por otro lado, admite que dicho mecanismo “consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones [...], que tiene como resultado la expansión incesante de la unidad productiva de que se trate [la cual] puede ser desde luego una sociedad entera y de gran dimensión [...]” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 91).¹⁶

Para incluir el mecanismo esencial en un “tipo ideal”, y sobre todo para su consideración en un contexto de subdesarrollo (de desenvolvimiento incipiente de la industria), es menester tener en cuenta ciertas condiciones sociales mínimas requeridas –también en abstracto– para la operatoria del mecanismo antedicho (Gurrieri, 1980, p. 91), y por ende, para el desarrollo económico.

iii] Gurrieri menciona varias obras que abordan el tema (Gurrieri, 1980, p. 94), destacando la titulada “Las condiciones sociales del desarrollo económico” (Medina, 1965b) y muestra que esas condiciones consideradas mínimas presentan tres aspectos o supuestos destacables.

El primero atañe a la presencia de actores, de grupos sociales y de organizaciones que los representan, “[...] cuyas orientaciones y comportamientos. [resultan] cruciales” (Gurrieri, 1980, p. 94) para la operatoria del mecanismo esencial. Desde una perspectiva general, se mencionan entre ellos a “los empresarios, los obreros, la burocracia estatal, los estratos medios, la élite política y los intelectuales” (Gurrieri, 1980, p. 94). Pero desde la perspectiva más específica de ese mecanismo –esto es, la generación y acumulación continua de exceden-

¹⁵ La invalidación histórica del paradigma weberiano no implica el rechazo del tipo de enfoque más general de esa corriente de pensamiento, ni desconocer la utilidad de la variante conceptual de la misma montada por Medina, y expresada en ese paradigma. Entre las ideas por rescatar, destaca la admisión de que la racionalidad económica prospera como parte de un proceso general de racionalización, el cual se expresa, en última instancia, en los criterios y normas que rigen los comportamientos y las relaciones de los distintos actores sociales, destacando para aquellos cuyo accionar se inscribe en los ámbitos político y económico. Como se verá, estos elementos forman parte del referente “neoweberiano” objeto de este capítulo.

¹⁶ Los puntos de vista de Medina son compatibles con una definición de excedente según la cual éste equivale a la diferencia entre producto y masa de salarios.

tes— se privilegia a los dos primeros, señalando la importancia de la aptitud y disposición de los trabajadores para cumplir sus funciones, de la “capacidad directiva, gerencial, de los empresarios privados y públicos” (Gurrieri, 1980, p. 94), y de la compatibilidad de sus comportamientos.

iv] El segundo aspecto concierne a las orientaciones básicas que enmarcan las conductas o comportamientos de los actores, grupos u organizaciones recién mencionados. Tales orientaciones han de contener “una disposición económica general”, en buena medida representativa de ciertos patrones específicos de racionalidad económica¹⁷ que demanda el desarrollo.

En esa “disposición económica general” se destacan dos aspectos principales. Uno, constituido por las que suelen llamarse ‘aspiraciones económicas’, “vinculadas a la expansión de la riqueza y [también a la mejora] de las condiciones de vida” (Gurrieri, 1980, p. 93). El otro, conformado por la presencia de un sentimiento de responsabilidad individual y colectiva, concerniente al esfuerzo considerable que el desarrollo económico demanda, y al espíritu de sacrificio —o “capacidad ascética”, en los escritos de Medina— implicado en ese esfuerzo.

De ambos aspectos, pero sobre todo del segundo, deriva el reconocimiento de la necesidad de elaborar un ideario del desarrollo, de construir un conjunto de ideas armónicas que exprese con claridad y relativa precisión qué posibilidades se abren, en cuanto a sus objetivos y medios básicos. Parece claro que el mecanismo esencial, y la expansión económica que supone su forma de operar, se configuran como el núcleo de este ideario. Pero asimismo es fácil percibir que en su elaboración, y en su aplicación, han de estar presentes los agentes no propiamente económicos antes referidos —burocracia, clases medias, élites política e intelectual— virtuales portadores de racionalidad, en el ámbito político.

v] En este ámbito se inscribe el tercero de los aspectos por considerar. Como insinúa el punto anterior, el mecanismo esencial es un fenómeno complejo, que requiere incidir en las relaciones propias de ese ámbito, articulando, a nivel y a través del Estado, los intereses y el accionar de distintos grupos y clases sociales. Puesto en otros términos, las llamadas “condiciones sociales del desarrollo económico” incluyen la presencia de actores y dirigencias políticas que den forma a la organización del aparato del Estado, y detenten su control, empleándolo en la consecución de los objetivos del desarrollo y en la continuidad del mecanismo que le sirve de base. Como es claro, se considera que la conducción del Estado ha de realizarse con eficacia, pero además se entiende que la misma requerirá legitimidad y consenso. Junto a la eficacia, éstos constituyen elementos en que se expresa la “racionalidad política”.

¹⁷ Esta invocación de la racionalidad económica es similar a la que fundamenta el paradigma weberiano. Pero como se verá enseguida, en el nuevo paradigma se incluye como requisito de racionalidad la elaboración —y también la puesta en práctica— de un “ideario del desarrollo”.

vi] Desde otro ángulo, y en síntesis, las condiciones sociales del desarrollo económico se refieren a ciertos soportes o fundamentos requeridos para la operación continua del mecanismo esencial, y para la continuidad del propio desarrollo. Uno de dichos fundamentos puede denominarse material o socioeconómico: consiste en el impulso del mecanismo mencionado, a través de la presencia de ciertos grupos sociales clave en la tarea de impulsarlo. Se apunta, asimismo, hacia la necesidad de un fundamento espiritual o ideológico como el que se expresa sobre todo en la presencia —o mejor, en la firme adopción— de un ideario del desarrollo. Por último, se reconoce la relevancia de contar con un fundamento político, esto es, con el despliegue de la racionalidad política de actores relevantes, que contribuyan a dar curso al cambio ordenado del todo social.¹⁸

3. *Perspectivas del desarrollo latinoamericano*

A comienzos de los años sesenta, Medina dirige su atención al tema específico del desarrollo latinoamericano y de las perspectivas que se abren entonces para el mismo. Desde el enfoque con que se lo aborda —el de la sociología del desarrollo—, el nuevo tema tiene como eje central el cumplimiento de las condiciones sociales recién delineadas, o mejor, el de los serios obstáculos que se enfrentan para alcanzarlas, en las realidades latinoamericanas de aquellos días.

Pero identificar el papel de los que pudieran denominarse “obstáculos sociales al desarrollo” (c) requiere el análisis de dos cuestiones previas: la primera concierne a la caracterización de lo que se dio en llamar “sociedad tradicional” (a); la segunda a la etiología de la crisis que su estructura padece, cuando en ella penetran y pasan a convivir formas modernas de organización social (b).

a. La sociedad tradicional

i] Como se indica al culminar el subapartado anterior, considerado en abstracto, todo proceso de desarrollo tiene sus bases de sustentación en ciertos fundamentos: unos, de tipo material o socioeconómico; otros, de índole ideológica o espiritual; y otros más de naturaleza política. En la sociedad tradicional latinoamericana, estos tres fundamentos corresponden a la estructura de las haciendas propias de la agricultura, al fuerte peso ideológico del liberalismo, y a ciertas características *sui generis* prevalecientes en su sistema político, abordadas más adelante.

¹⁸ Como se infiere de los puntos iv] a viii] del subapartado 1, aunque en distinto orden, los tres tipos de fundamentos aquí mencionados son también objeto de consideración en el paradigma weberiano.

ii] La hacienda es la institución prototípica de la sociedad tradicional, y asimismo, el soporte clave de su estructura. En esencia, ella se configura como una unidad de producción y como una forma de propiedad; pero ésta a la vez supone cierto tipo de relaciones sociales que se basa en un sistema de papeles y funciones regulado por la autoridad del señor. En particular, las relaciones patriarcales en que esa autoridad se expresa implican modos de conexión entre propietarios y trabajadores que van más allá del mero vínculo salarial, inscritos en un marco más amplio de obligaciones recíprocas. Por otro lado, la hacienda constituye un núcleo de poder político-militar, y la base de una estructura "familiar" caracterizada por la cohesión entre sus miembros, y simbolizada en un apellido.

La hacienda no es el único fundamento económico-social de la sociedad tradicional. En algunos casos coexisten los centros mineros. Sin embargo, se señala el papel de la urbanización y de las ciudades, en tanto éstas sirven de asiento a distintos grupos y clases, como los que se inscriben en el aparato del Estado o ejercen la defensa o difusión de las ideologías predominantes. Especial mención merecen el comercio y la burguesía urbana, la cual traba con la clase de los hacendados "el conflicto político e ideológico más importante" (Gurrieri, 1980, p. 101), hasta las primeras décadas del siglo xx.

iii] Según se indica con insistencia, el fundamento espiritual o ideológico de la sociedad tradicional es el liberalismo. El mismo está en la propia base del ideario independentista, compuesto por oposición al absolutismo ejercido desde la metrópoli. En el largo periodo en que esta sociedad se va conformando y consolidando, existieron numerosas interrupciones del orden constitucional, pero no es menos cierto que continuaba presente "en la letra de la constitución el tributo respetuoso a los principios del liberalismo" (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 102).

Como es claro, estos principios aparecen como contradictorios con los fundamentos materiales de la sociedad que se fue conformando en América Latina, esto es, con la hacienda y el ideario propio de esa estructura social específica. Sin duda, esta contradicción originaria está en la base de múltiples conflictos políticos, y constituye la razón principal de la fragilidad del propio liberalismo. Pero según se reconoce, éste prosigue su penetración a través de varias de sus manifestaciones más elaboradas —entre las que se mencionan la visión manchesteriana de lo económico, el constitucionalismo y el positivismo— constituyéndose en un ideario capaz de ejercer una influencia profunda y prolongada.

iv] A pesar de su carácter inicial contradictorio, los fundamentos materiales e ideológicos de la sociedad tradicional terminan encontrando formas de compatibilidad. Ésta transita por las vías del sistema político que acaba de consolidarse en la segunda mitad del siglo xix, periodo en que la mayor parte de los países del área encuentran modos de resolver el conflicto entre campo y ciudad,

entre las oligarquías agrarias y los “doctores” representativos de intereses radicados en las grandes ciudades, en especial los de la burguesía urbana. En ese tiempo, de más en más, las instituciones políticas básicas –partidos, sistemas electorales, administración pública, poderes estatales y sus modos de ejercicio– culminan una readecuación acorde a los modelos liberal-democráticos europeos y estadounidense. Por otro lado, los partidos políticos, armados con clara presencia y predominio de “notables” en sus cuerpos orgánicos, operan con base en sucesivas contraposiciones y compromisos entre dos corrientes clave: liberales y conservadores. Se entiende, asimismo, que la fluidez de ese mecanismo político básico se ve favorecido tanto por la emergencia de intereses en buena medida convergentes –por ejemplo, los implicados en los modelos primario-exportadores– como la cercanía brindada por los lazos familiares o por el sentido de pertenencia a las capas más altas de la estructura social.

v] Según Medina, una vez completada su constitución con la plena presencia y armonía básica de sus tres fundamentos –material, espiritual y político–, en la sociedad tradicional pueden diferenciarse tres clases dominantes principales. Ellas corresponden a cada uno de esos fundamentos, cumpliendo cada una cierto papel clave como orientadora de la actividad humana, en esos mismos ámbitos.

El análisis privilegia a dos de esas clases, que se denominan “política” y “dirigente”. La primera adquiere perfiles definidos con la culminación de acuerdos que –aun cuando permanezcan implícitos– abren cauce a un accionar político ordenado, al impulso conjunto de liberales y conservadores. El sistema político puede así asumir con eficacia la responsabilidad de “montar las piezas del Estado” (Gurreri, 1980, p. 103), y de complementar o ampliar la infraestructura económica, ambos requisitos esenciales para la continuidad del desarrollo.

La clase dirigente se considera como portadora del poder espiritual, esto es, del manejo del ideario liberal y de las facultades requeridas para irlo plasmando en la institucionalidad. Esta clase, y los principios y saberes de que es portadora, otorga a la sociedad tradicional la coherencia que deriva de su adhesión al núcleo de ese ideario, y de su incidencia para hacerlo operativo.

No es difícil percibir que estas dos clases, *grosso modo* identificables con “políticos” y “doctores”, están muy vinculadas entre sí por su extracción social, y también por los papeles que cumplen y por su alternancia en los mismos. También resulta claro que ambas se relacionan con las clases dominantes en lo material –con amplios sectores de la oligarquía agraria, y también con parte de la burguesía urbana– en tanto los miembros de todas ellas transitan por los tres ámbitos básicos, induciendo compatibilidad o coherencia entre los respectivos fundamentos, y posibilidad de desarrollo ordenado al conjunto de la estructura social.

vi] Expresado de otro modo –y en síntesis– la estructura social tradicional, que comienza a adquirir sus perfiles propios a partir de la independencia, y que los consolida en distintos momentos de la segunda mitad del siglo XIX, termina por

conformar una base adecuada para la operatoria del “mecanismo esencial”, y por cumplir con las “condiciones sociales del desarrollo”. Es decir que, la consolidación de esa estructura aparece como favorable, y aun más, como impulsora del “desarrollo económico”; pues en el periodo antedicho se constatan múltiples casos de aceleración del mismo, que se dan bajo distintas formas del denominado “desarrollo hacia afuera”.

Esta adecuación de la estructura social tradicional no obsta, sino que requiere, preguntarse en qué medida transformaciones sociales ulteriores, inducidas por cambios en la economía mundial y por mutaciones del patrón de desarrollo prevaleciente –por ejemplo, la emergencia del “desarrollo hacia adentro”– pueden resultar armónicas y conducentes, o contienen en sí el germen de crisis que tiendan a reiterarse o agravarse.

Esta cuestión se presenta cuando en la sociedad tradicional penetran nuevos elementos de modernidad, alterando con su acción transformadora el modo de ser básico de la misma. Igualmente se abre la cuestión de hacia dónde se orienta esa acción transformadora, o de qué potencialidades y carencias están en ella implicadas. La primera cuestión es objeto del subapartado que sigue. La segunda, del ulterior.

b. La crisis de la sociedad tradicional

i] Ésta se vincula al debilitamiento de sus tres soportes básicos. El de la hacienda –fundamento económico-social clave– se va dando a raíz de su gradual “mercantilización”, esto es, de la difusión de criterios más estrictos de racionalidad en las actividades productivas y de gestión, *pari passu* con los impulsos del dinamismo económico, en buena medida provenientes del ámbito externo. La transformación de la hacienda –o si se quiere, su “modernización”– trae consecuencias de gran significado. La principal consiste en que esa transformación se configura como una fuerza clave en el proceso de expulsión de mano de obra hacia las ciudades. Entre las consecuencias se señalan también ciertos “problemas psicosociales –anomia, desarraigo– provocados por la desintegración del paternalismo señorial” (Gurrieri, 1980, p. 104).

ii] Se entiende que el liberalismo padeció siempre de un grado significativo de fragilidad. Como quedó insinuado anteriormente, ello en parte se debe a la contradicción de su ideario con las creencias y hábitos de la población rural, por lo demás mayoritaria (salvadas pocas excepciones). Pero tal fragilidad se vincula también a la dosis de utopía contenida en ese ideario, que se perfila, en especial, en dos de sus componentes: el primero es la fuerte convicción relativa a la racionalidad del ser humano; en conexión con ello, el segundo consiste en la admisión de que el ámbito político contiene y abre posibilidades amplias de diálogo constructivo y de convivencia pacífica. Siguiendo a Medina, se sostiene que

este “optimismo racionalista” es sucedido por una considerable “disolución ideológica”, a partir del “embate irracionalista que se inicia en la segunda década [del siglo xx], no sólo en América Latina, sino en toda la cultura occidental” (Gurrieri, 1980, p. 104). Junto con la desconfianza en el poder de la razón, de ese embate deriva un relativo descrédito de “las normas políticas de convivencia, diálogo y compromiso” (Gurrieri, 1980, p. 104), antes de aceptación generalizada; y a veces, la disolución de las mismas en un “brutal decisionismo de las minorías audaces [presumiblemente] creadoras del destino histórico” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 104).

iii] Como se señaló anteriormente, el sistema político de la sociedad tradicional se relaciona con sus dos otros fundamentos, sustentándose en los mismos. Pero según se acaba de indicar, tanto la hacienda como el liberalismo entran en crisis, y en conexión con ello, el sistema antedicho pierde sus condiciones de eficacia y legitimidad. En otros términos, en el ámbito político se diluye el viejo bipartidismo que —con distintos nombres y matices— había sido formado por liberales y conservadores, a la larga convergentes en el manejo ordenado de la cosa pública, y en la construcción de una institucionalidad clave para el buen funcionamiento del todo social. Junto a esta dilución de la estabilidad política, se percibe la inexistencia de “nuevas clases políticas y dirigentes que ocupen el lugar de las que orientaron a la sociedad tradicional” (Gurrieri, 1980, p. 105), y por ende, la dificultad de la emergencia de partidos políticos capaces de conducir la transformación ulterior de esa sociedad, esto es, de llevar adelante su modernización con horizontes de continuidad, que a la vez retomen y conserven patrones adecuados de eficacia.

c. Los obstáculos sociales al desarrollo

i] Surge de lo anterior la pregunta clave sobre “cuáles son las clases y grupos sociales capaces de liderar y orientar la nueva sociedad” (Gurrieri, 1980, p. 105) que se ha de ir construyendo. La respuesta de Medina, por cierto distante del optimismo, pasa por la consideración del papel que pudieran desempeñar los distintos componentes de la sociedad tradicional, así como los que emergen de su transformación en el periodo de crisis.

ii] El virtual papel positivo de los hacendados es puesto decididamente en duda. Según se aduce, “la vieja oligarquía conserva, a no dudarlo, ciertas capacidades de mando y una idea de la unidad nacional, pero sus intereses particulares pesan quizá demasiado para permitirle actuar con eficacia” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 105).

Por lo demás, la mercantilización de la hacienda, si bien moderniza producción y gestión, no se configura como capaz de inducir cambios decididos en el

tipo humano del hacendado y en sus valores básicos, que de algún modo se expresan y tipifican en una forma de vida “señorial”.

iii] Desde otro ángulo, puede decirse que las disposiciones y actitudes de la oligarquía terrateniente se mantienen a gran distancia de las que caracterizaron a la burguesía originaria. Medina construye un referente relativo a esta clase, que impulsó el desarrollo capitalista de los grandes centros industriales.

Al respecto, señala que sus valores y motivaciones dan origen a una compleja combinación de tres impulsos o voluntades básicas. La primera es la “voluntad de transformación económica” que se expresa en la “tendencia a la acumulación y a la inversión, el espíritu de innovación, riesgo y competencia, la exaltación ética del trabajo, el ascetismo, etc.” (Gurrieri, 1980, p. 107). La segunda es la “voluntad de independencia frente al Estado”, a base de la cual “exigía de éste el cumplimiento de su papel de garante de las reglas del juego, pero rechazaba su intervención económica, más allá de los límites que se le fijaban” (Gurrieri, 1980, p. 107). La tercera es la “voluntad de transformación social”, que se pone de manifiesto en la inequívoca adhesión a los valores de libertad e igualdad, habidos como los de la más alta significación.

iv] Pero esta “actitud burguesa originaria” no está ausente sólo en la vieja oligarquía. Tampoco se la encuentra en los sectores urbanos productores de bienes ni en las clases medias radicadas en las ciudades: unos y otras se encuentran alejados de aquella actitud. Los primeros incluyen a una burguesía industrial que se fue ampliando a pesar y a lo largo de la crisis de la sociedad tradicional. Pero aun ella procura adaptarse a las pautas económicas y políticas predominantes—optando, por ejemplo, por permanecer con niveles elevados de protección—sin pretender cambiarlas. Igualmente, unas clases medias “sin fisonomía”—sin aquella actitud de los creadores del capitalismo moderno—optan también por adaptarse a tales pautas, cobijándose en la obtención de ventajas especiales, como ciertos apoyos del Estado a sus negocios, o aun, el empleo público.

v] Así pues, ni hacendados, ni burguesía, ni clases medias urbanas se configuran como pilares capaces de servir de sostén a nuevas relaciones políticas, compatibles con la modernización de ese mismo ámbito, a su vez básico para la modernización de la sociedad como un todo. Pero además, con la crisis de la sociedad tradicional emergen y se expanden estratos sociales que contribuyen a ahondar esa incapacidad.

En este sentido, cuenta en especial la incidencia de las nuevas masas, provenientes sobre todo de la migración rural-urbana, a su vez ligada a la mercantilización del latifundio. Esta migración constituye la fuente principal de las llamadas “situaciones de masa”, modos de vida caracterizados “por el congestionamiento, la inseguridad, la frustración y el resentimiento” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 106). Aliadas a la pérdida del paternalismo tradicional, y a la

visión nostálgica del marco de protección que éste sugería, estas “situaciones de masa” pasan a constituir el basamento clave de las políticas de clientela. Abiertas las oportunidades por ese basamento principal, tales políticas pueden extenderse —y en los hechos se extienden con amplitud— hacia integrantes de otros estratos sociales. Así, la clase obrera logra acelerar sus ritmos de sindicalización, al tiempo que se va beneficiando de la difusión de algunas políticas sociales, sobre la base de un accionar del Estado inducido por grupos políticos que buscan captar su apoyo. En igual dirección obran las prebendas y beneficios alcanzados por grupos de las clases medias, de la mano y por la vía de su cooptación clientelística.

vi] En el ámbito político, y desde la perspectiva de sus carencias, la crisis de la sociedad tradicional puede percibirse como la falta de clases y grupos sustitutivos de los que habían constituido en ella la base del poder. Pero la crisis de esa sociedad —siempre en el ámbito mencionado— ha de verse también como asociada a la emergencia o ampliación de los estratos sociales recién referidos. Respecto de los mismos, sí importa señalar que, junto con ser destinatarios principales de las políticas de clientela, se configuran a la vez como base de los partidos populistas, y de su acceso al poder o de las perspectivas de alcanzarlo, a veces con el concurso de formas de ideologías nacionalistas con arraigo militar.

Sin embargo, si bien las situaciones de masa se configuran como el trasfondo último de las políticas de clientela y de las posturas populistas, no son éstos sus únicos resultados. Como contracara de esos nuevos fenómenos, emergen también nuevas izquierdas, que reformulan ideologías impregnándolas de ensueños idealistas, alejados de cualquier planteamiento de caminos con base real, convincentes en cuanto a su virtual viabilización a través del juego de fuerzas políticas concretas.

vii] Aunque brevemente revisados, los obstáculos al desarrollo a que se acaba de hacer referencia resultan reveladores de las dificultades surgidas con la crisis de la sociedad tradicional para “afirmar con validez los soportes económico-sociales, ideológicos y políticos de la nueva sociedad” (Gurrieri, 1980, p. 108). Las actividades productivas urbanas, y en especial la industria, no sustituyen ni complementan el soporte material anterior, el de la hacienda. Tampoco reaparecen la “calidad y firmeza de propósitos de la clase política y [el] papel orientador del *pouvoir spirituel* de la clase dirigente” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 108). ¿Cómo explicar que no hayan logrado afirmarse nuevos fundamentos, compatibles con el desarrollo pleno de una sociedad moderna, que sustituya a cabalidad la de tipo tradicional? Según Medina, la explicación se encuentra en que, con la emergencia de fundamentos propios de la primera, éstos pasan a coexistir y a combinarse con fundamentos tradicionales preexistentes, “dando lugar a una sociedad estructuralmente heterogénea y, por tanto, trabada en su desarrollo” (Gurrieri, 1980, p. 108).

En *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (1963), Medina concluye la construcción de su tesis sobre la “flexibilidad” o “porosidad” de la sociedad tradicional, que se muestra capaz de incorporar elementos propios de la modernidad, conservando, empero, partes esenciales de sus fundamentos básicos. En efecto, según aduce, “[...] La estructura tradicional ha sido relativamente permeable y[...] esa porosidad [le] ha permitido absorber los elementos de modernidad que necesita sin quebrar por eso su estructura misma” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 109).

Se entiende que la heterogeneidad asume características variadas, según los casos, en tanto cada uno combina distintos elementos, y de diversas formas. En algunos persisten con más fuerza las modalidades tradicionales en las relaciones agrarias. En otros, se verifica una asimilación mayor o menor de elementos modernos, sin que por ello se diluya la estructura tradicional, presente por ejemplo en las pautas de conducta y de relacionamiento con el Estado de productores urbanos, y en especial, de las clases medias. Surgen también nuevos estratos sociales, como los que caracterizan las “situaciones de masa”, y asimismo, “formas híbridas que no son ni tradicionales ni modernas [como] ocurre en el sistema de dominación de clientelas y en los movimientos y regímenes populistas” (Gurrieri, 1980, p. 109). Asimismo, son variables los cambios en el espectro de las ideologías que acompañan al cuestionamiento y debilitamiento de la de cuño liberal, espectro donde no sólo se inscriben los populismos, sino también posturas radicadas en el ámbito de las izquierdas.

viii] Es de observar que las mutaciones recién reiteradas no excluyen, sino que suponen, la presencia de vínculos externos, reconocidamente relevantes en el que antes se denominó “mecanismo esencial”, en tanto de esos vínculos depende de manera crucial la generación de excedentes y las posibilidades abiertas a su utilización. Ejemplos más próximos y directos de la incidencia de factores externos son dados por el fenómeno de la “mercantilización” de la hacienda, y por el impacto de las ideologías foráneas en el manifiesto debilitamiento de la ideología liberal, comenzado en la década de 1920.

ANEXO 1

SOBRE EL MODELO DE HARROD

1. *Supuestos*

En su versión más simple, el modelo de Harrod parte de ciertos supuestos básicos. El primero atañe al ahorro y al consumo. El ahorro de un periodo es una proporción constante del ingreso del mismo periodo ($A_t = aY_t$) y los planes de ahorro siempre se realizan. La contracara de este supuesto concierne al consumo, y consiste en la admisión de que el consumo planeado coincide también con el realizado [$C_t = (1 - a) Y_t$]. En cuanto a la inversión, se supone que la producción planeada de los bienes que la componen en un periodo cualquiera es una proporción constante (g) del aumento del ingreso verificado en ese periodo $I_t = g (Y_t - Y_{t-1})$. Dados estos supuestos, para que en un periodo (Y_t) haya equilibrio (esto es, para que toda la producción se venda) se requiere que la inversión planeada o *ex ante* (la demanda de bienes de inversión) coincida con la inversión realizada o *ex post* (la producción u oferta de dichos bienes).

2. *Ecuaciones básicas*

$$C_t = (1 - a) Y_t \quad [1]$$

$$I_t = g (Y_t - Y_{t-1}) \quad [2]$$

$$V_t = C_t + I_t \quad [3]$$

$$V_t = Y_t \quad [4]$$

De las cuatro ecuaciones *supra*, las dos primeras se refieren directamente a supuestos ya explicitados. La tercera atañe a la igualdad entre las ventas del periodo t (V_t) y las compras que consumidores y empresarios efectúan en el mismo periodo (C_t e I_t , respectivamente). La cuarta replantea globalmente esa condición de equilibrio: impone que la producción (Y_t) equivalga a las ventas (V_t).

3. *El equilibrio dinámico*

De las ecuaciones precedentes se obtiene:

$$\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_t} = \frac{1}{g} \cdot a = Gw \quad [5]$$

donde Gw constituye la tasa de crecimiento de equilibrio en un periodo (t), denominada "tasa garantida". Para admitir que esta tasa de equilibrio (Gw) se

mantiene en el tiempo, se requiere un supuesto adicional: si los empresarios venden en un periodo toda su producción, repetirán en el periodo siguiente la tasa efectiva (Gt) de aumento de la misma. Este aumento inducirá nuevamente la venta de toda la producción (en particular, dados los supuestos de los cuales se parte, volverá a suscitarse un incremento de la demanda de bienes de inversión igual al de su oferta), inducción que se repetirá en periodos ulteriores. Expresado con brevedad: el equilibrio dinámico se define a través de la igualdad entre la tasa garantida y la tasa efectiva de crecimiento ($Gw = Gt$), igualdad que, a su vez, implica la siguiente trayectoria de la economía:

$$Gw = Gt = Gt+1 = Gt+2 = Gt+3 = \dots \quad [6]$$

4. Trayectorias y progreso técnico

Como se sabe, el modelo en cuestión concierne a los movimientos cíclicos de las economías capitalistas. Dados los fines de estas notas, basta utilizarlo para señalar que una trayectoria de crecimiento a tasa constante como la indicada en [6] supone la existencia de flujos de progreso técnico que, al plasmarse en sucesivas innovaciones, resulten capaces de estimular la inversión real, y con ella, la continuidad de la acumulación y el crecimiento. En términos más generales, puede hacerse referencia a una “tasa natural” de crecimiento (Gn), o tasa máxima que el progreso técnico es capaz de sostener; y asimismo, redefinir las condiciones del equilibrio dinámico a través de la ecuación

$$Gn = Gw = Gt = Gt+1 = Gt+2 = Gt+3 = \dots \quad [7]$$

Con base en las consideraciones precedentes pueden identificarse casos que contribuyen a esclarecer el texto principal: la “tasa natural” de un paradigma tecnológico maduro no alcanzará la magnitud de la de un nuevo paradigma signado por la presencia de un conjunto amplio de innovaciones realizables, en parte expresadas en la creación de nuevos bienes duraderos de consumo.

Consecuentemente, las tasas potenciales de inversión, acumulación y crecimiento resultarán menores en el primero que en el segundo.

5. Equilibrio dinámico: condiciones adicionales

El equilibrio dinámico antes mencionado puede redefinirse, explicitando condiciones adicionales que resultan relevantes, desde el punto de vista de la claridad del texto principal. Tales condiciones se refieren sintéticamente a continuación.

Ex hipótesis, las innovaciones y la acumulación dan lugar a un ritmo de

aumento de la productividad del trabajo que a su vez sostiene ritmos de aumento de los salarios y del excedente de igual magnitud. Los incrementos salariales se configuran como requisitos de la realización continua de lo producido en el sector de bienes de consumo. Los incrementos del excedente (de la diferencia entre producto y salarios) permiten mantener una relación constante entre su magnitud y la del capital invertido, cuya relación subyace en el nivel, también constante, de la tasa de ganancia, la cual sostiene la continuidad de la acumulación. Es de observar, finalmente, que crecer a la “tasa natural” implica utilizar las oportunidades de innovación y de inversión abiertas por el progreso técnico. El mayor o menor esfuerzo de ahorro condicionará, sin embargo, la dimensión de la “tasa efectiva” de crecimiento y su mayor o menor distancia de la “tasa natural”.

Como es claro, existirán distintas trayectorias posibles de “crecimiento equilibrado”, en dependencia de los modos en que se combinen los elementos que se acaban de reseñar (productividad, salarios, excedente, ganancias, ahorro). Tales trayectorias (modelos) pueden concebirse como referentes para el análisis de la incidencia de esos elementos en procesos de crecimiento equilibrado diferenciables entre sí, en lo que concierne a sus ritmos o a sus composiciones sectoriales.¹⁹

ANEXO 2

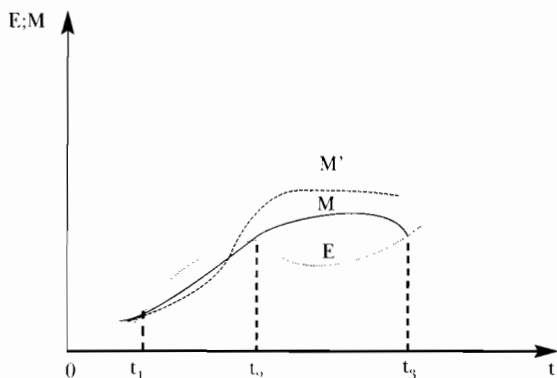
ESTRANGULAMIENTO EXTERNO Y OSCILACIONES COYUNTURALES

En el apartado I del presente capítulo, el estrangulamiento externo aparece, en lo esencial, como resultante de un proceso de desarrollo de la periferia basado en la sustitución de importaciones, dependiendo del patrón de transformación estructural con que ese proceso se lleva a cabo. Este anexo se destina a complementar ese análisis, procurando explicar cómo la misma tendencia de largo plazo se realiza mediante un mecanismo de corto plazo vinculado a las oscilaciones coyunturales del nivel de actividad económica, y particularmente de la relación de términos del intercambio.²⁰

La siguiente gráfica facilita la descripción del mecanismo aludido.

¹⁹ Sobre el modelo básico considerado en este anexo, pueden consultarse Harrod (1949 y 1952).

²⁰ Expresado de otro modo, se levanta el supuesto de constancia de los términos del intercambio, así como el supuesto implícito de ausencia de movimientos de capital. El análisis que sigue se basa en uno similar de Prebisch que consta de “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria” (Prebisch, 1963c), publicado junto a *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1963a). Véase en especial el capítulo II del primero, “La vulnerabilidad estructural de la economía y las fuerzas inflacionarias” (Prebisch, 1963c, pp. 134-155).



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

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

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

En breve, durante el desarrollo hacia adentro, los superávits que se tiende en los periodos de auge pueden ser parcialmente contrarrestados; y en la coyun-

tura opuesta, los déficit pueden resultar difíciles de compensar, o aun ser agravados por la política económica contingente. En la gráfica anterior, este comportamiento plausible de la balanza comercial se registra mediante la curva M' , alternativa a M en la representación de las importaciones corrientes.

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

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

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

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

El concepto de vulnerabilidad permite también esclarecer el análisis anterior del estrangulamiento externo. En fases muy avanzadas, en que la dificultad de

emprender nuevas sustituciones y la rigidez de la gama de importaciones han aumentado considerablemente, la imposibilidad de contraerlas o de sustituirlas por producción interna obligan a recurrir a un déficit de magnitud similar a la contracción de las exportaciones. El arrastre del endeudamiento anterior, sumado a su brusco aumento, pasan a limitar más aún la capacidad para importar, exigiendo la contratación de mayores créditos, en una espiral de endeudamiento difícil de compensar en auges ulteriores.

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

6. DESARROLLO, CAMBIO SOCIAL Y ESTRUCTURA POLÍTICA EL ENFOQUE DE LA DEPENDENCIA

El que se dio en llamar “enfoque de la dependencia” nace a mediados de los años sesenta, en contraposición con el entonces predominante en el estructuralismo latinoamericano, originado en la CEPAL y en autores directamente vinculados a esta institución.

Aunque con diferencias según los autores, el desacuerdo principal respecto al enfoque cepalino se centra en las consideraciones de este último sobre las relaciones sociopolíticas y sobre las posibilidades de cambio de las mismas sin mayores rupturas con su modo de ser previo.

Como es claro, esta fuente de nuevas ideas y posicionamientos políticos tiene mucho que ver con hechos y circunstancias históricas referidas precedentemente (en la introducción a la segunda parte). El capítulo que ahora comienza no se propone volver a ellos, sino detenerse en la versión más difundida del enfoque de la dependencia, y a la vez la que ha ejercido una mayor influencia ulterior en las discusiones académicas sobre las condiciones sociopolíticas de los procesos de desarrollo.

La sistematización de los puntos de vista privilegiados en estas notas obedece a la contenida en *Dependencia y desarrollo en América Latina*, obra de F. H. Cardoso y E. Faletto publicada en 1969, cuyas primeras versiones mimeográficas datan de 1966 y 1967. En la presentación de este enfoque específico, podrá verse que en él se otorga especial atención a las relaciones políticas, en tanto se detiene en el análisis de las estructuras de poder de los países del área. Con más precisión, como se verá posteriormente (apartado II), tal análisis apunta a develar las especificidades de la conformación y el cambio de las estructuras de dominación de esos países, signadas por la coexistencia e interacción de grupos y clases internas con grupos de interés externos a los mismos.

Ésta es la base de un concepto *sui generis* de dependencia, al cual también se volverá, que la entiende como “relación estructural interno-externa”. Importa señalar que, así definido, este concepto abre cauce a una posición claramente no-determinista, que contempla la posibilidad de considerar distintos grados de autonomía (o de heteronomía) respecto de los intereses foráneos, y en conexión con ello, patrones de desarrollo considerablemente diferenciados, incluso en lo que concierne a sus fundamentos económico-sociales y político-institucionales.

El buen entendimiento del enfoque en cuestión –y también del no-determinismo que lo impregna– hace que convenga contrastarlo con un enfoque alternativo, presente en obras de A. G. Frank. En verdad, éstas poseen el mérito de

ser las primeras que aluden al tema de la dependencia. Sin embargo, lo hacen dirigiendo la argumentación para mostrar que las denominadas “relaciones metrópoli-satélite” (apartado I) contienen en sí contradicciones que tienden a inducir y aconsejan a impulsar el cambio de sistema, del capitalista al socialista.

Hacia fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, las frecuentes discusiones sobre el tema de la dependencia y sus implicaciones llevaron a explicitar que el enfoque propio de Cardoso y Faletto no apuntaba a erigirse en una teoría de la evolución del capitalismo a nivel mundial, ni a detectar cierto destino inexorable para su polo periférico o “satelizado”. Antes bien, se enfatizó que el objetivo perseguido era más acotado: constituir un marco conceptual para el análisis concreto de situaciones de dependencia. El reconocimiento de esta preocupación prioritaria constituye un punto de partida para el contraste del enfoque de Cardoso y Faletto con el de Frank, y asimismo, para considerar sus vínculos con los puntos de vista de Prebisch y Medina (apartado III), a los que se hizo referencia en el capítulo anterior.¹

Puede entenderse que la mencionada preocupación por lo concreto –por la comparación de distintos casos históricos de “desarrollo dependiente”– apunta a abrir posibilidades a desenvolvimientos analíticos posteriores. La importancia atribuida a esa comparación ha llevado a resumirla en anexo al presente capítulo. Por lo demás, tal comparación torna más visibles los vínculos del enfoque de Cardoso y Faletto con el estructuralismo latinoamericano, en el cual se inscribe.

I. LAS RELACIONES METRÓPOLI-SATÉLITE

Las consideraciones que siguen constituyen un resumen, y hasta cierto punto un intento de sistematización, de los principales planteamientos de A. G. Frank. Como ya se indicó, se ha considerado necesario abordarlos, en tanto los mismos son, reconocidamente, los primeros antecedentes del llamado “enfoque de la dependencia”, y a la vez una visión extrema de la inviabilidad del capitalismo en las economías periféricas.

Tales planteamientos, de suyo muy generales, comienzan postulando que “el desarrollo y el subdesarrollo económicos son las caras opuestas de la misma moneda, [...] son producto de un mismo proceso y de una sola estructura económica –aunque dialécticamente contradictoria–, cual es la del capitalismo”

¹ Este capítulo limita el examen del enfoque de la dependencia a las versiones propias de los dos primeros autores mencionados. Lidia Goldenstein elabora una reseña –“breve y límpida”, al decir de L. G. Belluzzo– de otras contribuciones a este enfoque, así como de sus nexos con otras formas de pensar, relacionadas no sólo con el estructuralismo latinoamericano, sino también con corrientes políticas e ideológicas alternativas al mismo, de fundamento marxista. Tal reseña se encuentra en su tesis de doctorado presentada ante la Universidad Estadual de Campinas (São Paulo, Brasil), bajo el título *Repensando a dependência* (Goldenstein, 1994, pp. 23-25).

(Frank, 1968, p. 14). Debe excluirse, por lo tanto, la idea corriente de que ambos fenómenos “son meramente relativos y cuantitativos, en el sentido de que uno representa un mayor desarrollo económico que el otro” (Frank, 1968, p. 14). Según se concibe, ellos “son también relacionados y cualitativos, en tanto uno es estructuralmente distinto del otro, pero es causado por su propia relación con el otro” (Frank, 1968, p. 14). Además, desde que desarrollo y subdesarrollo derivan de un mismo proceso, tampoco “pueden ser considerados como productos de estructuras o sistemas económicos supuestamente distintos, ni de presuntas diferencias en cuanto a las etapas de crecimiento económico alcanzadas dentro del mismo sistema” (Frank, 1968, p. 14).

La idea general que sirve de punto de partida consiste, pues, en que “el mismo proceso histórico de expansión y desarrollo del capitalismo a través del mundo ha generado simultáneamente –y sigue generando– tanto el desarrollo económico como el subdesarrollo estructural” (Frank, 1968, p. 14). De ahí que el estudio del subdesarrollo requiera un enfoque histórico y estructural a la vez.

Tal enfoque había orientado la realización de dos ensayos, relativos a la historia económico-social de Brasil y de Chile (Frank, 1967a y 1968, respectivamente), cuyas características, asociadas a ciertos supuestos que derivan de los aportes más generales de la economía política marxista, sugieren la siguiente ordenación de las hipótesis fundamentales sobre el proceso de desarrollo, en el marco de las relaciones metrópoli-satélite.

La primera de ellas se refiere a que este proceso consiste esencialmente en la transferencia de excedente económico desde las áreas menos desarrolladas hacia las áreas más desarrolladas. La posibilidad de esta transferencia se asocia a la preponderancia de condiciones monopólicas en la estructura del capitalismo. Según se aduce, “por más competitiva que pueda haber sido la estructura económica de la metrópoli en una determinada etapa de su desarrollo, la estructura del sistema capitalista mundial en conjunto, así como la de sus satélites periféricos, ha sido altamente monopólica a lo largo de toda la historia del desarrollo capitalista. Por lo mismo, el monopolio externo ha resultado siempre en la expropiación [...] de una parte sustancial del superávit económico [...], y su apropiación por otro sector del sistema capitalista mundial” (Frank, 1966a, pp. 11-12).

La segunda hipótesis, estrechamente vinculada a la anterior, se refiere a que el desarrollo “del capitalismo asume la forma de una polarización entre el centro metropolitano y los satélites periféricos” (Frank, 1968, p. 12).² Ello deriva de que “la metrópoli expropia el superávit económico de sus satélites y se lo apropia para su propio desarrollo económico. Los satélites se mantienen en el subdesarrollo por la falta de acceso a su propio superávit, y como consecuencia [...] de las [...] relaciones explotadoras que la metrópoli introduce y mantiene en la estructura económica interna del satélite” (Frank, 1968, p. 13). Por lo tanto, “en

² Esta cita induce a pensar que la nomenclatura metrópoli-satélite se configura como paralela a la que opone centros y periferia, en la cual probablemente se inspira y de la cual procura diferenciarse.

contraste con el desarrollo de la metrópoli mundial que no es satélite de ninguna otra, el desarrollo de las metrópolis nacionales y regionales está limitado por su mismo *status*" (Frank, 1966a, p. 9).

La tercera hipótesis hace mención a que "los satélites experimentan su más grande desarrollo económico y especialmente su desarrollo industrial clásicamente capitalista, cuando los lazos que los atan a sus metrópolis son más débiles" (Frank, 1966a, p. 10). Tal hipótesis, opuesta a la concepción usual de que "el desarrollo en los países subdesarrollados surge del contacto [...] con los países metropolitanos [...] parece confirmarse por dos especies de relativo aislamiento que la América Latina ha experimentado en el curso de su historia. Una es el aislamiento temporal causado por la crisis de guerra o depresión en las metrópolis mundiales" (Frank, 1966a, p. 10). "La otra [...] es el aislamiento geográfico y económico de regiones que en una época de su historia estuvieron débilmente ligadas y escasamente integradas al sistema mercantilista y capitalista" (Frank, 1966a, p. 11). Las investigaciones preliminares muestran que en ambos casos se produjo un considerable desarrollo económico de tipo capitalista industrial, del cual el ejemplo más conspicuo es el alcanzado por algunos países latinoamericanos durante las dos guerras y el periodo intermedio de depresión económica.

Como corolario de esta tercera hipótesis, se aduce que "cuando la metrópoli se recupera de su crisis y restablece los lazos del comercio y las inversiones que reincorporan plenamente el satélite al sistema, o cuando la metrópoli se expande para incorporar regiones antes aisladas del sistema mundial, el desarrollo e industrialización anterior... es sofocado o canalizado en direcciones subordinadas y nada promisorias" (Frank, 1966a, pp. 11-12). Entre los diversos ejemplos que parecen confirmar este corolario se destaca el relativo al retraso del crecimiento y de la industrialización latinoamericanas que, aliadas a la satelización creciente de la industria, se hacen manifiestas con la expansión de la metrópoli, después de la guerra de Corea.

La cuarta hipótesis se refiere a que "las regiones que hoy son más subdesarrolladas y de mayor apariencia feudal son precisamente las que en el pasado mantuvieron más estrechos lazos con la metrópoli" (Frank, 1966a, p. 13), tal como las regiones grandes exportadoras de materias primas y metales preciosos, abandonadas cuando por una u otra razón el negocio decayó. Esta hipótesis, que "contradice en mucho la tesis generalmente admitida de que la fuente del subdesarrollo de una región es su aislamiento y sus instituciones precapitalistas, [...] parece estar [...] confirmada por el antiguo desarrollo super-satélite y el actual ultra-subdesarrollo de las Antillas y el noroeste del Brasil, antes exportadores de azúcar, y de las regiones ex mineras de Minas Gerais en el Brasil, el Alto Perú y Bolivia, y los estados de Guanajuato, Zacatecas y otros en México Central" (Frank, 1966a, p. 13).

Las hipótesis anteriores sugieren a su vez dos hipótesis adicionales, que corresponden a la conformación regional y sectorial de las economías dependientes. La primera es que las relaciones metrópoli-satélite

no se limitan [...] al nivel imperial o internacional, sino que penetran y estructuran la propia vida económica e incluso política de las colonias y países latinoamericanos. Así como la capital colonial y nacional y el sector exportador se hacen satélites de la metrópoli ibérica primero, y luego de otras metrópolis del sistema económico mundial, así este mismo satélite se convierte en metrópoli colonial, y luego nacional, respecto de la población y los sectores productivos del interior. Aun más, las capitales de provincia que ocupan una posición satélite frente a la metrópoli nacional –y a través de ésta de las metrópolis mundiales–, son a su turno metrópolis provinciales, alrededor de las cuales giran sus propios satélites (Frank, 1966a, p. 15).

Se constituye, así, una serie de constelaciones de metrópolis y satélites en todo el sistema capitalista, cuya estructura regional permite la captación de excedente desde el centro metropolitano principal.

La segunda hipótesis adicional destaca que “el latifundio se formó como una empresa comercial que creó para sí misma las instituciones que le permitieron responder a la creciente demanda en el mercado mundial o nacional por medio de la expansión de sus tierras, capital y trabajo para incrementar a su vez el suministro de sus productos” (Frank, 1966a, p. 14). Asimismo, desde igual perspectiva se concibe que “los latifundios que hoy aparecen aislados y semif feudales, vieron declinar la demanda para sus productos o su capacidad productiva, y se encuentran principalmente en las antiguas regiones exportadoras agrícolas y mineras citadas atrás, cuya actividad económica declinó en general” (Frank, 1966a, p. 14). Tal hipótesis contradice “las ideas de la mayoría y aun las opiniones de algunos historiadores y otros estudiosos del asunto, según los cuales las raíces históricas y las causas socioeconómicas de los latifundios e instituciones agrarias de la América Latina deben ir a buscarse en el trasplante de instituciones feudales europeas y/o en la depresión económica” (Frank, 1966a, p. 14).

El conjunto de las hipótesis anteriores sugiere que las características de las economías dependientes, que en general se conciben como propias del subdesarrollo –entre las cuales se puso énfasis en la estructura agraria y regional– provienen de un trazo específico de la evolución del capitalismo mundial: su tendencia al desarrollo desigual. Aun más, se desprende de estas hipótesis que el fenómeno del subdesarrollo como tal deriva de esa tendencia; es expresión de una ley del desarrollo desigual. En otras palabras, se entiende que “el sistema capitalista, a lo largo de todo su desarrollo y expansión en escala mundial” (Frank, 1968, p. 17), reprodujo una misma tendencia al desarrollo desigual, implicando progreso en las metrópolis y subdesarrollo en los satélites.

En definitiva, se concibe que capitalismo genera continuamente subdesarrollo, en todo tiempo y lugar. Si bien la conclusión que sigue no deriva directamente de la aseveración anterior, está ligada al estudio de casos específicos, de la misma puede desprenderse a grandes rasgos que si la esencia del subdesarrollo está en la naturaleza del sistema capitalista, su superación depende de la superación de ese sistema.

En un nivel más concreto y en conexión con los casos estudiados, se concluye que el capitalismo nacional y la burguesía nacional no pueden ofrecer salida alguna al subdesarrollo latinoamericano. Según se sostiene, en tanto el capitalismo no abre puertas al desenvolvimiento de una burguesía nacional autónoma, desde que la tendencia general antes señalada agrava continuamente la situación de subdesarrollo, el quiebre de esta última demanda la superación de la condición de dependencia y el cambio de sistema, con base en la acción de los grupos populares (Frank, 1968, p. 1).

II. LA DEPENDENCIA COMO RELACIÓN ESTRUCTURAL INTERNO-EXTERNA

i] Como ya se anticipó, este apartado concierne a la versión del enfoque de la dependencia que la define como relación estructural interno-externa. Conviene comenzar su presentación marcando sus diferencias con el enfoque estructuralista, cuyos fundamentos fueron presentados en la primera parte.

Pudo apreciarse en ella que este último nace en el momento en que se logra plantear un conjunto de ideas armónicas y complementarias sobre el subdesarrollo, que conforman lo que se dio en llamar la "concepción del sistema centro-periferia". Ésta constituye el contenido básico de una teoría del subdesarrollo, que se va vertiendo en teorías propiamente dichas, en versiones formalizadas de distintos aspectos de ese contenido.³

No sucede lo mismo con la versión del enfoque de la dependencia recién aludida. Ella no se inicia con una redefinición de aquel contenido estructuralista básico o con la definición de un contenido nuevo. Parte de una apreciación metodológica general, que discurre acerca de las insuficiencias de las interpretaciones del desarrollo latinoamericano más difundidas en la época, tanto económicas como sociológicas.

ii] En lo que respecta a las primeras, esto es, a las interpretaciones económicas corrientes de base cepalina, se señala que ellas son coincidentes en sostener que

³ Ateniéndose a lo esencial, puede decirse que las tres ideas clave de la concepción antedicha dan lugar a otras tantas teorías: la de la heterogeneidad estructural, a la teoría del subempleo de la fuerza de trabajo; la de la especialización productiva, a la teoría del desequilibrio externo; y la del carácter desigual, bipolar, del desarrollo del sistema centro-periferia, a la teoría del deterioro de los términos del intercambio. Cabe enfatizar que esta idea de desigualdad o bipolaridad difiere radicalmente de la noción de desarrollo desigual propia de Frank. Esta última supone que, bajo relaciones capitalistas, la desigualdad entre metrópolis y satélites es inevitable, pudiendo superarse sólo con la instauración del socialismo. En cambio, en la concepción fundacional de Prebisch, la bipolaridad resulta evitable mediante políticas adecuadas que conduzcan al cabal desarrollo de la periferia, con eje en su industrialización. Por lo demás, se concibe como viable una "industrialización mancomunada", bajo nuevos patrones de división internacional del trabajo beneficiosos para los dos polos del sistema centro-periferia.

la industrialización comienza en América Latina obedeciendo a impulsos de tipo coyuntural. Y asimismo, en aceptar que esa respuesta industrialista a las vicisitudes externas y a las contracciones de la economía dan lugar a un cambio más o menos profundo, que habilita a alterar el polo fundamental del desarrollo desde el sector externo hacia el interno, y que da lugar a una nueva fase de desenvolvimiento de dinamismo considerable.

También es de reconocimiento generalizado que la sustentación de tal dinamismo requiere de una política deliberada que, desde el punto de vista económico, habría de concentrarse en ciertas cuestiones fundamentales: la absorción de tecnología, de modo de aumentar la productividad, y con ella, los niveles de ingreso y las dimensiones del mercado interno; en conexión con lo anterior, la diversificación de la estructura económica, logrando grados más altos de complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción, incluso en lo que respecta a la producción de bienes de capital; la definición de una política muy activa de inversiones, con una participación decidida del Estado, a fin de asegurar las bases materiales y de infraestructura requeridas por tal diversificación productiva (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 3-5).

Hay, pues, dos apreciaciones respecto de la postura estructuralista. La primera, atinente a los cambios inducidos por la industrialización espontánea y a su importancia. La segunda, relativa a la viabilidad de impulsar y racionalizar esos cambios a través de una política deliberada, transformándolos en un proceso de desarrollo autosustentado, basado en la ampliación de la producción industrial y del mercado interno.

Vistas en conjunto, se percibe que en estas dos apreciaciones subyace el punto de vista según el cual el “supuesto general implícito en esa concepción era que las bases históricas de la situación latinoamericana apuntaban hacia un tipo de desarrollo eminentemente nacional” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 6).

iii] Los autores afirman que esta expectativa optimista sobre la viabilidad de un desarrollo industrial autónomo, de base nacional, se fue desvaneciendo en los primeros años de la década de 1960. Las tres economías de mayores dimensiones aparecían como las más promisorias, pero en ninguna de ellas se confirmaban las expectativas favorables previamente generadas.

En Argentina se observa el aletargamiento de su desarrollo. Por otra parte, el salto que parecía razonable esperar no se dio, ni se produjeron las transformaciones cualitativas esperadas.

En Brasil, el proceso sustitutivo llegó a alcanzar, aunque incipientemente, la fase de implantación de un sector de bienes de capital. A pesar de ello, en los años sesenta, se reabre “una fase de retroceso y quizá de estancamiento, cuando ya se anunciaba la superación [...] de los obstáculos al desarrollo” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 8).

En México parecían persistir las posibilidades de expansión, pero “en medida importante gracias a su integración al mercado mundial”, incluida la “parti-

“cipación creciente de capitales extranjeros”, y asimismo, con “fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 8).

iv] Vistos estos casos en conjunto, ¿qué no se cumplió de las expectativas estructuralistas? Hubo aumentos de la productividad del trabajo, pero éstos no fueron acompañados por una fuerte absorción de mano de obra, y por ende tampoco se reflejaron en aumentos de salarios y en mejoras en la distribución del ingreso; sí existió diversificación de la estructura productiva, pero los grados de su complementariedad intersectorial e integración vertical –sobre todo en lo que atañe a las ramas productoras de bienes de capital– estuvieron lejos de lo esperado; el desarrollo careció del carácter nacional que supuestamente tendría; el Estado fue partícipe, pero no aseguró este carácter ni aquéllos otros resultados.

Ante estos hechos existe una respuesta simplista, que en buena medida es la que adopta la propia CEPAL. Ésta consiste en juzgar por la negativa: sostener que faltaron las condiciones institucionales y sociales capaces de permitir un desarrollo sustentado y autónomo.⁴

El error de tal respuesta y de la interpretación subyacente en la misma es a la vez de óptica y de método: consiste en que ambas se basan en una visión del desarrollo fundamentalmente económica. Es justamente ese carácter el que está en el trasfondo de la dificultad para integrar, de forma adecuada, “los factores inscritos en la estructura social [que pueden haber sido] los responsables tanto del resultado favorable como de la pérdida de empuje del proceso [...] de desarrollo” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 9).

v] Lo anterior no implica que se esté apuntando a sustituir las explicaciones económicas por interpretaciones sociológicas. Según se aduce, éstas también resultan (en la época) unilaterales e insuficientes. En general, desde el punto de vista sociológico, la tendencia dominante propone la formulación de modelos o tipos de formaciones sociales. Sobre esas bases analíticas, “se sostiene que las sociedades latinoamericanas pertenecían a un tipo estructural denominado generalmente sociedad tradicional y que se está produciendo el paso a otro tipo de sociedad, llamada moderna” (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 11-12). Se concibe, además, que, “en el curso del proceso de cambio social parecería que antes de constituirse la sociedad moderna se forma un patrón intermedio, híbrido, el cual caracteriza a las sociedades de los países en desarrollo. Se invoca entonces la noción de “dualismo estructural” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 12).⁵

Tal enfoque puede ser criticado desde varios ángulos. Aquí interesa destacar la crítica que apunta su ineptitud para dar cuenta de las especificidades del subdesa-

⁴ Sobre las posiciones de Prebisch al respecto, véase el capítulo anterior, apartado II.

⁵ Entre los autores que generan este tipo de enfoque se cita a Hoselitz (1960) y a Germani (1962). Asimismo, se señala que este enfoque sufre una marcada influencia de autores como Talcott Parsons y Robert K. Merton (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 11-12). Más adelante se vuelve sobre las posiciones de J. Medina sobre este tema, a las que también se hizo referencia en el capítulo anterior, apartado III.

rollo, y especialmente del subdesarrollo latinoamericano. Tal enfoque resulta inadecuado para alcanzar “un nexo inteligible entre las distintas etapas económicas –por ejemplo, subdesarrollo, desarrollo a través de exportaciones o de sustitución de exportaciones, etcétera– y los diferentes tipos de estructura social que presuponen las sociedades tradicionales y modernas” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 13).

vi] Para superar las insuficiencias señaladas no basta yuxtaponer las interpretaciones sociológicas a las económicas. Se requiere procurar un “análisis integrado del desarrollo”; en otras palabras, se requiere articular los aspectos económicos y sociales en una sola interpretación global, totalizadora, del desarrollo.

¿Pero hacia dónde apuntar para hacerlo? Según se aduce, para superar las interpretaciones corrientes, es necesario explicar las pautas reales de crecimiento y cambio de las economías latinoamericanas insertas en el marco más general de los procesos sociales globales; ahora bien, son las clases y grupos sociales los que mueven estos procesos, al relacionarse entre sí y al actuar no sólo a nivel económico, sino principalmente a nivel político; pues es “a través del proceso político [que] una clase o grupo intenta establecer [y] desarrollar una forma económica compatible con sus intereses y objetivos” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 20); por lo tanto, en un análisis integrado del desarrollo “el problema teórico fundamental lo constituye la determinación de los modos que adoptan las estructuras de dominación, porque por su intermedio se comprende la dinámica de las relaciones de clase” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 19).

Estas mismas posiciones pueden ser vistas con más claridad si se les replantea considerando los nuevos contenidos del enfoque estructuralista, difundidos en los años sesenta. Con anterioridad, este enfoque había privilegiado el análisis de la estructura económica. Pero en aquellos años había agregado a este análisis un conjunto de apreciaciones sobre las características de la estructura social que corresponde a la estructura económica básica, así como a sus cambios.

De acuerdo con el enfoque mencionado, con el desarrollo hacia afuera se había constituido una estructura económica signada por la heterogeneidad y la especialización. Y a ella correspondió una estructura social esencialmente dicotómica, compuesta por propietarios y desposeídos. Desde la perspectiva de la dependencia, se señala que el estructuralismo no puso el debido énfasis en las relaciones políticas y en las estructuras de dominación, en circunstancias que las alianzas políticas entre los diversos grupos que componen esas clases, y la estructura de dominación que logran constituir, resultan claves para los cambios que se van produciendo a lo largo del desarrollo hacia afuera. Más aún, condicionan la ulterior expansión industrial y las características que asume ese patrón de crecimiento, así como sus posibilidades de continuidad o sus virtuales limitaciones.⁶

⁶ La crítica sintetizada en este párrafo se configura como convergente con puntos de vista de Prebisch y de Medina a los que hace referencia el capítulo anterior.

vii] El énfasis puesto en las “estructuras de dominación” por este nuevo enfoque perfila como principales temas de estudio la estratificación social, el sistema de poder que se constituye con base en ella, el comportamiento político de los grupos que ejercen el control del mismo, así como el de los que se les oponen, y, por último, las orientaciones valorativas que otorgan a la acción de esos grupos sus marcos de referencia. Es claro que tanto las estructuras económicas y sociales, cuanto las estructuras de dominación que sobre ellas se sostienen, no son independientes de muchos de los rasgos del proceso histórico en el cual se gestaron. La presencia de un contenido histórico implica pues que tales temas deben ser estudiados desde una perspectiva histórica, o si se quiere, integrados en una interpretación hecha en términos de proceso histórico.

Para el análisis del cambio social de los países de menor desarrollo debe tenerse especialmente en cuenta que “la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del aparato productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 23). En conexión con ello, el enfoque propuesto requiere “analizar [...] cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone” (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 23-24).

Considerar tales relaciones, o aun privilegiarlas, no implica admitir que las mismas sean responsables de la determinación plena de la dinámica del desarrollo. Pues si bien “en las situaciones de dependencia colonial es posible afirmar con propiedad que la historia –y por ende el cambio– aparece como reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las naciones subdesarrolladas la dinámica social es más compleja” (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 28-29). Desde la perspectiva del análisis integrado del desarrollo importa examinar “la acción de los grupos sociales que en su comportamiento real ligán de hecho la esfera económica y política” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 29). Ha de tenerse presente, sin embargo, “que dicha acción se refiere tanto a la nación como a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica en una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 29).

viii] Este concepto de dependencia puede ser mejor comprendido contrastando la acción de las clases y las relaciones entre éstas “en los países dependientes con las que se dieron en los países centrales en su fase de desarrollo originario. La hipótesis más generalizada sobre el modo de funcionamiento del sistema políti-

co [...] en los inicios del proceso de desarrollo en los países centrales supone [...] que la posibilidad de expansión del sistema se debía a la existencia de un grupo dinámico que controlaba las decisiones en materia de inversión y que dominaba las posiciones de poder necesarias y suficientes para imprimir al conjunto de la sociedad una orientación coincidente con sus intereses. La clase económica ascendente poseía, pues, eficiencia y consenso” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 30).

“Sin confiar demasiado en el valor del esquema presentado para caracterizar las condiciones generales del desarrollo originario, que es poco preciso y de carácter muy amplio, es evidente que hay diferencias significativas entre ese esquema y lo que ocurre en América Latina. En efecto, dado que existen relaciones de subordinación entre las regiones desarrolladas y las insuficientemente desarrolladas –o mejor dicho, entre las sociedades centrales y las dependientes– el análisis no puede desconocer esa característica básica, para presentar como una desviación lo que realmente es una manera de ser” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 31).

Al respecto, y en

rápido bosquejo, podría decirse que cada forma histórica de la dependencia produjo un acuerdo determinado entre las clases, no estático, sino de carácter dinámico. El paso de uno a otro modo de dependencia, considerado siempre en una perspectiva histórica, debió fundarse en un sistema de relaciones entre clases o grupos generado en la situación anterior [...] Por ejemplo, cuando se rompe la dependencia colonial y se produce el paso a la dependencia de Inglaterra, ésta tiene como sostén social al grupo de productores nacionales, que por el crecimiento de su base económica [...] estaban en condiciones de suscitar un nuevo acuerdo entre las distintas fuerzas sociales gracias al cual estaban llamados a tener, si no el dominio absoluto, por lo menos una situación privilegiada. Al pasar de la hegemonía de Inglaterra a la de los Estados Unidos entran en juego nuevos factores que encuentran su origen en la situación anterior. En efecto, [...] junto al crecimiento de los grupos exportadores se produjo un crecimiento significativo de los sectores urbanos, y esta nueva acomodación debió hallarse presente en la relación con Estados Unidos. Lo que se quiere señalar brevemente [...] es que si la nueva forma de dependencia tiene explicaciones exteriores a la nación, tampoco es ajena a ella la relación interna entre las clases que la hace posible y le da su fisonomía. Fundamentalmente la dinámica que puede adquirir el sistema económico dependiente en el ámbito de la nación está determinada –dentro de ciertos límites– por la capacidad de los sistemas internos de alianza para proporcionarle capacidad de expansión (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 35-36).

ix] “En síntesis, [...] es necesario un esfuerzo de análisis a fin de redefinir el sentido y las funciones que, en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, tienen las clases sociales y las alianzas que ellas establecen para sustentar una estructura de poder y generar la dinámica social y económica” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 37).

El resultado al que se llega con esta dinámica no deriva de ningún tipo de determinismo, sino de las condiciones históricas concretas de las que parte y en que se desenvuelve. Estas condiciones involucran “tensiones que no siempre ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo nacional. Tal resultado no es automático y puede no darse, [lo que] supone [...] la posibilidad de estancamiento y heteronomía” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 38).

III. BREVES CONTRASTES

Las consideraciones de Frank, que se postulan como de base marxista, suponen la existencia de formas capitalistas de relaciones sociales y laborales durante prolongados periodos históricos, para los cuales tal punto de vista resulta insostenible. Por lo demás, el mismo ha sido convincentemente refutado por diversos especialistas en historia económica.

Más allá de esta inadecuación entre hipótesis y hechos, las propias hipótesis en que esas consideraciones se asientan carecen de cualquier nexo con planteamientos concernientes a los patrones de cambio de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción, con base en las cuales esa supuesta y larga evolución del capitalismo pudiera haberse procesado.

Puesto en otros términos, tales hipótesis, relativas a la bipolaridad del desarrollo de metrópolis y satélites, se configuran más como articulación *ad-hoc* de algunos conceptos imprecisos, contruidos con el fin de sustentar sólo una opinión sobre la necesidad de la construcción de un sistema socialista, vista como salida única e inevitable para el subdesarrollo.

Existe una marcada diferencia entre este simplismo y la compleja construcción analítica plasmada en el enfoque de Cardoso y Faletto. Este último no debe verse como un intento de conducir la consideración del subdesarrollo hacia las aguas donde transitan las corrientes del pensamiento marxista, como a veces se ha sostenido. Sin duda, la prioridad brindada a los factores políticos en los procesos de cambio social no es ajena a esas aguas. Y mayor aún es la presencia en las mismas de la postura según la cual esos procesos se ven decisivamente influidos por la conformación del poder político y por la concreción de su ejercicio.

Sin embargo, ha de tenerse presente que el enfoque recién mencionado tampoco se asienta en una visión renovada de los modos específicos de transformación de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción en las sociedades signadas por el subdesarrollo, o si se quiere, inscritas en la “condición periférica”. Cabe admitir que el reconocimiento de la ausencia de tal visión supone en paralelo que ese enfoque no pretende constituirse en una teoría, sino coadyuvar a la comprensión de lo concreto, tratando de ampliarla o mejorarla por la vía de la historia comparada de distintos casos.

Pero el reconocimiento antedicho lleva implícita la pregunta de cuáles son

las bases últimas del enfoque en causa. En otras palabras: ¿qué visiones del acontecer económico y de las relaciones sociopolíticas que lo acompañan y sustentan están en la base de ese enfoque? O aun, ¿qué fundamentos analíticos se encuentran “más atrás” de la postura según la cual son la hegemonía política y su ejercicio quienes conducen e implementan la concreción de los cambios sociales globales?

En lo que respecta al ámbito económico, parece ser que en el enfoque de la dependencia que la concibe como relación estructural interno-externa subyacen los puntos de vista largamente elaborados en la CEPAL, bajo fuerte influencia de las ideas básicas y fundacionales de Prebisch. En efecto, tales puntos de vista se asientan en el planteamiento de un referente de acuerdo con el cual han de cumplirse ciertas condiciones de proporcionalidad en la expansión de las distintas actividades productivas para que el desarrollo de la periferia prosiga; y se apoyan, asimismo, en el planteamiento de las desproporcionalidades que dificultan el cumplimiento de aquellas condiciones, y por ende, del propio desarrollo.

Por un lado, estas desproporcionalidades son internas: atañen, por ejemplo, a los modos de transformación de las estructuras productivas que inducen la presencia y reiteración de problemas ocupacionales. Por otro lado, ellas también son externas: conciernen a cambios en esas mismas estructuras carentes de una correspondencia adecuada con los patrones de inserción internacional (de la estructura del comercio exterior), que a su vez se expresa en problemas recurrentes de balanza de pagos. Por último, se entiende que los efectos internos y externos de las desproporcionalidades antedichas interactúan: las que suscitan la heterogeneidad y el subempleo —ambas expresiones de los problemas ocupacionales— limitan globalmente la expansión de los mercados; las que se expresan en desequilibrios externos dificultan la diferenciación productiva, incidiendo negativamente sobre la productividad media del trabajo, la distribución del ingreso y la evolución sectorial de la demanda de bienes y servicios.

El párrafo precedente sitúa en muy alto nivel de abstracción, y con extrema brevedad, la concepción “estructural” cepalina básica, elaborada en los años cincuenta (objeto de la primera parte). Sin embargo, a grandes rasgos puede apreciarse que ella es compatible con la caracterización de ciertas pautas principales del desarrollo periférico y de la sucesión en que las mismas se producen: el crecimiento hacia afuera, la industrialización sustitutiva, el ulterior entorpecimiento de esta última. Pues bien, el enfoque de Cardoso y Faletto asume la consideración de estas pautas y acepta la sucesión, esto es, periodifica con base en ellas. Lo cual se configura como una muestra —a lo que todo indica, convincente— de cuál es la conceptualización tácitamente adoptada por ese enfoque, en materia económica.

Puede también reconocerse un nexo entre el mismo y la conceptualización estructuralista que se desarrolla concomitantemente, durante los años sesenta, relativa al ámbito sociopolítico. Ya se mencionó la convergencia que existe entre los puntos de vista de Prebisch y Medina, en esta materia (capítulo 5). En parti-

cular, se mostró que Medina penetra en ella con niveles de precisión considerables, en tanto sostiene en un referente bien articulado su análisis de las crisis emergentes en las “sociedades tradicionales”, conformadas en la América Latina en los tiempos y en conexión con el desarrollo hacia afuera.

Pudo apreciarse que tales crisis se perciben como vinculadas a la penetración de elementos de modernidad en el arcaísmo de las sociedades previamente constituidas. Sin embargo, esta coexistencia no ha de ser vista como el equivalente a la noción simplista de “dualismo estructural”, a la que se refieren críticamente Cardoso y Faletto. Antes bien, las ideas de Medina, y en particular su caracterización genérica de las crisis enfrentadas en la región, apuntan a sugerir la puesta en marcha de sucesivas “perforaciones” de la realidad social, camino inevitable para enriquecer los conocimientos sobre la misma.

Cabe indagar si no es ése, justamente, el camino que emprenden Cardoso y Faletto. En efecto, su enfoque de la dependencia aparece en más de un sentido como ligado a la propuesta de Medina, aunque dirigido a hurgar en un campo específico de aquella realidad: el de las estructuras de poder y de la relevancia de las mismas para la caracterización de los procesos de subdesarrollo, y para la caracterización del cambio social global requerido para superarlo.

En síntesis, el enfoque de la dependencia aquí privilegiado puede verse como una prolongación de ciertas posturas clave preexistentes en el estructuralismo latinoamericano, que este enfoque pasa a constituir y enriquecer. Como ya se indicó, el anexo que sigue resume las apreciaciones sobre lo histórico-concreto desarrolladas con base en el mismo, ilustrando sus vínculos con la categorización y periodización de aquel estructuralismo básico.⁷

⁷ El prefacio elaborado por F. H. Cardoso para una nueva edición de *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (Cardoso y Faletto, 2004, pp. 7-12) describe de forma sucinta el ambiente intelectual y de disputas ideológicas que albergó la primera versión de esa obra, elaborada en español hacia mediados de los años sesenta en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile. Ese breve prefacio es particularmente esclarecedor de las diferencias entre el enfoque propuesto por Cardoso y Faletto, y aquellos que procuran apoyarse en fundamentos marxistas, entre otros el ya mencionado de André Gunder Frank, y los de Rui Mauro Marini y Teotônio dos Santos. Según se señala, a pesar de los esfuerzos realizados en múltiples artículos, tales diferencias fueron escasamente reconocidas “en los años setenta y en buena parte de los ochenta” (p. 10). Cabe agregar que aun en los días que corren es frecuente encontrar alusiones a una única “escuela de la dependencia”.

ANEXO

LOS PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Como se ha indicado anteriormente, el enfoque propuesto requiere plantear el estudio de los procesos sociales poniendo énfasis en las formas de relación entre la estructura económica y el sistema social y de poder; y asimismo, requiere integrar a este análisis la consideración de los acontecimientos históricos concretos. De ahí que se comience caracterizando dos tipos clave de estructura económica que se conforman en el origen de determinados procesos, y que luego se procure delinear las transformaciones que se van produciendo en esa estructura, a lo largo de sucesivos periodos. El espectro de tipos de economía por periodo histórico a que se arriba está sintetizado en el cuadro que sigue. Por razones de brevedad, en su descripción se evitará la referencia a los hechos históricos propiamente dichos, centrándose la atención en la interpretación general que de ellos se realiza.

ESQUEMA GENERAL DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO POR TIPOS Y PERIODOS

<i>Periodos Tipos</i>	<i>1. Expansión hacia afuera</i>	<i>2. Transición</i>	<i>3. Consolidación del mercado interno</i>	<i>4. Internacionalización del mercado interno</i>
A. Control nacional	A.1-Control nacional	A.2.1- Incorporación de los sectores medios a la hegemonía de la burguesía exportadora (Argentina)	A.3.1- Populismo y economía de libre empresa (Argentina)	A.4.1- Argentina A.4.2- Brasil
		A.2.2- Incorporación de los sectores medios tradicionales y crisis de la dominación oligárquico-burguesa (Brasil)	A.3.2- Populismo y desarrollo nacional (Brasil)	
		A.2.3- Incorporación de la clase media a la alianza de poder (Uruguay)		
		A.2.4 Predominio oligárquico y debilidad de la clase media (Colombia)		

<i>Periodos Tipos</i>	<i>1. Expansión hacia afuera</i>	<i>2. Transición</i>	<i>3. Consolidación del mercado interno</i>	<i>4. Internacionalización del mercado interno</i>
B- Enclave	B.1- Enclave	B.2.1- Incorporación de la clase media por quiebra del predominio oligárquico (México, Venezuela, Bolivia)	B.3.1- El Estado desarrollista (México, Chile)	B.4.1- México
		B.2.2- Acceso de la clase media a la dominación oligárquico-burguesa (Chile, Perú)		
		B.2.3- La clase media frente a los terratenientes y al enclave (América Central)		

1. *Dos tipos básicos de economía*

La ruptura del pacto colonial produce vinculaciones económicas y políticas nuevas, tanto internas como externas. Si bien estas vinculaciones dependen también del trasfondo histórico a partir del cual se constituyeron, a grandes rasgos ellas se conforman en torno a la apropiación –nacional o extranjera– de los recursos que constituyen la base de la expansión de las exportaciones. Durante el periodo de crecimiento hacia afuera se establecen, pues, dos tipos fundamentales de economía: las economías de control nacional del sistema productivo (A.1) y las economías de enclave (B.1).

i] El proceso económico-social no fue homogéneo en los países que se insertan en el primer tipo, ni aun durante la etapa de crecimiento hacia afuera. Prescindiendo de los hechos concretos, puede decirse que las posibilidades de éxito de ese modelo estuvieron condicionadas por la expansión de las relaciones económicas con Inglaterra. Con esta expansión se perfila, sin embargo, una primera situación de subdesarrollo y dependencia.

Desde el punto de vista de la estructura de dominación, el éxito depende de la posibilidad de constituir un sistema de alianzas que asegure a la vez el fortalecimiento de los vínculos externos y la expansión de la producción de exportaciones. El primer requisito se cumple mediante la presencia en la alianza de poder de grupos sociales *modernos*, productores de exportaciones y vinculados al

aparato comercial. La expansión de las exportaciones, basada fundamentalmente en la disponibilidad de tierra y de mano de obra, exige a su vez que se asegure tal disponibilidad, incluyendo en esa alianza al grupo de terratenientes no exportadores.

El crecimiento hacia afuera implica pues, en este tipo de economía, una suerte de integración entre el sistema político y el económico, caracterizada por el control interno de la producción y del proceso de acumulación, por el control del comercio exterior desde las economías centrales y por la capacidad del grupo agro-exportador nacional de reorientar sus vínculos con el exterior y de conformar una alianza con los grupos latifundistas asentados en la hacienda tradicional.

ii] Las economías de enclave surgen ya sea como consecuencia de la expansión de las economías centrales, en cuyo caso la producción de exportación es extranjera desde su origen; ya sea como resultado de la incapacidad de competencia de los productores nacionales, por razones técnicas o financieras, en cuyo caso la producción de exportación es descalificada por el capital extranjero. Desde el punto de vista económico, ambos casos se caracterizan por la escasa conexión del enclave con la economía local y por la masiva traslación de excedentes hacia los países dominantes. En tales condiciones, la expansión hacia afuera produce débiles reflejos internos, por lo que respecta a la diversificación de la demanda y a la ampliación del mercado de consumo.

En lo atinente a los aspectos sociales y políticos, las consecuencias son diversas en los dos subtipos recién planteados. En el primero, o sea, cuando el enclave pertenece desde su origen al capital extranjero, los grupos dominantes locales son constituidos por una oligarquía pequeña, que controla el aparato burocrático y militar y el latifundio improductivo. Su papel en general es secundario y supeditado al propio enclave, del que depende incluso patrimonialmente. Una reducida masa asalariada y vastos sectores campesinos desposeídos componen el resto de la estructura social. Cuando el enclave se instala a expensas del control nacional del sector exportador, es a veces posible a los grupos propietarios locales adoptar una táctica de repliegue hacia otros sectores económicos y una política más agresiva en las concesiones al capital extranjero. La estructura social y política correspondiente se caracteriza por la preponderancia de los grupos comerciales y financieros autóctonos que sirven de enlace con el enclave, por la pérdida de poder de los grupos agropecuarios, y en los casos de mayor expansión económica, por la presencia de una burocracia hipertrofiada y de una clase media tradicional (esto es, no surgida en conexión con el desarrollo de la industria).

En síntesis, durante el periodo de expansión hacia afuera, en cuanto a la integración de los sistemas económico y sociopolítico, las economías de enclave se caracterizan por el hecho de que el sector dinámico es una mera prolongación de la economía central, tanto en lo que respecta al control de la produc-

ción y comercialización, como a la captación de excedentes y a las decisiones de inversión. En tales circunstancias, existen vínculos muy débiles entre el enclave y la economía local, pero al mismo tiempo vínculos muy fuertes del mismo con la sociedad dependiente, establecidos por medio del sistema de poder.

2. *El periodo de transición*

Durante el periodo de expansión hacia afuera, las economías latinoamericanas crecieron al influjo del dinamismo de la demanda externa y hasta cierto punto se diversificaron. Asimismo, la estructura social se diferenció lentamente. Esa pauta de desarrollo implicó la creación de sectores financieros y mercantiles y también, a veces, la creación de una economía urbano-industrial. Se entiende por *transición* este periodo de diferenciación económica que trae consigo la aparición, al lado de los sectores que hicieron viable el modelo exportador, de los sectores sociales llamados medios.

En la interpretación corriente del desarrollo se entiende que el crecimiento hacia afuera entra en crisis a consecuencia de la gran depresión de la década de los treinta, y que ésta y la guerra que le sigue estimulan la producción interna. El análisis de los acontecimientos históricos desde la perspectiva antes descrita sugiere, en cambio, que la dominación oligárquica comenzó a deteriorarse antes de la depresión, y que la reorganización del sistema político-social dependió del tipo básico de economía –control nacional o enclave– y, dentro de cada caso, de la diferenciación productiva y social alcanzada. Las transformaciones sociales que marcan la crisis del sistema oligárquico-exportador tienen implicaciones en cuanto a la posibilidad y las modalidades que asume el ulterior proceso de industrialización sustitutiva.

i] Como ya se ha insinuado, las sociedades con producción nacionalmente controlada se caracterizan por la presencia de un sector “burgués”, que organiza la producción, parte de la comercialización, y a veces parte del financiamiento del sector exportador. Para establecer un orden nacional, este sector se alía con los sectores latifundistas desvinculados o no directamente ligados al comercio internacional, alianza que incluye en algunos casos a los estamentos burocrático-militares. La presencia y diferenciación de este grupo burgués es lo que da origen a distintas posibilidades estructurales, durante la crisis del sistema político que caracteriza al periodo de transición.

Como es claro, esta crisis, que se origina en los intentos de participación política de los grupos sociales emergentes, está vinculada al grado de diferenciación que alcanza al sistema productivo. Sin embargo, esta diferenciación no opera como determinante automático de las posibilidades de cambio social. De acuerdo con el enfoque propuesto, resulta esencial examinar cómo se constituye un sistema de dominación en relacionamiento con las condiciones económi-

cas, pues este sistema a su vez condiciona, en un *choc en retour*, las posibilidades de diferenciación económica y social.

ii] Antes de examinar las distintas opciones que se presentan durante el periodo de transición, conviene hacer referencia al sistema de dominación que se configura durante el periodo de expansión hacia afuera en dos situaciones concretas. La primera de ellas es la que se establece con el predominio de la burguesía bonaerense en Argentina. Se concibe que en este país un sector comercial-exportador acapara las relaciones externas (control de puertos y aduanas) y constituye el sistema financiero, imponiendo así su predominio a los demás grupos sociales propietarios, y al conjunto de la nación. El sistema de dominación expresa pues, en este caso, una peculiar "situación de clase" en la que un grupo impone su orden peculiar a los demás grupos que integran la clase dominante: latifundistas no directamente vinculados a la exportación, burguesías regionales, burocracia, etcétera.

La segunda situación relevante es la tipificada por el caso de Brasil, donde no hay una clara hegemonía de un solo sector exportador. En la esfera política, ello conduce a que se realice un pacto entre los distintos sectores agro-exportadores, esto es, a un sistema de dominación que se configura como "confederación de oligarquías". En tal situación, los demás grupos que integran la clase dominante —latifundistas, burguesías de expresión local, estamentos burocrático-militares— ganan fuerza y posibilidades de integrar el sistema de poder, estableciéndose incluso una delimitación de esferas de influencia dentro del aparato del Estado.

Existen además casos límites, en que estas dos situaciones típicas se presentan con más transparencia: en economías endebles, como las de algunos países centroamericanos, en que los grupos exportadores controlan la tierra, se produce un verdadero "monopolio de clase", con franca subordinación de los demás sectores sociales. En otros países, como Uruguay y Colombia, se produce un pacto explícito en cuanto a las esferas de influencia que corresponden a cada grupo, llegándose incluso a una repartición precisa de los organismos del Estado.

La diferenciación entre aquellas dos situaciones típicas es relevante, pues contribuye a delimitar y aclarar las posibilidades de éxito de los grupos medios en sus intentos de participación en las alianzas de poder, durante el periodo de transición.

iii] A continuación se describen los dos primeros casos de transición mencionados en el cuadro anterior. Son ellos los que presentan mayor interés, pues el análisis de los demás casos se interrumpe en el periodo siguiente.

En Argentina (A.2.1), a la par de las características del sistema de poder ya señaladas, la expansión hacia afuera trae aparejada una considerable diferenciación económica y social, con la emergencia de vastos sectores medios, incluso urbano-industriales. En el periodo de transición, comprendido aproximadamente

entre 1910 y 1940, la presencia de estos grupos en la escena política se manifiesta en los diversos intentos del radicalismo irigoyenista de controlar el poder político con base en una alianza entre sectores burgueses de expresión regional y grupos propietarios de la industria incipiente, con apoyo electoral de las masas urbanas. En los hechos, más allá de los vaivenes políticos, la transición se caracteriza por la continuidad del predominio de los sectores agro-exportadores hegemónicos, los cuales, desde el poder, regulan la incorporación (más económica que política) de los sectores emergentes, supeditándola a sus propios intereses. En otras palabras, la transición en Argentina es signada por “la incorporación de los sectores medios a la hegemonía de la burguesía exportadora”.

En el caso de Brasil (A.2.2), la situación social previa al gran auge de las exportaciones se caracteriza por una estructura de clases arcaica, en tanto se arraiga en una economía esclavista y en un sistema de dominación de base patrimonialista. Esta situación originaria cambia hacia un esquema capitalista burgués a partir de 1870, cuando se comienza a sustituir esclavos por inmigrantes. El reflejo político de esta transformación lo constituye la alianza de los cafetaleros paulistas y de los productores del sur, con apoyo de los grupos de la “clase media urbana tradicional”, que desplaza del poder a la oligarquía imperial. Luego de un primer momento de radicalización, esta alianza se amplía, transformándose en un “sistema de alianzas locales”. En él predominan los grupos agro-exportadores del centro-sur, pero están presentes los grupos agro-exportadores de otras regiones, así como los grupos terratenientes del latifundio de baja productividad. Éstos, por su número, poseen en la alianza un peso importante, e imprimen al conjunto del sistema de dominación un cariz oligárquico-tradicional.

En este caso, la expansión hacia afuera no produce una diferenciación económica y social significativa hasta la primera guerra mundial. Los fenómenos propios de la transición comienzan pues a manifestarse a partir de la década de los veinte, cuando aparecen nuevos protagonistas en la escena política: profesionales, funcionarios, empleados, obreros. La reacción antioligárquica se encauza durante esa década por medio de movimientos de jóvenes militares que representan fundamentalmente a sectores decadentes de las oligarquías regionales. Sin embargo, la crisis de la dominación oligárquica propiamente tal se da apenas con la revolución de 1930. El ascenso al poder del varguismo se realiza mediante un entendimiento entre grupos regionales con los que habían pactado los sectores medios urbanos, del que se excluye a los grupos cafetaleros. Pero luego esta alianza se reestructura para incluir a estos grupos, al tiempo que se va incorporando lentamente a los sectores populares urbanos, mas no así a los grupos campesinos.

En definitiva, la antigua alianza oligárquico-tradicional es remplazada por un nuevo sistema de poder, con base en el cual se pone en ejecución una política centralista que, respetando los intereses locales agro-exportadores, intenta formar una estructura económica urbana con vistas a consolidar las posiciones de una burguesía industrial y mercantil, estructura en torno a la cual comienzan

además a diferenciarse los sectores de la nueva clase media y los sectores obrero-populares.

iv] La interpretación corriente del desarrollo latinoamericano atribuye a factores externos –la crisis y la guerra– el impulso inicial de la industrialización sustitutiva. Por otro lado, concibe que este cambio de rumbo en cuanto a las pautas de crecimiento se produce siempre que preexista un condicionante interno fundamental: la diversificación de la demanda y, hasta cierto punto, la diversificación del aparato productivo, derivadas del crecimiento hacia afuera.

Según se aduce, si bien estas precondiciones económicas son esenciales a la industrialización, las modalidades que adquiere el proceso sustitutivo, y su posibilidad misma, están también sujetas a condiciones impuestas por la estructura social y política. Por ejemplo, en el caso de Colombia, pese al dinamismo de la expansión hacia afuera y al grado de diferenciación económica que trae consigo, el monolitismo de los grupos dominantes logra imponer un pacto oligárquico que frena el acceso de los grupos medios al poder, extirpando las posibilidades de una mayor diferenciación económica y social, y con ellas, las perspectivas de aprovechar la coyuntura mundial para un esfuerzo de industrialización.

Asimismo, las consecuencias de la gran depresión difieren en los distintos países que lograron industrializarse, en consonancia con el sistema de dominio y con su transformación durante el periodo de transición, la cual deriva en parte de la propia crisis. En Argentina, aunque de forma transitoria, se robusteció el predominio oligárquico, atrasando la adopción de una política de consolidación del mercado interno y de desarrollo industrial hasta la década de los cuarenta. Contrariamente, en Brasil la transición significó el cambio de una pauta oligárquica de dominación por otra policlasista más abierta, que terminó redundando en la puesta en práctica de una política industrializadora audaz. Como se verá posteriormente, la especificidad del sistema de dominio influye en cada caso en las características que adquiere el proceso social, durante la fase de industrialización propiamente dicha.

v] Los enclaves se instalan en América Latina a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, esto es, en un periodo en que existen ya grupos locales que controlan el aparato productivo interno. En este tipo de economía, las características del sistema de dominación más pertinentes para el análisis de la etapa de transición pueden ser descritas como sigue.

El enclave establece con sus asalariados relaciones de explotación de tipo capitalista, relaciones éstas que son primera y esencialmente económicas. En los sectores productivos controlados por nacionales, los bajos patrones de productividad prevalecientes obligan a basar la explotación de la mano de obra en relaciones de tipo político. Esta debilidad endógena del sector propietario nacional, sumada a que su vinculación con el enclave le exige imponer un orden interno que asegure la disponibilidad de mano de obra, conduce a establecer

un sistema de dominación extremadamente excluyente. Por eso mismo, se genera un mayor poder reivindicatorio de los grupos obreros y campesinos, abriéndose posibilidades de conmoción política interna que dificultan la incorporación de las clases medias.

Consideradas estas características generales, conviene ahora precisar cuál es el sistema de dominación que posibilita y consolida la expansión hacia afuera; se distinguen a esos efectos tres casos típicos. El primero, que se presenta a grandes rasgos en México, Venezuela y Bolivia, se caracteriza por el predominio exclusivo de sectores oligárquicos cuya base fundamental de poder es el latifundio de baja productividad. La estructura económica poco diferenciada que sostiene este sistema de dominación determina asimismo la escasa importancia de los sectores medios. La bipolaridad de la estructura social obliga a estos sectores, en tanto reivindiquen mayor participación, a recurrir a la movilización campesina, o bien a la movilización obrera, en los casos de enclave de tipo minero.

El segundo caso se da en países como Chile y Perú, donde junto a los grupos oligárquicos y al enclave, se verifica la presencia de grupos vinculados a actividades económicas internas de tipo capitalista. La diferenciación económica implícita trae consigo una estructura social mucho más compleja que en el caso anterior: además de los grupos ya señalados, existen sectores medios más numerosos, sectores populares urbanos y grupos obreros y campesinos del enclave y de la hacienda tradicional. En cuanto a las posibilidades de participación de los grupos medios, las opciones políticas que se les presentan son también mucho más amplias, pues enfrentan un sistema de dominación diferenciado, estructurado en torno a las relaciones entre oligarquía, burguesía y enclave.

El tercero es un caso límite que se presenta en algunos de los países de América Central, cuya estructura económica interna se caracteriza por el predominio de la hacienda tradicional y el bajo desarrollo de la economía urbana. En tal caso, la estructura social es aún más bipolar que en el primero, y el sistema de poder aún más excluyente. En estas circunstancias, las posibilidades de incorporación de los reducidos grupos medios parecen estar supeditadas al dinamismo del enclave y del sector exportador.

Los tipos de sistema de dominación que se acaban de describir condicionan de formas distintas la posibilidad y las modalidades de acceso al poder de los grupos medios, durante el periodo de transición. De ahí que en esta fase se analicen también tres casos, paralelos a los anteriores. A continuación se procede a describir los dos primeros (B.2.1 y B.2.2 del cuadro anterior), tipificando a cada uno de ellos con el ejemplo de un país (México y Chile, respectivamente).

vi] Cuando la expansión hacia afuera promueve y a la vez afianza un predominio exclusivo de los grupos oligárquicos, el acceso de la clase media al poder requiere el quiebre de ese predominio. En otras palabras, como en México, Bolivia y Venezuela (B.2.1), la incorporación de los grupos medios envuelve métodos de enfrentamiento radical.

La evolución política de México en su periodo de transición tipifica este caso. Dado el sistema de dominación excluyente previo a la revolución, el acceso al poder de los grupos medios queda supeditado a la implantación de un sistema electoral efectivo. La resistencia de la oligarquía agraria no abre otra posibilidad que el movimiento revolucionario —representativo de un pacto transitorio de los grupos medios y campesinos— luego del cual la clase media urbana impone, aunque con dificultad, una alianza en pie de igualdad con los sectores oligárquicos. Por otra parte, el fenómeno mismo de la revolución crea una organización obrera, una organización campesina y una fuerte conciencia de la necesidad de romper los lazos de dependencia externa y de lograr una distribución efectiva de la tierra. Los embates contra la alianza de poder vigente aumentan con la crisis de 1929, colocando a los grupos medios ante la disyuntiva de mantener su alianza y enfrentarse a los grupos populares o cambiar de táctica. El gobierno de Cárdenas y el programa de reformas que emprende representan este cambio.

Cuando la expansión hacia afuera se da con base en un sector exportador de tipo enclave, pero junto a él alcanzan cierto desarrollo una serie de actividades económicas internas de tipo capitalista, el sistema de dominio que se constituye expresa un equilibrio entre los intereses del enclave, de los grupos burgueses nacionales y de los grupos oligárquicos. En tal caso, la clase media encuentra oportunidades de acceso al poder en las situaciones fluidas y de enfrentamiento interno que se producen en el sistema de dominación, como parece haber ocurrido en Chile y Perú (B.2.2), durante el periodo de transición.

En Chile, la situación que se configura antes del periodo de transición se caracteriza por el control del poder y del Estado mediante una alianza entre los grupos oligárquicos terratenientes y una burguesía mercantil-financiera que, además de poseer importantes sectores económicos internos, opera en conexión con las empresas extranjeras, en calidad de socio menor. Por otra parte, el dinamismo de la expansión hacia afuera produce cierto grado de diferenciación social, con la presencia de masas urbanas, grupos medios de tipo tradicional y un proletariado de cierta significación, ligado directa e indirectamente a los sectores económicos del enclave.

La crisis que sigue a la primera guerra mundial marca el inicio del periodo de transición. La quiebra de la economía salitrera afecta fundamentalmente al enclave y a los grupos nacionales que le están directamente vinculados, y en mucho menor medida a la oligarquía agraria local. El desequilibrio de poder que así se genera requiere un reajuste en el sistema de dominación. Tal reajuste, representado por el alessandrismo de los años veinte, se estructura con base en la alianza de la burguesía mercantil-financiera con los grupos medios, los que además cuentan en ciertos momentos con el apoyo electoral de los sectores populares. En este primer ascenso de las clases medias al poder no se plantean otros objetivos políticos que el fortalecimiento del Estado, como medio de asegurar la operación del sistema económico dentro de sus antiguos cauces.

Los altibajos de ese sistema conducen a que esta alianza perdure en continuo equilibrio inestable, hasta que la crisis de 1929 la rompe definitivamente. Los agudos problemas económicos suscitados por esa crisis provocan un grado de radicalización política que parece hacer peligrar el sistema. Se recurre entonces a la alianza tradicional entre los grupos oligárquicos y la burguesía comercial-financiera, incorporando a esta alianza contados sectores de la clase media, en especial los menos radicalizados.

Cuando comienzan a superarse los efectos de la crisis, se plantea la posibilidad de crear una nueva alianza política, en torno a un programa de reestructuración de las bases mismas del crecimiento económico, lo que se plasma en el Frente Popular de 1938. El eje de esta alianza lo constituyen las clases medias urbanas, que acceden a la administración del Estado, procurando crear por su intermedio una serie de industrias básicas que aseguren la diversificación del aparato productivo en su conjunto. Participan también los sectores populares, no ya como masa de maniobra, sino como aliados interesados en los efectos redistributivos de la industrialización. Por último, integra el sistema de poder la burguesía mercantil-financiera, fortalecida y nutrida desde la clase media por la expansión económica.

vii] Las consideraciones relativas a la transición en los países con predominio de economía de enclave, consideradas en conjunto, muestran con más nitidez cómo las condiciones de orden político son un requisito esencial para la creación de un mercado interno y para la puesta en marcha del proceso de industrialización. En líneas generales, las características del sector exportador en este tipo de economía no favorecen la gestación de condiciones propicias para la expansión económica sobre bases nacionales, aun en los casos —como el de Chile— donde el enclave se impuso cuando ya existía una considerable diversificación económica y social. Cabe destacar, sin embargo, que en estos países la crisis mundial afecta profundamente al enclave y a los sectores modernos, y en mucho menor medida a los sectores oligárquicos de la hacienda. Este repliegue del enclave, por las propias condiciones en que se produce, no puede ser compensado —como ocurrió en los países con control nacional— por la aplicación de políticas de defensa del nivel de empleo y de capitalización interna. Por el contrario, el desempleo derivado de la crisis impone una mayor rigidez a las condiciones sociales en las que se plantea el enfrentamiento político. En efecto, la década de los años treinta se caracteriza por el aumento de la presión social, la multiplicación de las huelgas y el planteamiento de políticas más radicales.

A la presión popular, encauzada por limitados sectores de las clases medias urbanas, la dominación de la oligarquía y del enclave responde en forma autoritaria, esto es, utilizando políticas de fuerza. Con estas bases, la creación de las condiciones para la formación de un mercado interno depende de un cambio político previo. Se requiere la quiebra o por lo menos el repliegue de los sectores vinculados a la oligarquía y al enclave, para que sea posible plasmar, a través

del Estado, los mecanismos de inversión y de acumulación propios del desarrollo industrial. El fortalecimiento del Estado, controlado ya por nuevos grupos al menos parcialmente, servirá de punto de apoyo fundamental a la diversificación productiva en el periodo siguiente.

3. El periodo de consolidación del mercado interno

Como se ha visto, el periodo de transición se caracteriza, a grandes rasgos, por la presencia cada vez más importante de la clase media y de la burguesía industrial en el sistema de dominación. Sin embargo, según se desprende del análisis anterior, esta participación creciente no se configura como ascenso lineal de una clase emergente, como parece haber sido el caso en los países de desarrollo originario, sino que resulta de una política de acuerdos entre varios grupos sociales. Esta transformación de los sistemas de dominio, que a su vez condiciona las modalidades de desarrollo industrial ulterior, dependen antes que nada del tipo de desarrollo previo, esto es, de que la estructura económico-social se conforme con base en el control nacional de los recursos productivos o con base en el enclave.

Cuando la situación original es de enclave, la debilidad de los sectores burgueses modernos implica, a nivel político, una mayor participación en el poder de los sectores medios, y, en conexión con ello, un fortalecimiento de la institución del Estado. En estos casos, la alianza de poder que se constituye, aunque posteriormente modificada, orienta el proceso de industrialización mediante un dirigismo más acentuado, que incluye una participación decisiva del sector estatal.

Cuando la situación original es de control nacional, la diferenciación económica y social lograda antes de la crisis, que incluye la constitución de un sector urbano-industrial de relativa importancia, trae consigo un sistema de dominio donde la posición clave la ocupan los sectores agro-exportadores y financieros, y los sectores medios e industriales urbanos. En estos casos, la alianza de poder que se constituye durante la transición imprime al proceso de industrialización un carácter más liberal. Sin embargo, a medida que la industrialización avanza, engendrando un proletariado y un sector popular urbano no obrero, la "presencia de masas" puede conducir a compensar en parte ese carácter liberal, fortaleciéndose entonces el papel del Estado, tanto en términos de la conducción centralizada del proceso de diversificación productiva, como en términos de su participación directa en el mismo.

Se perfilan así los tres tipos básicos de industrialización sustitutiva, dependiendo de la forma en que, a través del sistema de dominio, se configura el papel del Estado y de las masas populares en ese proceso: la industrialización "liberal", basada esencialmente en la conducción de los sectores empresariales privados; la industrialización "nacional-populista", en que la burguesía industrial, eje del sistema de poder, comparte la conducción del proceso con el

Estado, cuya gravitación deriva de la existencia de masas sin una contrapartida de empleo; la industrialización orientada por un “Estado desarrollista”, esto es, basada en un programa estatal.

i] El primero de estos tipos corresponde al caso de Argentina (A.3.1). Allí, tanto durante la expansión hacia afuera como en la transición predomina políticamente el grupo exportador-importador. Pero dado el excepcional dinamismo del sistema, en la estructura social coexisten con él la burguesía industrial, una vasta clase media, sectores populares urbanos y sectores obreros.

La fase de industrialización comienza con un intento de control del sistema de dominación mediante una alianza compuesta por los sectores exportador-importador e industrial, que procura contener la presión obrera y de las clases medias. Sin embargo, el propio crecimiento industrial incorpora grandes contingentes a la fuerza de trabajo, cuya presión creciente en el sentido de lograr mayores niveles de vida y de participación política termina por producir un doble quiebre: de la dominación política excluyente y del aparato sindical preexistente.

Esta salida se configura en torno al populismo peronista, cuyo esquema fundamental de conducción de la expansión económica consiste en darle cauce con base en el control privado de la producción, pero imponiéndole la incorporación económica, social y política de los sectores populares. El Estado desempeña un papel fundamental en ese esquema, pues instituye los mecanismos de redistribución, tanto entre las clases propietarias como entre éstas y los sectores populares.

El populismo peronista posee la peculiaridad de presentar los conflictos sociales bajo la falsa apariencia de un enfrentamiento oligarquía-pueblo. En efecto, en la etapa previa a la industrialización, la hegemonía del grupo exportador-importador se ejerce en alianza con grupos rurales subordinados, esto es, no directamente conectados al aparato comercial y financiero del intercambio internacional. Durante la industrialización, la coyuntura de poder peronista concilia los intereses de aquel grupo anteriormente hegemónico (que se transforma ahora en fuerte inversor en el sector productivo interno), con la participación creciente de las masas, comprometiéndose tan sólo los intereses de los grupos rurales subordinados. Ésta es la “oligarquía” que soporta el peso de la crítica política. En los hechos, pues, el grupo exportador-importador ocupa una posición clave durante la industrialización sustitutiva, participando activamente de la misma y regulando su impulso para que éste no comprometa sus propios intereses, especialmente los de algunos grupos importadores. Al lado de este grupo, el sector industrial antiguo, esto es, vinculado a la industria preexistente al período de industrialización sustitutiva, consolida sus posiciones, procurando además crear sus propios mecanismos de financiamiento.

Para los objetivos de ambos grupos el Estado cumple un papel importante, a través de la adecuación de la política comercial y financiera a sus intereses. No

se requiere del mismo, sin embargo, la creación de una base productiva de propiedad pública. Tampoco la presión de las masas se orienta en este sentido. Aceptando las reglas de juego del sistema, éstas reivindican en lo esencial mayor participación económica. El dinamismo del crecimiento permite al Estado ser el gestor de una política redistributiva que asegura a los sectores populares un aumento considerable de sus niveles de ingreso y consumo.

En síntesis, pues, el populismo peronista expresa, en lo que respecta al sistema de dominio, no propiamente una alianza de clases y grupos sociales, sino una “coyuntura de poder”, en la cual se consolida la posición monopolista del grupo exportador-importador, al tiempo que se manifiesta una existencia activa y participante de la burguesía industrial y de los sectores populares.

La industrialización sustitutiva alcanza sus límites debido a causas conocidas: la dificultad creciente de la sustitución y el agotamiento del margen comprimible de las importaciones. Pero al mismo tiempo, y en estrecha conexión con las dificultades económicas que entonces se suscitan, se alcanzan también límites políticos, a raíz de la contradicción entre la participación creciente en el ingreso exigida por las masas y la obtención por los grupos propietarios de niveles de ganancias y rentas que aseguren la formación acelerada de capitales.

El agotamiento del proceso sustitutivo y el fin del populismo como forma de sustentación del poder dentro de un cuadro de economía “liberal” poseen pues nexos recíprocos. Al entrar en la fase de estancamiento, los esquemas de sustentación política del periodo anterior se deshacen rápidamente. Con el remplazo de la aparente polarización oligarquía-pueblo, que encubría el contenido real de la coyuntura de poder “desarrollista”, surge un nuevo tipo de enfrentamiento, caracterizado por una polarización de los grupos sociales en torno a sus respectivos intereses de clase.

Como se verá posteriormente, la polémica entre estos grupos y la disyuntiva real parecen plantearse en términos de “estatismo o gran empresa”.

ii] En el caso de Brasil (A.3.2) se configura un proceso de industrialización de tipo “nacional-populista”. Como se ha indicado anteriormente, en la base de este proceso, que comienza desde el periodo de transición, se encuentra una compleja alianza de poder, constituida por grupos terratenientes vinculados a la producción para el mercado interno, sectores medios, masa urbana y grupos relacionados con el desarrollo industrial y comercial previo. Por otra parte, en los hechos, la industrialización sustitutiva es impulsada por una decisiva acción directa del Estado —que invierte tanto en industrias básicas como en industrias de bienes intermedios y de consumo duradero— y por la acción de una “burguesía industrial”, en gran medida no vinculada al sector agro-exportador. Teniendo en cuenta la situación de poder en el punto de arranque del proceso y la orientación que se le imprime, surge la pregunta de cuáles son los fundamentos estructurales que hicieron posible tal tipo de orientación, en buena medida divergente del tipo “liberal” argentino.

Una parte de la respuesta se encuentra en la ausencia, o más propiamente, en la menor gravitación de los grupos privados capaces de instrumentar la capitalización requerida por el desarrollo industrial. Ello se debe tanto al menor peso económico de esos grupos, cuanto a la imposibilidad política de imponer una orientación de tipo liberal. En efecto, los sectores económicamente más significativos, esto es, los grupos agro-exportadores, en el momento en que la industrialización adquiere impulso, pierden el control del aparato estatal, y los grupos que a él tienen acceso no comparten su interés en promover una industrialización de aquel tipo.

En cierto sentido, pues, las consideraciones políticas prevalecen sobre las económicas en la orientación del proceso de industrialización por parte de los grupos que llegan al poder después de 1930. La preocupación por acelerar la formación de un mercado interno capaz de estimular el desarrollo no surge ni se transforma en política efectiva a partir de los grupos empresariales, aunque más tarde, cuando ya el impulso industrialista estaba dado, éstos vuelcan su apoyo decidido hacia este tipo de política. La consecución de tales objetivos mediante la participación decisiva del Estado encuentra su explicación, antes que nada, en la situación fluida y peligrosa creada real o virtualmente por la existencia de masas movilizadas sin una efectiva contrapartida de empleo. Esto es, constituye un imperativo para quienes detentan el poder y para los grupos políticamente organizados, en un país que se urbaniza, que posee una economía agraria anterior deteriorada, y que no dispone de un sector capitalista capaz de acumular lo suficiente para responder a los requerimientos masivos de ocupación.

Teniendo en cuenta estas características estructurales de la situación brasileña, la alianza de poder que impulsa y orienta el desarrollo industrial se configura como un "populismo-nacionalista" que adquiere características bastante precisas. En primer lugar, se presenta como un movimiento de incorporación de las masas, pero sin las implicaciones de mayor organización sindical y mayor presión sobre el nivel de los salarios que se dan en el caso del populismo peronista. Más que una definición económica de los derechos de los trabajadores, el populismo brasileño reivindica de manera vaga los derechos de los "humildes", con un esquema ideológico donde los valores de las masas preponderan sobre los de clase, dada la circunstancia de que la clase obrera emergente, extremadamente débil, se diluye en el conjunto de la masa urbana. En segundo lugar, como ya ha sido indicado, el populismo brasileño favorece un desarrollo de signo estatista. Pero ello no se plantea como una transformación radical del sistema económico, sino como una tarea supletoria, aunque primordial, a ser conducida por el Estado, cuyos intereses coinciden hasta cierto momento con los de los grupos que llegan al poder sin una sólida base económica propia. En tercer lugar, favorece también un desarrollo de tipo nacional, esto es, impulsa la participación del sector privado autóctono en el desarrollo industrial. En la consecución de este objetivo, el Estado desempeña un papel clave, tanto por su contribución como productor a la consolidación del mercado interno, como porque es el ins-

trumento a través del cual se orientan las políticas comercial, cambiaria, crediticia y redistributiva con que se pone en marcha el desarrollo industrial.

Como en el caso argentino, sin embargo, el propio avance de la industrialización conduce a contradicciones crecientes, tanto en el nivel económico como en el político. A medida que se amplía la base económica del sector industrial, los capitales del grupo agro-exportador se orientan hacia el mismo, directamente y a través del sistema financiero. Fluyen también hacia ese sector importantes sumas de capital privado extranjero; se constituyen así en la industria sectores monopólicos que comienzan a cuestionar la eficacia del Estado como empresario, y del populismo como política de desarrollo. Tales presiones logran ser contrarrestadas en un primer momento por los sectores urbanos de clase media, por los sectores industriales nacionales que temen la competencia desigual de los monopolios, y por los sectores populares organizados alrededor del Estado. Pero a medida que la sustitución de importaciones encuentra dificultades crecientes exigiendo mejores técnicas, mayor acumulación y más eficiencia, la fragilidad del esquema populista para contrarrestar los deseos hegemónicos de los grupos monopolistas se hace manifiesta y se agudiza. Con ello se alcanza el umbral del periodo siguiente, en que la alianza de poder que está en la base del populismo nacionalista se desmorona, dando paso a otros tipos de fuerzas sociales, cuya polarización, también en este caso, plantea la disyuntiva “estatismo o gran empresa” como alternativas de orientación política del desarrollo.

iii] El tercer tipo de industrialización sustitutiva mencionado anteriormente, en que ésta comienza en el seno mismo del Estado, es característica de los casos de México y Chile (B.3.1). Como ya se ha indicado, cuando la expansión hacia afuera se da dentro de los cauces de una economía de enclave, durante la transición se impone la necesidad de reorganizar el Estado con una más amplia participación política de los grupos de clase media, y de contar para esa reorganización con los sectores populares como punto de apoyo. En estas condiciones, al iniciarse el periodo de industrialización, en la alianza de poder desempeñan un papel clave los sectores populares, los grupos medios (destacan, entre estos últimos, la burocracia) y los gérmenes de una nueva burguesía. Por su misma debilidad económica, para mantenerse en el poder esa alianza necesita impulsar a través del Estado un mecanismo de acumulación rápida de capitales, de forma de asegurar el éxito de su gestión económica y, en especial, de expandir las oportunidades de empleo necesarias para la incorporación de las masas.

En México, la Revolución establece un esquema de poder que manifiesta una debilidad extrema, tanto en lo económico como en lo político. En efecto, los sectores fundamentales de la economía —petróleo, minería, energía, transporte— continúan en manos de empresas extranjeras; la destrucción de su anterior estructura produce una atomización de la actividad agrícola, que la inhabilita como posible base económica para la ulterior expansión del proceso revolucionario; y en lo político, la debilidad del sistema se refleja en la falta de

organización de su base popular, constituida por campesinos y obreros. Sólo cuando esta organización se logra, o sea, cuando se estructura la unidad del movimiento obrero y campesino, se alcanza la posibilidad de impulsar, a través del Estado, una política coherente de desarrollo.

El primer intento en ese sentido se realiza bajo el gobierno de Cárdenas, en que se emprende la nacionalización de empresas extranjeras y se inicia la industrialización, bajo una orientación marcadamente socializante. Sin embargo, la política de los gobiernos posteriores se caracteriza por un giro sustancial: descontando el conjunto de actividades básicas provenientes de las nacionalizaciones, la actividad del Estado se concentra en la creación de la infraestructura y de mecanismos financieros que facilitan la inversión privada; además, dada la carencia de capitales, se comienza a recibir con beneplácito la inversión extranjera, dentro de cierto margen de control estatal.

Con la nueva política, a medida que la industrialización avanza, el poder del Estado se consolida, alcanzando ingentes dimensiones. Sin embargo, su papel se restringe a crear condiciones favorables para la actividad económica privada, al tiempo que alienta cada vez más a la inversión extranjera. Ésta logra controlar gran parte de la industria instalada, volcándose luego al sector financiero y de comercialización, e incluso a ciertos rubros de actividad agrícola. A la larga se crea pues una estructura económica de características monopólicas, y con ella un muy estrecho entrelazamiento entre quienes controlan políticamente el Estado y los nuevos sectores económicos. En los hechos, sólo en parte se alcanza la finalidad explícitamente perseguida con esta orientación del proceso de desarrollo, que consiste en dar rápida solución a las reivindicaciones populares, incorporando las masas al sistema económico-social.

En Chile, como consecuencia de los duros embates sostenidos durante la crisis económica de violencia inusual que lo afectó, los sectores populares y los sectores medios, en especial los que de alguna forma dependían del Estado, habían logrado organizarse políticamente desde la década de los años treinta. Como ya se ha indicado, en este país el periodo de transición se cierra con el ascenso al poder del Frente Popular, estructurado con base en una alianza de la cual esos dos grupos organizados son el fundamento. Además, se suman a ellos algunos grupos económicos modernos, vinculados al aparato comercial y a la incipiente industria, ante la expectativa de mejorar su posición con el nuevo ordenamiento. Desde el poder, el Frente Popular inicia una tarea consciente de planificación económica, que en la práctica se orienta hacia la creación por el Estado de nuevas industrias y sectores de actividad, y hacia la formación de una nueva burguesía industrial nacional, por medio del sistema de crédito.

Esta política, de suyo favorecida por la segunda guerra, contribuye a consolidar la posición económica de ciertos sectores de la burguesía industrial. Frente a la continua represión de los sectores populares, los sectores medios, que en buena medida manejan el aparato estatal, encuentran en los grupos industriales un aliado capaz de permitirles resistir la presión popular y obrera. Se instaura pues un

nuevo acuerdo político, cuyo programa impulsa la iniciativa privada, mediante la concesión de crédito público a estos grupos industriales emergentes.

El cambio en la alianza de poder no ocurre sin graves conflictos políticos, que conducen a la represión del movimiento popular y a la quiebra de su organización. Al mismo tiempo, el viraje de los grupos medios los conduce a ellos mismos a una posición de extrema debilidad frente a sus recientes aliados. Se intenta entonces reconstruir la alianza anterior, pero ante el colapso de las organizaciones que la sostenían, el resultado alcanzado no es más que un populismo amorfo de corta duración.

Al fracaso de las alianzas de corte populista sigue una reestructuración de las organizaciones políticas, la que se centra con mucho más nitidez en los intereses de clase de los distintos grupos sociales. Los sectores industriales, financieros y agrarios orientan sus esfuerzos para asegurarse el control del mercado interno, pugnando por la continuidad del desarrollo con base en la iniciativa privada. Los sectores populares, en cambio, proponen a través de sus organizaciones políticas formas estatizantes de orientación del desarrollo. Esta divergencia programática expresa, en cierto sentido, el grado de polarización social y política a que condujo el propio proceso de industrialización.

4. *El periodo de internacionalización del mercado interno*

Para este periodo, cuyo inicio se sitúa en la segunda mitad de la década de los años cincuenta, el análisis se limita a los casos de Argentina, Brasil y México. Son casos en los cuales, según se aduce, el proceso de industrialización sustitutiva madura hasta producir un grado considerable de diferenciación económica, signada por la formación de un sector productor de bienes de capital. En lo concerniente a la estructura de dominación, este periodo se caracteriza por la crisis del sistema de poder anterior, y por el consiguiente intento de reorganización. Finalmente, durante el mismo se alteran sustancialmente las relaciones económicas con el exterior, como consecuencia de la gravitación que adquiere la inversión privada extranjera en la actividad industrial interna. El problema que se plantea consiste pues en explicar la naturaleza y las vinculaciones de estas tres características básicas.

i] Como ya se ha señalado, durante el periodo previo, dejando de lado las características distintivas de cada uno de estos casos, se verifica en los tres la presencia de alianzas o coyunturas de poder mediante las cuales el Estado pudo ser el artífice de una política de arbitraje, encauzando la presión de las clases populares y de los grupos organizados hacia los objetivos del desarrollo. El éxito alcanzado dependió, sin embargo, de una coyuntura propicia, que se extiende, *grosso modo*, desde el inicio de la segunda guerra mundial hasta el término de la guerra de Corea. Al variar la coyuntura, se producen efectos distintos en cada uno de los países consi-

derados, efectos éstos que dependen, en buena medida, del acuerdo político específico con base en el cual se desarrolla la industrialización sustitutiva.

Así, en Argentina, donde el sector exportador-importador desempeña un papel clave, al variar la coyuntura se hace imposible seguir manteniendo una remuneración satisfactoria a ese sector, y al mismo tiempo financiar la ampliación del aparato industrial, manteniendo altos niveles de gastos públicos y salarios. Ante esta contradicción, luego de la ruptura del esquema de dominio populista, se intenta rehacer la economía agro-exportadora, aumentando su productividad, para poder así seguir financiando al moderno sector industrial. Sin embargo, esta nueva orientación encuentra un escollo en el nivel de la estructura política: ni el sector exportador-importador puede por sí solo imponer al resto del país su proyecto, ni la ampliación de la base política con la incorporación de los sectores industriales puede contrarrestar la presión de las masas. En estas condiciones, la intervención militar se hace frecuente, y ante la continua presión de las masas, el sistema no logra alcanzar, si no la legitimidad, al menos la eficacia: no se consigue, por consiguiente, ni el desarrollo ni la estabilidad política.

En Brasil, la intensa industrialización sustitutiva de posguerra es impulsada por medio de prácticas de control y de tasas múltiples de cambio que favorecen al sector productivo interno, privado y público, en detrimento de los sectores exportadores. Si bien es cierto que estos sectores nunca dejaron de presionar contra este tipo de intervención estatal, los precios de las exportaciones, muy favorables hasta 1953, permiten llevar a cabo tal política sin comprometer de manera decisiva los niveles de renta de los sectores agrarios. Sin embargo, hacia 1954, cuando la coyuntura empieza a cambiar, la alianza populista alcanza sus límites. Parte de los sectores agrarios se une a la oposición de la clase media urbana, a la que también se suma la presión de los grupos financieros internos e internacionales. Luego del breve interregno que sigue a la caída de Vargas, se restablece la alianza desarrollista, pero con una orientación y contenido sustancialmente distintos: la capitalización mediante recursos externos. Con tal política, soportable por parte del sector exportador, se haría posible satisfacer las demandas salariales de los grupos urbanos modernos, y a la vez robustecer el sector industrial, pero ahora asociado al capital extranjero. Pudo entonces darse desarrollo, pese a la inestabilidad política.

En México, donde por sus peculiaridades histórico-políticas los grupos presionan desde dentro del Estado y de la organización partidaria, la apertura hacia el capital extranjero pudo darse sin las crisis políticas características de las trayectorias brasileña y argentina. En este caso, la creación de una burguesía industrial-financiera se realiza en estrecha conexión y desde dentro del aparato estatal, a la par que los mecanismos de integración sindical son controlados por el complejo sistema político, que imprime al desarrollo industrial un moderado sentido redistributivo. Se logra así impedir el enfrentamiento entre el Estado inversor y la burguesía nacional, y también los conflictos de tipo clasista o popu-

lista, posibilitando el tránsito hacia una política de participación del capital extranjero sin crisis del sistema de poder. En tales condiciones, pudo darse desarrollo económico con estabilidad política.

ii] Estos resultados divergentes de la coyuntura ocultan y al mismo tiempo permiten develar los problemas de estructura que están en la base del proceso de desarrollo latinoamericano. La conclusión que se extrae es que la industrialización, estructuralmente,

dentro del marco social y político característico de las sociedades latinoamericanas [...], implica ingentes necesidades de acumulación, pero a la vez produce como resultado una fuerte diferenciación social. Las presiones para lograr una participación de los distintos sectores, tanto de los incorporados como de los marginados, se muestran como contradictorias con las formas de inversión que supone el tipo de desarrollo que se postula (Cardoso y Faletto, 1969, p. 136).

Según se concibe, éste es el problema estructural básico que hace inconsistente, desde el punto de vista social y político, el modelo latinoamericano de industrialización sustitutiva. Tal modelo se asienta en condiciones de coyuntura externa favorables y en la limitada participación de los sectores populares en los beneficios del desarrollo. Las ventajas momentáneas en el comercio exterior posibilitan orientar el proceso de industrialización mediante una política que da lugar a cierto grado de incorporación de las masas, y al mantenimiento de ciertos niveles de renta de los sectores dominantes, durante el periodo de expansión hacia afuera. En tales condiciones, la alianza desarrollista, en sus versiones nacional-populista o estatal-desarrollista, puede mantenerse vigente. Pero a medida que el proceso de industrialización avanza, los requerimientos de incorporación de las masas aumentan cuantitativa y cualitativamente. Esta presión de los sectores populares es inconsistente con los requerimientos de acumulación del propio proceso. Al invertirse la coyuntura, impidiendo transferir tal presión al sector agrario, se rompe un importante eslabón de la alianza desarrollista: este sector, y en especial el latifundio, se manifiesta contra el Estado populista o contra los sectores industriales y de clase media que pudieran apoyar las reivindicaciones populares. Cuando la presión (y sobre todo los requerimientos de alzas de salarios) se hace muy fuerte, los grupos agrarios comienzan a encontrar aliados en sectores industriales y financieros que no pueden acceder a tales demandas. Por otra parte, la alianza desarrollista, en tanto los sectores populares son uno de sus componentes, supone la necesidad de un arbitraje estatal que por lo menos asegure el mantenimiento de un nivel mínimo de salarios y el aumento del número absoluto de empleos. Cuando la coyuntura impide al Estado asegurar esos objetivos de las masas, la conservación del acuerdo político que lo sostiene se hace imposible, esto es, la alianza desarrollista entra en colapso.

Debe destacarse, sin embargo, que por detrás de esa evolución hacia la crisis

del sistema de poder, que en los hechos se presenta estrechamente ligada a condiciones coyunturales, existe un problema fundamental de estructura. La alianza desarrollista consigue impulsar, hasta cierto punto, el proceso de industrialización sustitutiva. Pero más tarde, la acumulación acelerada, finalidad primordial de algunos de los grupos que componen esta alianza, se transforma en incompatible con los requerimientos de participación de las masas populares. En otras palabras, los intereses de los grupos que componen la alianza desarrollista, en esencia contradictorios, se hacen a la larga imposibles de conciliar, destruyéndose los fundamentos del sistema de poder que impulsara la industrialización sustitutiva con base en la propiedad nacional de los recursos productivos. Así pues, esta pauta de crecimiento aparece como inviable desde el punto de vista social y político.

iii] Las consideraciones anteriores procuran aclarar la naturaleza de uno de los tres fenómenos señalados como característicos del desarrollo de algunos países latinoamericanos en los años recientes, a saber, la crisis del sistema interno de dominación. Cabe ahora examinar sus conexiones con los otros dos: la diferenciación productiva y el cambio de las relaciones económicas con el exterior.

Si se parte desde la perspectiva de la estructura de poder, se percibe que durante la fase de sustitución creciente de las importaciones, la afluencia de capital extranjero no constituye un problema esencial para la continuidad del proceso. Antes bien, el impulso que le brinda permite acelerar la incorporación selectiva a la economía industrial de ciertos sectores obreros y técnico-profesionales, lo que contribuye a mantener las alianzas desarrollistas.

Sin embargo, a partir de cierto momento, que coincide con la aparición de dificultades crecientes en la sustitución de importaciones, la penetración de capitales extranjeros obedece a dos movimientos convergentes. Por un lado, la situación de profunda crisis, económica y política, del proceso de desarrollo hacia adentro, conduce a procurar los aportes de la inversión foránea como medio de continuar el crecimiento y de fortalecer la decadente alianza desarrollista. Tal ocurre, por ejemplo, durante el gobierno de Kubitschek en Brasil, y durante el periodo frondizista, en Argentina. Por otro lado, se produce una tendencia del capital internacional a invertir crecientemente en la industria interna de los países de menor desarrollo. Se define así, tanto por razones de carácter interno como externo, una nueva pauta de desarrollo, basada en la afluencia masiva de capital privado extranjero, que permite un nuevo impulso a la acumulación y a la transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente, que incluyen la instalación de una industria de bienes de capital.

Como se observa, la diferenciación productiva y el cambio en las relaciones económicas con el exterior son dos fenómenos estrechamente conectados. Ellos producen, actuando en conjunto, efectos decisivos sobre el sistema de poder. En líneas generales puede decirse que, con la nueva pauta de desarrollo, se opera un reagrupamiento interno de las organizaciones productivas que posee dos aspectos

principales: por un lado, se estrechan los vínculos entre las empresas nacionales y los grupos monopolistas extranjeros; y por otro, aumentan sensiblemente los patrones de eficiencia de la industria, mediante el uso creciente de tecnologías ahorradoras de mano de obra. La primera de estas tendencias conduce a una pérdida de significación de uno de los grupos clave en la alianza desarrollista: la antigua burguesía industrial nacional. La segunda conduce a un tipo de industrialización basada en un patrón tecnológico excluyente y orientada hacia un mercado urbano restringido, incompatible con los requerimientos de empleo y participación de los vastos grupos populares. Se concluye, pues, que la transformación de las relaciones económicas con el exterior y la diferenciación productiva que esta transformación trae aparejada trastocan las bases sociales de la antigua alianza desarrollista, que se deshace así de manera definitiva.

En síntesis, puede decirse que las contradicciones inherentes al proceso de industrialización sustitutiva, basado en la propiedad nacional, se expresan en la crisis del sistema de poder que hasta cierto momento logra impulsarlo. Esta crisis, aliada a las nuevas tendencias del capital internacional, que se orienta hacia el control *in situ* de los nuevos mercados nacionales, conduce a que ciertos países de América Latina, como forma de superarla, opten por una pauta de desarrollo extranjeroizante. Pero tal pauta, al alterar la estructura y las relaciones sociales, acelera el quiebre de la antigua alianza desarrollista, y contribuye a la conformación de un sistema de poder que se asienta sobre nuevas bases.

iv] Cabe preguntarse hacia dónde apunta el proceso económico-social de los países latinoamericanos que han cerrado su etapa de crecimiento industrial autónomo, y que han pasado a centrar sus perspectivas de desarrollo en la penetración del capital privado extranjero.

Debe reiterarse, en primer término, que esta nueva pauta de desarrollo trae consigo una transformación fundamental en las relaciones económicas con el exterior. En las modalidades de desarrollo precedentes, estas relaciones se establecieron en lo esencial en torno al enclave y al control del sistema de comercio exterior, e involucraron ciertos tipos de nexo entre el vínculo externo y la estructura social y política interna. En la nueva pauta de desarrollo, a aquellas relaciones se agrega el control por el capital extranjero de parte del aparato industrial que produce para el mercado interno. Se alteran, pues, las relaciones de dependencia, y los nuevos nexos entre la vinculación externa y la estructura social y política interna se perfilan como tema de importancia crucial.

En la argumentación corriente se aduce que las nuevas características de las relaciones con el exterior expresan una agudización de la dependencia, tanto porque ciertas decisiones clave –las de inversión y selección de tecnologías– se toman de acuerdo con intereses foráneos, como porque estas relaciones involucran la captación de excedentes que no siempre se reinvierten en el país que los genera. Sin embargo, desde la perspectiva que se ha adoptado, interesa destacar que mediante los capitales, la técnica y la organización transferidos desde el

exterior, se inaugura un nuevo eje de ordenamiento de la economía y de la sociedad de menor desarrollo relativo.

La afluencia de capitales foráneos obedece en buena medida a la dinámica de las economías dominantes, donde en años recientes se ha producido una acentuada aceleración del avance técnico y de concentración monopólica. Al trasladarse a los países en los que ha tenido lugar un proceso de industrialización sustitutiva, estos capitales contribuyen, al menos hasta cierto punto, a complementar la estructura productiva preexistente, abocándose a la creación de ramas tecnológicamente complejas de la industria de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, al instalarse en esas ramas, establecen en ellas condiciones monopólicas, aseguradas por su capacidad financiera y por el dominio de técnicas productivas generadas en los centros y altamente ahorradoras de mano de obra. En la medida en que estas pautas de organización y tecnológicas se transfieren a más y más ramas industriales, se conforma un sector de "industria moderna" que, si bien acelera el desarrollo, lo hace en desajuste con el contexto de subdesarrollo vigente en los demás sectores económicos. Estas "islas de modernidad" son excluyentes, antes que nada, por su escasa capacidad de absorción de mano de obra; y en conexión con ello, porque se complementan unas a otras, en un juego de demandas recíprocas, produciendo escasos efectos sobre los sectores atrasados de la economía.

El carácter "excluyente" que el capital monopólico imprime a la estructura económica genera a su vez una intensificación de la exclusión social. Ésta se refiere no sólo a las masas, sino también a las capas económicamente significativas del periodo anterior. Aparte de las vastas masas rurales y urbanas, surge un proletariado más "moderno" y otro más "tradicional"; los grupos industriales se escinden también, entre los formados antes del predominio monopolista y aquellos que controlan la industria de alta productividad; subsisten los sectores medios y los vinculados a la actividad agrícola; y todos ellos procuran definir su posición en el nuevo modelo de ordenamiento económico-social, de tal forma que les permita maximizar su participación en el desarrollo.

Las transformaciones, apenas esbozadas, que se producen en las estructuras económica y social durante el periodo que se ha dado en llamar de "internacionalización del mercado interno", tienen implicaciones atinentes al sistema de poder. Como primera aproximación puede decirse que el nuevo tipo de desarrollo conduce a una renovación del sistema político-social, formando una estructura de dominio no ya basada, o sólo parcialmente basada, en los sectores terratenientes, exportadores o vinculados a la antigua industria sustitutiva. El nuevo sector industrial, donde predominan las empresas monopólicas extranjeras, parece ejercer una influencia fundamental sobre las decisiones nacionales. La consolidación del sistema de control político que empieza a tener vigencia depende, como puede verse, de las condiciones sociopolíticas previas en las cuales se insertó la nueva pauta de desarrollo. Así, en un país como México, donde los sectores popular y empresarial ya tenían relaciones con el sistema de decisio-

nes políticas desde dentro del aparato del Estado, se puede lograr una reorganización acorde con esta pauta, definiendo las áreas de influencia de esos sectores, y la del sector vinculado a las empresas extranjeras.

El tránsito hacia un nuevo sistema de dominio parece ser más difícil en los casos de Brasil y Argentina. En principio puede decirse que, para que la acción de las clases asalariadas y de los grupos no hegemónicos tenga eficacia, se requiere un grado avanzado de sindicalización, una intensa diferenciación de las clases medias y, en definitiva, una modernización de los grupos sociales que les permita imponer soluciones y políticas de orientación del proceso económico, acordes con sus intereses. Sin embargo, el propio carácter excluyente del proceso impide o al menos retarda tal modernización. Así, la tendencia de la nueva pauta de desarrollo a producir una marginalización creciente —entendida ésta en su sentido más amplio—, en circunstancias en que las anteriores estructuras organizativas y formas de reivindicación de estos grupos han perdido vigencia, las transforma en una masa disponible, cuyas nuevas formas de organización y movilización política constituyen todavía una incógnita. Los grupos directa o indirectamente vinculados al sector capitalista avanzado, cuando modernizan sus organizaciones de reivindicación, logran participar en cierta medida de los beneficios del desarrollo, pero de manera tal que se desvinculan de las presiones populares masivas, tanto urbanas como rurales. Puede afirmarse pues, provisionalmente, que el carácter excluyente del crecimiento con base en el capital privado extranjero torna lenta la reconstrucción del orden social, requiriendo la constitución de formas autoritarias de dominio.

7. LOS “ESTILOS DE DESARROLLO” Y SUS BASES ANALÍTICAS

El enfoque que se dio en llamar de “los estilos de desarrollo” está muy ligado al análisis de la tendencia a la concentración del ingreso propia de las economías de tipo periférico, y asimismo, a los patrones de demanda asociados a esta tendencia. El presente capítulo comienza, justamente, procurando examinar los nexos entre patrones distributivos y de demanda, e inquiriendo de qué modo los mismos pueden incidir en las economías del tipo mencionado, y en qué medida pueden ser determinantes de la lentitud de su crecimiento, o aun, de su estancamiento. Esta indagación se realiza con base en la posición que sobre el tema brinda Celso Furtado en varios de sus trabajos (apartado I). Tal elección no es arbitraria, en tanto los puntos de vista de Furtado se desarrollan con grados significativos de coherencia interna, en lo que concierne a los vínculos entre distribución, demanda y crecimiento, en los cuales procura la explicación del estancamiento.

Presentados tales puntos de vista, se describen las perspectivas de distintos autores, inscritas en el enfoque de los estilos de desarrollo. Pero se otorga especial mención a la debida a Aníbal Pinto, todo indica que ésta fue la de mayor difusión y resonancia, durante el periodo en que este enfoque mantuvo un peso significativo, en el contexto del estructuralismo latinoamericano (apartado II).

En contraste con las posturas estagnacionistas, frecuentes en los años sesenta, la de Pinto no propone la existencia de límites al crecimiento, sino que insinúa la posibilidad de que se presenten dinámicas diferenciadas, respondiendo a distintos patrones distributivos. Aunque sin pretender demostrarlo a cabalidad, argumenta que a una menor concentración del ingreso puede virtualmente corresponder un crecimiento más intenso.

Su argumentación apunta, asimismo, a mostrar que la alta concentración y la elevada propensión a consumir —así como la extrema diferenciación del consumo por estratos de ingreso a ellas asociada—, cuestionan la viabilidad social de ese tipo de estilo, que por lo demás se muestra como contradictorio con fundamentos éticos de la convivencia social, de amplio reconocimiento en la comunidad internacional.

Se ha considerado conveniente tener en cuenta la polémica suscitada en torno al caso de Brasil, que pone énfasis en el proceso de acumulación de capital y en su relación con una supuesta tendencia al estancamiento (apartado III). El punto de partida son las ideas del propio Furtado expuestas previamente, incorporando otras sobre las implicaciones de la insuficiencia de demanda en la rentabilidad de las inversiones (subapartado III, 1). Luego se presenta la visión desarrollada en el artículo titulado “Más allá del estancamiento”, de autoría de J. Serra y M. C. Tavares. En primer término, su interés proviene de la naturaleza de

la argumentación que apunta a demostrar que un estilo “concentrador y excluyente” –nomenclatura muy difundida a lo largo de los años setenta– resulta compatible con niveles de la tasa de ganancia capaces de sostener un dinamismo económico virtualmente elevado (subapartado III, 2).

Pero tal visión tiene una segunda fuente de interés: la de la integralidad del análisis emprendido. Al contraponerse al estagnacionismo de Furtado, este tema se enfoca nuevamente desde el ángulo de los determinantes de las tasas de ganancia y de acumulación, vinculándolas a cambios modernizadores de la estructura productiva. Según se aduce, éstos se basan en iniciativas mancomunadas del Estado y de algunos actores relevantes del capitalismo internacional, las cuales, por lo demás, se extienden al ámbito financiero (subapartado III, 3).

Este primer encuentro con las implicaciones productivas de la acumulación y la ganancia prefigura una consideración más amplia de las mismas, peculiar de la a veces denominada “Escuela de Campinas”, y en especial de M. C. Tavares (capítulo 8, II).

Como se verá a lo largo del presente capítulo, el enfoque de los estilos tiene una clara conexión con las posturas estagnacionistas, que trata de negar o relativizar, según los casos. Por otra parte, también posee conexiones analíticas relevantes con los referentes en que se sustentan esas posturas, contribuyendo a esclarecer la índole y a ampliar la comprensión de estos últimos. Además, en las consideraciones finales (apartado IV), se realizan breves referencias a la conexión genérica existente entre el enfoque en cuestión y los fundamentos del estructuralismo (objeto de la primera parte), y al virtual enriquecimiento de los mismos, con base en la consideración explícita de las estructuras de la demanda y distributiva.

I. EL PAPEL DE LA DEMANDA EN EL PROCESO DE DESARROLLO. LA PERSPECTIVA DE FURTADO

Los referentes vistos en el capítulo 5 –tanto el más general, relativo a los centros o a una economía capitalista tipo, como el que atañe al cumplimiento de condiciones de “suficiencia dinámica” en una economía periférica hipotética– no proponen la existencia de un patrón único de crecimiento equilibrado. Antes bien, consideran distintas opciones, diferenciables según sean los patrones de distribución del ingreso y de demanda prevalecientes.

Sin embargo, aunque distribución y demanda formen parte de esas opciones analíticamente diferenciables, en los paradigmas antedichos no se avanza en la caracterización de esos patrones. Simplemente, se los admite como conducentes a la realización (venta) de los bienes y servicios que se van originando en la expansión productiva.

Una de las especificidades del pensamiento de Furtado (1966a y 1966b) consiste en la consideración explícita de tales patrones, procurando brindarles concreción en términos de los tipos de bienes incluidos en la demanda para, sobre

esa base, preguntarse en qué medida la producción de esos bienes puede expandirse sostenidamente. Puesto en otras palabras —y como se verá en este capítulo—, Furtado intenta penetrar en la caracterización de los componentes de la demanda para indagar si su evolución, y las pautas distributivas que la condicionan, resultan o no adecuadas para la continuidad del crecimiento periférico, o redundan en que éste se frene o paralice.

Los bienes de consumo son los únicos considerados, en tanto se entiende que su tipificación resulta suficiente para el análisis de la incidencia de la demanda en la continuidad del crecimiento. Asimismo, se postula que en la producción de estos bienes —sean ellos durables o no durables— el progreso técnico se verifica y se pone de manifiesto a través del incremento de la densidad de capital, el que a su vez da lugar al aumento de la productividad del trabajo.

Según se admite, los aumentos de esta última en distintas actividades, así como el aumento de la productividad media, se van dando a través de dos mecanismos. Uno es el llamado "progreso técnico de invención". Con él se introducen nuevos bienes durables, obtenidos con nuevas técnicas de densidad de capital más elevada, con las cuales se llega a niveles de productividad del trabajo igualmente más elevados. El segundo es el "progreso técnico de difusión", mediante el cual la producción de bienes durables preexistentes se va extendiendo, con densidades de capital y niveles de productividad de distintas magnitudes, en muchos casos considerables, aunque no tan altas como en aquellos bienes nuevos. También en la elaboración de bienes no durables pueden producirse aumentos de productividad que luego se difundan. Pero según se concibe, los efectos sobre la productividad media resultarán significativos en tanto se vayan generando, una y otra vez, bienes durables nuevos (cualitativamente distintos de los preexistentes), en los que se plasme el "progreso técnico de invención", y que su consumo vaya luego ampliándose a más y más demandantes, dando lugar al progreso técnico de difusión.¹

Resulta necesario tener presente este supuesto adicional: en las sucesivas instancias en que se verifique "progreso técnico de invención", y en que éste se concrete en sucesivas innovaciones, con las mismas se producirán, en primer término, bienes durables de alto valor unitario, o si se quiere, de consumo conspicuo. Su adquisición comenzará, pues, limitada a miembros de los estratos de altos ingresos, y sólo con el tiempo se irá extendiendo a más miembros de estos estratos, y a integrantes de los estratos medios, también a partir de los más favorecidos.²

¹ Ateniéndose a la terminología de uso corriente, ha de reconocerse que sólo el designado como "de invención" constituye progreso técnico en sentido estricto. El que se denomina "de difusión" consiste, en verdad, en un uso más extendido o creciente de técnicas disponibles, generadas previamente a través del progreso técnico de invención. En última instancia, esta nomenclatura *sui generis* se introduce para facilitar la caracterización de la estructura de la demanda.

² Éste es un supuesto extremo, destinado a caracterizar la demanda, o mejor, a relacionar la evolución de su estructura con la distribución del ingreso o con los cambios que se verifiquen en la misma.

Así pues, según se admite, el progreso técnico —y con él, el aumento de la productividad media del trabajo— se va dando por reiterados flujos, primero por la vía de la invención, y luego por la vía de la difusión. Considerando, además, el supuesto del párrafo anterior sobre la índole de los nuevos bienes y los niveles de ingreso de sus virtuales demandantes, se arriba a conclusiones que pueden resumirse en los siguientes términos: el aprovechamiento del progreso técnico y su continuidad requiere la generación de demanda: de los estratos de altos ingresos para los bienes durables más nuevos y de consumo conspicuo; de los estratos de ingresos altos y medios, para conjuntos de bienes durables relativamente nuevos, en cuya elaboración los niveles de productividad resultan significativos, y cuyo consumo se encuentra en plena difusión; de todos los estratos, para conjuntos de bienes durables de amplia difusión previa, así como para los bienes de consumo no duraderos.

Las consideraciones inmediatamente anteriores implican que se requiere una ampliación concomitante de las demandas de los distintos bienes de consumo. Pero además, ha de admitirse que esa ampliación supone el aumento del consumo de los asalariados, y por ende, el alza de los salarios, y el incremento del empleo y de la masa de salarios. El breve referente anterior concierne a las economías centrales, así como a condiciones imperantes en las mismas compatibles con la continuidad de su crecimiento. Con el fin de esclarecer la argumentación, conviene reformularla con base en un ejemplo, extremando su simplicidad.

Supóngase que en esas economías, en cierto momento del tiempo, se producen tres tipos de bienes: los bienes durables más nuevos, que son a la vez los de mayor densidad de capital; los bienes durables de una generación anterior, en los cuales la densidad del capital y la productividad del trabajo son algo menores; y los bienes de amplia difusión previa, y de productividad más reducida. Se les denomina bienes A, B y C, respectivamente. Como es claro, el aumento de la productividad media dependerá de los ritmos diferenciados a que se incrementan las producciones de los bienes A, B y C. Pero también podrá depender —y se admite que ello es así— de la producción de ciertos bienes de última generación, designados por A', en que la productividad es aún más alta que en los bienes A (en consecuencia, también será más alta que la que prevalece en los bienes B y C).

Lo anterior puede conectarse con los patrones distributivos. Una hipótesis adicional, que también integra ciertas ideas básicas de Furtado, podría plantearse de este modo. En una instancia cualquiera de incorporación de progreso técnico, como la que comienza con la introducción de los bienes A', se daría que: en el tramo de ingresos más altos se ubican los únicos consumidores de esos bienes; los bienes de tipo A son consumidos por integrantes de ese tramo, y por los de niveles de ingreso intermedio; los bienes B son adquiridos por integrantes de esos dos tramos, aunque con más amplitud por los detentores de ingresos intermedios; y los bienes C son de adquisición generalizada, pero su consumo es particularmente amplio en el tramo de bajos ingresos.

Ahora bien, en las condiciones de producción antedichas, el aumento de la productividad media del trabajo exige expandir la producción de A', y aumentar la producción de A más que la de B, y ésta más que la de C. Por otra parte, que estos ritmos diferenciados de aumento de la producción puedan darse, tiene como requisito el aumento de los ingresos de los miembros de los tres estratos. En particular, es menester que aumenten los salarios, de modo que los miembros del tramo inferior incrementen su consumo de bienes B, y los del tramo intermedio incrementen el de bienes A.

Furtado percibe este comportamiento de los salarios como decisivamente influido por las pugnas distributivas, en las condiciones bajo las cuales éstas se realizan en los grandes centros, abriendo cauce a sucesivas alzas de los mismos. Entiende también que tales alzas inducen mejoras en la distribución personal del ingreso. Ambas se configuran como virtuales sostenes de los aumentos y de los cambios en la composición de la demanda requeridos por la continuidad del crecimiento económico.³

Cabe considerar la extensión del referente anterior a las condiciones prevalentes en la periferia. Para simplificar, supóngase que en la misma se producen también los bienes A, B y C, y que en su producción se obtienen los mismos niveles de productividad que en los centros. Dados los menores niveles de ingreso imperantes, se admite que sólo los estratos de altos ingresos consumen bienes A, sólo esos mismos estratos y los de ingresos intermedios consumen bienes B, en tanto todos los estratos consumen bienes C, pero los de bajos ingresos acceden únicamente a estos últimos.

Supóngase, además, que en una economía de tipo periférico se abre una instancia de incorporación de progreso técnico que se expresa en la introducción de bienes A'. ¿Qué evolución ulterior es esperable? Puede concebirse que parte de los estratos de altos ingresos accedan al consumo de estos bienes. Tanto los miembros de esos estratos como los pertenecientes a los estratos intermedios aumentarán en algo sus consumos de bienes A y de bienes B. Los estratos de bajos ingresos seguirán consumiendo únicamente bienes C.

Estos comportamientos supuestos guardan una relación estrecha con el que corresponde a los salarios. Los excedentes de mano de obra (la presencia masiva de subempleo estructural) condicionan el aumento del salario de base,

³ En el referente relativo a los centros que se acaba de describir, existe sólo una postura sobre la evolución de los ingresos que puede considerarse como lógicamente necesaria: la del aumento peritímico de la masa de salarios. En efecto, es de este aumento del que depende crucialmente la expansión de la demanda de un conjunto amplio de bienes de consumo, a su vez clave para realizar (vender) la producción de esos mismos bienes. Similarmente a lo que acontece en los paradigmas objeto del capítulo 5, también el referente mencionado es compatible con distintos modelos formales de distribución del ingreso. Por otra parte, tal como en aquellos paradigmas, en el referente bajo consideración se requiere una evolución "adecuada" de los salarios y de la productividad del trabajo, de modo de lograr márgenes de ganancia aptos para sostener la acumulación. A este último tema se vuelve en el apartado III.

correspondiente a la fuerza de trabajo simple, portadora de bajas calificaciones. La exigüidad del salario de base y las dificultades que enfrenta su aumento influyen negativamente sobre los salarios de la mano de obra de distintas calificaciones y habilidades, deprimiendo el salario medio. A su vez, las restricciones que pesan sobre las alzas salariales son fuente de la tendencia a la concentración del ingreso, imperante en las economías periféricas.

Tal tendencia limita los aumentos del consumo de los estratos medios e inferiores en lo que concierne a los tipos de bienes B y A. Pero a la vez pueden producirse aumentos exigüos de la demanda de los estratos de ingresos altos por los bienes de consumo A y A', en tanto que aumentos previos hayan locupletado las necesidades de los mismos.

Así pues, la imagen que se brinda es la de economías que ven su crecimiento limitado, si no impedido, por reiteradas carencias en la expansión de la demanda de los distintos tipos de bienes de consumo, la cual se ve como decisivamente relacionada con perfiles de la distribución del ingreso signados por una alta concentración, a su vez ligada a la sobreabundancia de mano de obra y a las consecuentes limitaciones de las alzas salariales. Puesto en otros términos, y trayendo a colación consideraciones anteriores relativas a los centros, lo que en verdad se piensa es que el proceso de difusión del consumo de diversos bienes que se verifica en los mismos no puede repetirse en la periferia, dadas las limitaciones al aumento de los ingresos que en ella prevalecen, en circunstancias en que la dinámica de la demanda depende de aquella difusión.

Visto lo anterior desde una perspectiva más amplia, la idea central prevalente consiste en que la concentración del ingreso (funcional y personal) no resulta incompatible con la industrialización por sustitución de importaciones, mientras la misma se va dando en las actividades y ramas productoras de bienes no durables, y de bienes durables de consumo de elaboración simple y valor unitario reducido. Durante cierta etapa de "sustitución fácil" se logra ir ampliando la producción y el consumo, con respaldo en los ingresos de los distintos estratos, a pesar de su alta concentración. Pero esta misma concentración termina por imponer un límite al proceso sustitutivo y a la expansión industrial que en él se basa, a raíz de que las sustituciones se enfrentan a la estrechez de los mercados, y a las restricciones consecuentes en materia de realización de la producción.

También desde una perspectiva más general, se percibe que la tendencia al estancamiento, o a la lentitud de la expansión económica a que se acaba de aludir, tiene su clave en el comportamiento de los salarios, o mejor, en la exigüidad de sus alzas, pues de ésta resultan patrones de distribución y de demanda que inhiben emprender la expansión de distintas actividades, a raíz de la imposibilidad o de la dificultad creciente para realizar (vender) los aumentos de la producción de las mismas.

Parece claro, pues, que ciñéndose a los análisis de Furtado relativos a la demanda, se encuentra la razón del estancamiento (o de la lentitud del crecimiento) rastreando los nexos de la misma con los salarios y la concentración del ingreso.

Cabe señalar que existe en estos análisis un *non sequitur*. Como se indicó anteriormente, no es demostrable que una tendencia a la concentración resulte por sí misma incompatible con sucesivas ampliaciones de la demanda de bienes de consumo de distinto tipo, asociada al alza de los ingresos de los estratos en que sus niveles son altos y medios. En otras palabras, el carácter concentrador y excluyente del desarrollo puede no obstar su continuidad.

Como se acaba de insinuar, en el presente apartado los análisis de Furtado relativos a la demanda se han tratado aisladamente, con el fin de facilitar la consideración de su papel en el enfoque de los "estilos de desarrollo". Sin embargo, como se verá más adelante, estos análisis pueden ser insertos en otros más amplios del propio Furtado, donde se consideran los condicionamientos que distribución y demanda imponen al uso de las técnicas productivas disponibles, y por esta vía, a la acumulación de capital.⁴

II. EL ENFOQUE DE LOS "ESTILOS DE DESARROLLO"

La expresión "estilos de desarrollo" se origina en los trabajos pioneros de Óscar Varsavsky (1971, 1982) y de su equipo de colaboradores. En estos trabajos se destaca la preocupación por la relevancia de la demanda en el proceso de desarrollo y por entender sus vínculos con la distribución del ingreso. En el punto de partida, los autores consignan que los cambios implicados en este proceso de desarrollo habitualmente no se discuten, admitiéndose que las futuras estructuras de demanda y producto serán semejantes a las de los países desarrollados. Ellos atribuyen esta asimilación al hecho de que las estructuras productivas de estos países, identificadas como *consumistas*, presentan muchas similitudes entre sí.⁵ Se compara el desempeño de tres estilos de desarrollo arquetípicos: *el consumista*, *el autoritario* y *el creativo*, que se asimilan a tres modelos de sociedad y que van a constituirse en referencias para las discusiones posteriores del tema en cuestión.

La motivación para el análisis de esos arquetipos se asocia a las ventajas de considerar otras opciones, sin guiarse exclusivamente por las características de los modelos existentes. El objetivo principal de esos primeros trabajos consiste, pues, en explorar la viabilidad de ciertas estructuras productivas, aun cuando no se disponga de ejemplos concretos que permitan establecer comparaciones empíricas.⁶

⁴ Este acercamiento más amplio de los puntos de vista de Furtado, que vinculan el estancamiento a los patrones de acumulación, se realiza en el apartado III, en contraste con los desarrollados por Serra y Tavares (1982) sobre un tema similar, a su vez ligado al de los estilos de desarrollo.

⁵ Esta percepción de las semejanzas de las estructuras productivas desarrolladas puede ligarse al predominio del paradigma metalineal en estos países, en el periodo estudiado.

⁶ Para analizar la evolución de una economía prefijando distintos objetivos, recurren a modelos de simulación matemática y de experimentación numérica. A través de esos modelos, plantean conjuntos de ecuaciones que buscan reproducir el funcionamiento de tal economía para luego conside-

Los estilos de desarrollo se definen como las diferentes maneras de cambiar las estructuras actuales del producto y la demanda, junto con las demás variables a ellas asociadas. Nótese que en esta temprana definición aparece ya un claro interés por la conexión entre oferta y demanda, considerada como un elemento esencial del estilo, y obsérvese también que la definición se circunscribe al ámbito económico, ámbito en el cual la distribución constituye la clave de la estructura de la demanda.

En un espíritu similar, pero centrándose en la crítica al “enfoque integrado del desarrollo”, orientador de trabajos de las Naciones Unidas de comienzos de los años setenta relativos a la problemática del subdesarrollo, Marshall Wolfe (1976a y 1976b) se empeña en mostrar que el enfoque aludido tiene como referente exclusivo el modelo de los países centrales. Según este autor, es analíticamente factible y socialmente conveniente reconocer la existencia de una pluralidad de caminos asociables a características propias de cada sociedad. Enfatizando este punto de vista, rechaza la idea –implícitamente determinista– de la existencia de un estilo único y sugiere las ventajas de definir estilos originales y diferenciados de desenvolvimiento.

Por otro lado, en sus escritos, Jorge Graciarena (1976a y 1976b) llama la atención sobre la importancia de las relaciones de poder en la conformación de la distribución del ingreso de los países latinoamericanos, relaciones que se configuran pues como las verdaderas claves del estilo de desarrollo imperante en la región.⁷

El autor enfatiza que la clave de la configuración de determinado estilo de desarrollo depende de la emergencia de una clase o coalición hegemónica opuesta a otras, de tal modo que la consideración de los conflictos sociopolíticos constituye un elemento central de su enfoque.

Las breves notas precedentes no tienen otro objetivo que poner de manifiesto la existencia de percepciones y preocupaciones diferenciadas, subyacentes en la noción genérica de estilos de desarrollo, con vistas a tornar más visibles las contenidas en los trabajos de Aníbal Pinto (1965, 1970, 1971, 1976a y 1976b) sobre el tema, en los cuales se centra, en verdad, el análisis presentado en este capítulo.

1. *La noción de “estilos” en Aníbal Pinto*

Aunque de índole económica, en estos trabajos se configura con especial claridad el enfoque de los estilos de desarrollo. Los mismos tienen un elemento clave en la

rar posibles variantes del mismo. Los autores postulan que la metodología basada en la elaboración y manejo de información empírica permite comparar objetivamente los resultados de tales alternativas, liberándolas de posturas ideológicas.

⁷ Además de los autores recién indicados, otros hay que brindaron contribuciones relevantes para la conformación del enfoque de los “estilos de desarrollo”. Una referencia no exhaustiva a estos últimos lleva a mencionar los siguientes nombres: Altimir (1990 y 1997); Calcagno (1990); CEPAL (1974a); Di Fillippo (1981); Rollins y La Fuente (1973); Sunkel (1980); Vuskovic (1970). Estas obras vinculadas al tema, así como algunas otras también pertinentes, constan en la bibliografía.

consideración de la demanda, al que se volverá más adelante, pero también encuentran un fuerte apoyo en el concepto de heterogeneidad estructural. Su lectura atenta, en orden cronológico, resulta reveladora de que las ideas de Pinto con respecto a los estilos evolucionan a partir del concepto mencionado.

a. La heterogeneidad estructural

Tal concepto se aparta de las tesis dualistas, frecuentes en los años sesenta, visiones extremas que postulaban una acentuada polaridad entre actividades inscritas en estratos tecnológicos muy distintos, cuasi carentes de relaciones entre sí, a ejemplo de lo que sucedía en las llamadas "economías de enclave".⁸

La coexistencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad elevada (esto es, no muy distante de los de los grandes centros) y "normal" (esto es, los niveles permitidos por las técnicas disponibles) con mano de obra de productividad muy reducida constituye un fenómeno reconocido en los trabajos fundacionales del estructuralismo, que lo consideraron como uno de los elementos definitorios de la "condición periférica".

Sin embargo, fue Aníbal Pinto quien delineó los contornos de este fenómeno, al precisar el concepto de "heterogeneidad estructural".⁹ Su definición se liga a las diferencias de la productividad del trabajo recién señaladas, pero procura sustentarla en una base factual. Así, se identifican en la estructura productiva latinoamericana tres niveles de productividad: el correspondiente al *sector primitivo*, en el cual tanto la productividad como los ingresos resultan muy reducidos, asimilables a los que predominaban durante el periodo colonial; el del *sector intermedio*, cuyo propio nombre sugiere la cercanía de su productividad e ingresos a los promediales del país o economía de que se trate; y finalmente, un *sector moderno* de niveles altos de productividad e ingresos semejantes al promedio de los que prevalecen en las economías desarrolladas (Pinto, 1970, p. 85).

Resulta claro que la heterogeneidad y su persistencia, en tanto supone diferenciaciones de productividad perdurables, ha de producir efectos sobre la distribución del ingreso, y por esta vía, sobre los patrones de demanda. En verdad, son estos elementos los que se configuran como centrales en la noción de "estilo de desarrollo" peculiar de Aníbal Pinto. Por lo demás, la misma se arraiga en la constatación de que en América Latina, ya avanzado el proceso de industrialización, siguen presentándose los tres sectores aludidos, así como los saltos en los niveles de productividad e ingresos que marcan sus diferencias.

Esta constatación sugiere dos preguntas principales: una relativa a los grados de discontinuidad presentes entre esos sectores o estratos, y la segunda concierne a las relaciones entre los mismos. La respuesta a la primera encierra parte

⁸ Estas tesis han sido precisadas por Itagaki (1968) y también por Pinto (1970, p. 83), que las compara con sus ideas sobre la heterogeneidad estructural.

⁹ En este tema tienen especial relevancia los trabajos de Aníbal Pinto de 1965 y 1970.

de la definición de la heterogeneidad estructural, pues según se sostiene, para caracterizarla “importa [considerar] la magnitud de los contrastes entre los tres sectores antes aludidos”. La segunda pregunta completa la definición del concepto en causa, en tanto atañe a “la significación de los diversos estratos”, esto es, a “la relevancia de los contingentes humanos [...] vinculados a cada uno de ellos” (Pinto, 1970, p. 86). En este sentido, se señala que mientras los sectores rezagados constituyen fracciones pequeñas en la estructura ocupacional de los países centrales, en las economías subdesarrolladas abarcan proporciones muy significativas de la ocupación total.¹⁰

Conviene explicitar que la heterogeneidad estructural puede referirse indistintamente a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades en que la productividad es alta o “normal”, con otros en que la productividad es exigua, varias veces inferior a la primera. Como es claro, a esa estructura productiva corresponderá cierta estructura ocupacional: una es espejo de la otra.¹¹

Aníbal Pinto sostiene que el proceso de industrialización latinoamericano no trajo consigo una tendencia a la homogenización de ambas estructuras, sino que condujo a ahondar la heterogeneidad. Según su punto de vista, este proceso dio origen a un sector no exportador con niveles de productividad sustancialmente superiores al promedio del sistema, comparables a los del sector exportador. Pero según aduce, las evidencias disponibles sugieren que la expansión de ese nuevo sector manufacturero produjo un distanciamiento de la posición relativa de los que llama “marginados”, aunque no necesariamente una merma de sus niveles de vida. Habría existido, pues, un ensanchamiento de la brecha entre las productividades de los distintos sectores, aun cuando sus participaciones en la ocupación global puedan no haber variado. Esa profundización de la heterogeneidad —ese aumento de la brecha mencionada— traería consigo peores condiciones distributivas, esto es, una mayor concentración de los ingresos.¹²

¹⁰ El punto se ilustra considerando que, hacia 1960, entre 35 y 40% de la PEA latinoamericana era ocupada en el sector primitivo y sólo 13% en el sector moderno, en circunstancias que en las economías centrales estas cifras se invierten.

¹¹ Las diferenciaciones de productividad han sido expresadas a través de una nomenclatura según la cual el *empleo* constituye la ocupación de alta productividad y el *subempleo*, la ocupación con niveles de productividad reducidos. Empleo, subempleo y desempleo abierto conforman la PEA (Rodríguez, 1998, p. 315). Una nomenclatura alternativa asocia la alta y la baja productividad a los conceptos de formalidad e informalidad en las relaciones de trabajo, respectivamente. Una revisión detallada de este tema se encuentra en Turham, Salomé y Schwarz (1990).

¹² El aumento absoluto —aunque no necesariamente relativo— de la ocupación de baja productividad puede relacionarse con lo que antes se denominó insuficiencia dinámica “en sentido lato” (capítulo 5). Por otra parte, postular el distanciamiento de los niveles de productividad constituye el supuesto con el cual se procura justificar la tendencia a la concentración del ingreso. Otros autores agregan a este argumento básico la consideración de los salarios. En este sentido, indican que la abundancia de mano de obra de baja productividad (subempleo) tiende a mantener reducido el nivel medio de los mismos, lo que a su vez está en la base de una tendencia persistente a la concentración del ingreso.

b. El estilo de desarrollo

Como acaba de verse, la heterogeneidad, o mejor, su persistencia y virtual agravamiento, trae consigo la distribución regresiva del ingreso, la cual se configura como condicionante de los patrones de demanda. Estas relaciones constituyen el centro de la noción de estilo que adopta Aníbal Pinto, considerada a continuación.

A partir de una óptica económica, la definición que propone es la siguiente: "se entiende por estilo la manera en que, dentro de un determinado sistema, se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" (Pinto, 1976b, p. 104). Por otra parte, a fin de abreviar la argumentación, y de dirigirse del modo más directo a discutir cuestiones concernientes al desarrollo latinoamericano, restringe la noción de sistema a "las dos formas principales de organización que lidian y conviven en la sociedad contemporánea: la capitalista y la socialista" (Pinto, 1976b, p. 100). Sus esfuerzos se orientan a la caracterización del estilo en la primera de estas formas, esto es, en el capitalismo.

Como puede apreciarse, la definición precedente pone un énfasis especial en los elementos económicos, base de la noción de estilo que ella resume. Y esto en tanto la misma corresponde a la estructura productiva (implícita en el qué producir), a ciertas condiciones clave con que la producción se lleva a cabo (el cómo producir, virtualmente condicionado por la heterogeneidad estructural), y a la demanda que realizan los destinatarios de la producción (el para quién producir, virtualmente condicionado por la distribución del ingreso).

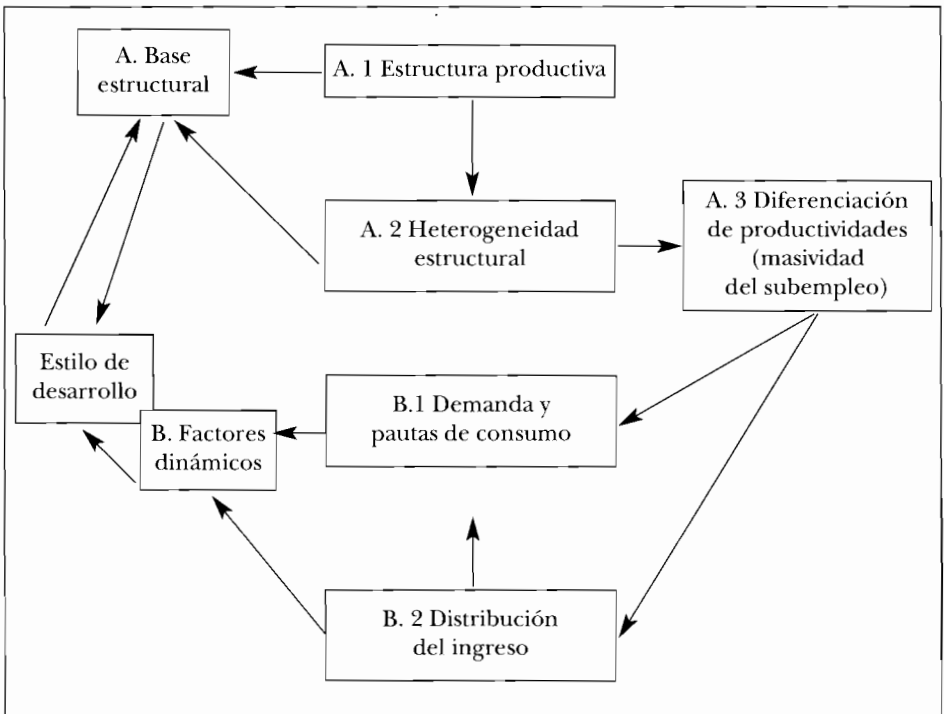
En verdad, Aníbal Pinto concentra sus esfuerzos en explorar estas dimensiones económicas, esfuerzos que en buena medida se traducen en indagar respecto de un presunto desajuste entre la oferta de bienes y las pautas a que obedece la demanda, a su vez relacionada con la distribución (concentración) del ingreso. Sin embargo, como se verá más adelante, este esfuerzo se extiende a una segunda dimensión, que bien puede denominarse ética, pues cuestiona la justicia distributiva del estilo vigente, con base en su comparación con otros que se configuran como más inclusivos. Expresado de forma más directa, se busca evaluar "si la orientación de la parte más vital de la estructura productiva [...] es compatible con el atendimiento de las necesidades o consumos de la gran mayoría y con otros objetivos del desarrollo [...] (entre ellos) [...] la aceleración de su marcha" (Pinto, 1976b, p. 125).

Para considerar con más detenimiento las dimensiones económicas del concepto de estilo, conviene referirse al esquema siguiente. En primer lugar, se destaca la denominada "base estructural" (recuadro A). Por un lado, ésta comprende la "estructura productiva" (A. 1), expresión que alude a los componentes del sistema productivo, a su vez condicionantes de la composición de la oferta de bienes y servicios. Por otro, la base antedicha tiene como segundo gran elemento a la "heterogeneidad estructural" (A. 2), la cual corresponde a una estructura

ocupacional donde coexisten niveles de productividad de la mano de obra muy diferenciados, con presencia significativa de la de baja productividad (A. 3).

Tal es la "base estructural", o si se quiere, tales son los llamados "factores estructurales". También se les denomina "estáticos", aludiendo a que constituyen el esqueleto fundamental del sistema económico en un momento dado, que a la vez presenta una relativa inercia o dificultad para alterarse, en plazos reducidos.¹³

Contrastando con esta característica de los factores recién aludidos, se distingue un segundo conjunto, el de los así llamados "factores dinámicos" (recuadro B), en tanto están unidos más directamente a los movimientos del estilo en que un sistema económico se concreta, o si se prefiere, a los primeros impulsos que los ponen en marcha. En este conjunto de factores se destaca como elemento fundamental, o de incidencia más directa, el nivel y la composición de la demanda por bienes y servicios (B. 1). Pero tras ella, juega otro elemento clave en la determinación de su estructura y de los cambios que esta última vaya sufriendo: la distribución del ingreso o las tendencias a la concentración que se manifiestan en la misma (B. 2).



¹³ Esta visión de las estructuras productivas, según la cual las mismas tienden a cambiar con lentitud, es similar a la desarrollada años antes por economistas franceses como F. Perroux, J. Lhomme y A. Marchal. En particular, puede consultarse a Marchal (1961, pp. 50-60).

Este esquema sugiere que un "estilo de desarrollo", tanto en lo que respecta a su operatoria como a sus mutaciones, puede caracterizarse teniendo en cuenta cierta "base estructural" (A) y ciertos "factores dinámicos" (B) que le son propios. Pero ese diagrama procura también registrar que ambos grupos de elementos se hallan interrelacionados. Así, estos factores dinámicos que mueven a la estructura productiva (A.1), induciendo su cambio o expansión, están condicionados por la configuración de la misma. En efecto, esa estructura guarda estrecho vínculo con cierto grado de heterogeneidad estructural (A.2), definido por la coexistencia de niveles diferenciados de la productividad del trabajo (A.3). Estas diferencias poseen efectos decisivos en la distribución del ingreso y en el grado de concentración imperante (B.2), que inciden también decisivamente en los patrones de demanda y de consumo (B.1), y que a su vez conforman los factores dinámicos propios del estilo.

c. El funcionamiento del estilo

La breve presentación anterior gana en claridad si se agregan algunas consideraciones factuales con que Aníbal Pinto ilustra y sostiene sus puntos de vista.

i] Respecto de la base estructural, una primera constatación revela, para América Latina en su conjunto, una alta participación de la ocupación en la agricultura, con incidencia significativa en el bajo ingreso *per cápita* prevaleciente en la región. Un segundo hecho significativo es la gran disparidad en la distribución del producto y de la ocupación por sectores, la cual, a su vez, aparece como estrechamente relacionada con las diferencias sectoriales de productividad.

Tales observaciones se asientan en el análisis comparativo de la ocupación y el producto en sectores definidos como modernos, intermedios y primitivos, considerando por un lado los datos correspondientes a América Latina, y por otro, los de Argentina y Centroamérica. Para el área en su conjunto, se observa que el sector moderno absorbe una escasa proporción del total de la mano de obra, en circunstancias que genera más de la mitad de la producción de bienes y servicios, y aun, partes considerablemente mayores de algunos de esos bienes. A la inversa, la mano de obra ocupada en el sector primitivo es porcentualmente muy alta, y muy baja su incidencia en el producto. Los casos comparados contribuyen a ilustrar el punto, en tanto el argentino refleja niveles de heterogeneidad productiva y ocupacional muy inferiores al promedio, la cual aparece como considerablemente más acentuada en la información relativa a Centroamérica. Asimismo, considerando de nuevo el conjunto de esta información, se observan diferencias significativas en lo que concierne a los crecimientos sectoriales.¹⁴

¹⁴ La tasa de crecimiento de las actividades industriales oscilaba y era más baja en 1960-1971 para las actividades tradicionales (bienes de consumo no duradero), bordeaba o sobrepasaba el promedio en las actividades intermedias, y lo excedía en las ramas metálicas básicas, vinculadas a los bienes duraderos "pesados", como artefactos de uso doméstico, vehículos, automotores y otros.

ii] La última de las tendencias señaladas abre la puerta al tema de la incidencia que tuvo la distribución del ingreso sobre la estructura de la demanda y del consumo, y por esta vía, sobre los caminos que siguió el proceso de sustitución de importaciones, al expandirse la estructura industrial en la región. El argumento principal destaca que cada etapa de este proceso se asoció a cierto tipo de ampliación del consumo.

La primera fase de la industrialización, basada en las manufacturas ligeras, requirió de una base de consumo más amplia que la que caracterizara al crecimiento hacia afuera. La ampliación de esa base constituyó, según Aníbal Pinto (1970), el eje y objetivo de varias de las políticas aplicadas en distintos países, durante los años treinta y cuarenta. Sin embargo, en la etapa siguiente emerge una nueva contradicción entre el tipo de producción emprendida y el nivel medio de ingresos: los nuevos bienes duraderos “pesados” se encuentran sólo al alcance de una minoría, implicando la presencia de una “plataforma de mercado” muy reducida. Un modo relevante de ampliarla consistió en la canalización de recursos financieros hacia los sectores de altos ingresos. Para ello, se recurrió a mecanismos que condujeron a concentrar el ingreso y el poder adquisitivo en los grupos de rentas más altas; se logró, así, expandir la producción de los bienes duraderos de consumo.

A fin de ilustrar con más amplitud este nexo entre los niveles de ingreso y la estructura de la demanda y de la producción, se procura mostrar (Pinto, 1976b) la participación de los distintos estratos por rubros de consumo en el consumo total, alrededor de 1970. Los datos muestran que la participación de los estratos bajos es más reducida que la de los demás estratos en todos los rubros (excepto en el consumo de cereales), y en particular, que esa participación va disminuyendo, a medida que el valor de los bienes resulta más elevado.¹⁵ El contraste más acentuado se da en el consumo de los bienes duraderos de mayor precio, concentrado en su totalidad en los estratos altos. El examen de la concentración del consumo por rubros lleva al autor a plantear que “los núcleos más dinámicos del aparato productivo están enlazados y dependen de preferencia y a veces con exclusividad de la demanda de los grupos colocados en la cúspide de la estructura distributiva” (Pinto, 1976b, p.113).

iii] La aproximación al tema incluye consideraciones sobre el consumo conspicuo. Éste no se liga a la naturaleza de los bienes, sino a las posibilidades de acceso a los mismos, excluidos por su valor unitario de los patrones de demanda de las mayorías, a raíz de los ingresos medios a los que logran acceder.

Por otra parte, se entiende que el proceso sustitutivo se orientó hacia la producción de bienes duraderos de consumo, y asimismo (dadas las tendencias pre-

¹⁵ El autor indica que los casos de Argentina y Honduras muestran versiones más atenuadas y agudizadas del promedio regional. El 30% de mayores ingresos absorbía 56% del consumo en el primer caso, y 73% en el segundo.

valecientes a la concentración del ingreso), hacia bienes de alto valor unitario, con consecuencias en el ámbito del ahorro, a su vez condicionantes de la acumulación de capital.

Según estudios de la época,¹⁶ el grueso del ahorro generado se fue dirigiendo hacia el financiamiento del consumo. Este comportamiento se configura como la expresión más directa de lo que por entonces se caracterizó como "alto costo social del consumo conspicuo", en tanto implica que sólo una parte del potencial de ahorro de las economías pudo transformarse en capital reproductivo.

Pero además, se entiende que los bienes que integran ese tipo de consumo tienen exigencias especiales en cuanto a la calificación de la mano de obra y la capacidad empresarial, elementos relativamente escasos que comprometen la eficiencia de la producción de esos bienes; en particular, se señala que éstos presentan altos requerimientos de capital por unidad de producto (tanto en inversión directa como indirecta), con la consecuente incidencia negativa *-ceteris paribus-* sobre la tasa de expansión de la producción.¹⁷

De alguna forma, el alto costo social que se viene caracterizando se vincula también con las relaciones externas. En este sentido, se señala que la producción de los bienes antedichos posee requerimientos de insumos importados comparativamente altos, contribuyendo así al agravamiento de los problemas de balanza de pagos que —como se sabe— caracterizan al proceso sustitutivo. Además, su producción viene acompañada por una presencia creciente de empresas transnacionales, que si bien comienza proporcionando montos positivos de financiamiento y de recursos externos, pronto pasan a competir por financiamiento local, y a pesar negativamente sobre aquel balance, a través de las distintas formas que asume la remuneración del capital extranjero.

iv] De las consideraciones anteriores se desprende que un estilo fuertemente relacionado con el consumo conspicuo parece enfrentarse con dificultades significativas, en lo que atañe a la continuidad de la expansión económica. Respecto de este futuro incierto, Aníbal Pinto destaca dos opciones merecedoras de especial consideración, a raíz de sus distintas consecuencias distributivas y sociales.

La primera supone una suerte de alteración del estilo imperante, a través de la gradual incorporación de los diversos estratos sociales a pautas de consumo que conllevan los beneficios de una ampliación y diversificación crecientes del mismo. Como es claro, esta opción requiere una reducción paralela y paulatina de la heterogeneidad estructural, o lo que tanto vale, aumentos generalizados de la productividad y los ingresos, los cuales no descartan —sino que suponen— la elevación de los que corresponden a las camadas de la población más sumergidas.¹⁸

¹⁶ Entre ellos el documento de CEPAL (1969), citado por Pinto, 1971.

¹⁷ Como se verá, este argumento es similar al que utiliza Furtado, objeto del próximo capítulo.

¹⁸ En verdad, si se esclarecen y precisan sus requisitos, esta opción puede ser representada por el referente de "suficiencia dinámica", caracterizado en el capítulo 5.

Según se aduce, la opción anterior se configura como improbable, debido a las transformaciones políticas y sociales requeridas para viabilizarla. Dadas estas restricciones, la segunda opción aparece como la simple continuidad del camino precedentemente transitado. Esta segunda opción implica dejar de lado a amplios segmentos de la población, lo que en los hechos lanza dudas sobre su misma continuidad, a raíz de los conflictos político-sociales implícitos. Pero aun "sin pronunciarse sobre la viabilidad concreta de este camino a corto o largo plazo, es evidente que él no es aceptado en términos de los valores profesados por la comunidad internacional" (Pinto, 1976b, p. 116).

Como puede apreciarse, esta reflexión se refiere directamente a la idea clave de la justicia distributiva, presente en las concepciones básicas sobre los estilos de desarrollo. Se vio anteriormente que ciertas contribuciones analíticas de Furtado se empeñan en demostrar la inviabilidad económica del estilo imperante. Aníbal Pinto no emite un juicio cabal o definitivo sobre este punto, y culmina su argumentación cuestionando los aspectos éticos del mismo. Estas reflexiones y puntos de vista de ambos autores son retomados en el apartado siguiente, destinado a revisar las principales contribuciones de Serra y Tavares a la temática en cuestión.

III. LA CONTROVERSI A EMERGENTE: ¿ESTANCAMIENTO O NUEVO ESTILO?

En el artículo titulado "Más allá del estancamiento", J. Serra y M. C. Tavares (1982) parten de negar la tesis –por lo demás difundida con amplitud– sobre una presunta tendencia al estancamiento, que se estaría haciendo visible en los procesos de industrialización sustitutiva de diversas economías latinoamericanas, hacia mediados de los años sesenta. Las crisis de aquellos años se configuran, no como una expresión de esta tendencia, sino como el tránsito hacia un nuevo "estilo de desarrollo", compatible con la retomada de ritmos de crecimiento considerables.

La negación antedicha se concentra en los argumentos de Furtado (1966a), considerado como "el que desarrolla de modo más explícito y riguroso la referida tesis" (Serra y Tavares, 1998, p. 572). A continuación, se procede a extender esos argumentos, añadiendo a los ya considerados, relativos a la demanda, otros que atañen a la acumulación de capital y a los factores que la inhiben (subapartado 1). Luego se procura ordenar y articular las críticas de Serra y Tavares a los puntos de vista de Furtado (subapartado 2), y por último, se relata brevemente cómo conciben la viabilidad y el dinamismo del estilo emergente (subapartado 3).

1. *Los frenos a la acumulación*

Como pudo verse (apartado 1), los argumentos básicos relativos a la demanda de bienes de consumo privilegian la idea según la cual su difusión, requisito y elemento clave del crecimiento de los centros, no logra repetirse en la periferia a raíz de la sobreabundancia de fuerza de trabajo, inhibitoria del aumento de los salarios y origen de la consecuente distribución regresiva del ingreso.

Al describir simplificadaamente el comportamiento de la demanda en las economías periféricas, y en lo que atañe a los estratos de ingreso bajos y medios, se adujo que en ellos la misma deja de crecer por razones distributivas, que redundan en la imposibilidad de ampliar la producción de los bienes que componen el consumo de estos estratos —de invertir para lograrlo— debido a las dificultades de realizar (vender) esa producción adicional. Por otra parte, se adujo que, en ese tipo de economía, los estratos de ingresos elevados concentran la totalidad del consumo de los artículos de alto valor unitario. El cese de la expansión de este consumo se atribuyó entonces a la mera saturación de las necesidades de esos bienes en los miembros de tales estratos, únicos en condiciones de adquirirlos.

Este último aspecto de la argumentación anterior puede ahora ser modificado. Admítase que la variedad de bienes de consumo conspicuo aumenta una y otra vez, de tal modo que las necesidades por los mismos se renuevan continuamente, induciendo una elevación continua de su demanda. Que la ampliación correspondiente de la oferta, en principio realizable (vendible), no llegue a producirse, se explica por razones que atañen al desestímulo a la inversión, a su vez asociadas a las características de las tecnologías generadas en los grandes centros.

Como base de la argumentación adicional que se está considerando, Furtado admite que el progreso técnico trae consigo el aumento de la cantidad de capital por unidad de trabajo, esto es, de la densidad de capital (K/T); y que los sucesivos incrementos de la misma son acompañados por la merma de la productividad del primero de esos factores, esto es, de la relación producto/capital (P/K). En verdad, la conexión entre estos dos coeficientes, recién señalada, carece de fundamentos convincentes, y es de difícil demostración en un marco de análisis de cuño dinámico, como el que subyace en la argumentación de Furtado.¹⁹

Un segundo supuesto sobre los efectos del progreso técnico generado en los centros concierne a las rigideces de escala. Según se aduce, a la par de la elevación de la densidad de capital, el mismo da lugar a aumentos considerables de las escalas de producción, que además resultan indivisibles. Se postula que los problemas de escala tienden a ser mayores a mayor densidad de capital, y por ende, conforme al uso de las técnicas más nuevas con que se producen los bienes de consumo

¹⁹ Como señalan Serra, J. y M. C. Tavares, esta conexión resulta sustentable con base en razonamientos estáticos, de índole neoclásica. En efecto, comparando los resultados de dos modelos alternativos de equilibrio general, puede demostrarse que la relación producto-capital será más baja en aquel donde la densidad de capital resulte más elevada (véase Henderson y Quandt, 1964, cap. v).

conspicuo. Se indica, asimismo, que tales problemas subsisten en la periferia en técnicas preexistentes, de difusión más temprana y densidad más baja.

Se comprende, pues, que la relación producto-capital se ve negativamente condicionada no sólo por el alza de la densidad de capital, sino también por rigideces de escala que obligan a la subutilización de este recurso. La incidencia de este condicionamiento sobre la acumulación puede ser considerada con base en la siguiente expresión:

$$g = \frac{P(1-s/t)}{K} \quad [1]$$

Las variables que constan de la misma corresponden al producto (P), al capital (K), a la tasa de salarios (s) y a la productividad del trabajo (t), y se definen en términos físicos (K en unidades de capital, y las restantes en unidades de producto). Como es claro, s/t indica el porcentaje del producto por trabajador que se gasta en salarios y $(1-s/t)$, la cuota parte del producto (P) destinada a remunerar el capital. Por ende, el numerador representa el excedente (del producto sobre los salarios), cuya relación con este factor constituye una aproximación a la tasa de ganancia (g).²⁰

La expresión anterior permite sintetizar la argumentación de Furtado. P/K disminuye a raíz del alza de la densidad de capital que acompaña a la producción de los bienes de consumo conspicuo; las rigideces de escala obligan a aumentar la cantidad de capital por unidad de producto, reduciendo también la magnitud de P/K , y ello no sólo en los bienes recién mencionados, sino en muchos otros; ambos condicionamientos tecnológicos, al deprimir la productividad del capital, inciden desfavorablemente *-ceteris paribus-* sobre (g), impidiendo la acumulación o acotando su ritmo.

Las consideraciones anteriores permiten apreciar que los problemas de demanda y de realización (ventas), objeto del apartado I, se vinculan al ámbito de la acumulación y se hacen efectivos a través del mismo. En efecto, el exceso de mano de obra, la consecuente rigidez de los salarios al alza, la distribución

²⁰ Furtado (1966a, p. 26) define la tasa de ganancia (g) con base en la diferencia entre la relación producto-capital (P/K) y la relación entre la masa de salarios (S) y este factor (K). O sea:

$$g = \frac{P}{K} - \frac{S}{K} \therefore g = \frac{P-S}{K}$$

La masa de salarios equivale al producto de la tasa de salarios (s) y la cantidad de trabajo (T), y esta última (definida en horas/hombre), a la relación entre el producto P y la productividad de este factor (t). Esto es:

$$g = \frac{P-sT}{K} = \frac{P-sP/t}{K} \therefore$$

$$g = \frac{P(1-s/t)}{K}$$

regresiva del ingreso que con ella se origina, y sobre esas bases, la evolución de la demanda, resultan en la inducción de una estructura productiva en la cual las técnicas incorporadas obran negativamente sobre la productividad del capital y sobre su remuneración.

Puesto en términos más generales: que en la periferia no pueda repetirse el modo virtuoso de difusión del consumo ejemplificado por la experiencia de los centros, a raíz de las condiciones de rezago estructural y de inadecuación tecnológica que ella enfrenta, lleva a una forma de operar de su economía que comprime las posibilidades de las ganancias, y compromete la continuidad de la acumulación y el crecimiento.

Según Furtado, a esta tendencia básica coadyuva un proceso sustitutivo realizado bajo tensión externa, que a la larga obliga a emprender la producción de bienes de capital, en parte como mecanismo compensatorio de los reiterados desequilibrios de la balanza comercial y de pagos. La estrechez del mercado y la complejidad tecnológica de la fabricación de esos bienes llevan a pérdidas de la productividad de los recursos utilizados en la misma; y ellos conducen, también, a alzas de sus precios, que merman la rentabilidad alcanzada por los inversores que los adquieren. Se entiende, pues, que la expansión "hacia atrás" de la cadena productiva se configura como un agravante —más que como un atenuante— de las relaciones desfavorables entre ganancia y acumulación.

2. *Crítica del estagnacionismo*

Una primera crítica ya ha sido anticipada: nada indica que el progreso técnico, que según la de admisión generalizada conlleva el aumento de la densidad de capital, traiga junto con este aumento una merma de la productividad de este recurso (de P/K).²¹ Sin embargo, esta reducción puede relacionarse legítima-

²¹ Ya se ha hecho una primera referencia al tema, indicando que su tratamiento se encuentra condicionado por conclusiones de análisis estáticos de la asignación de recursos. El cambio de óptica suscitado por una perspectiva dinámica puede apreciarse con simplicidad y brevedad con base en una función de producción como la considerada en el estudio de la heterogeneidad estructural, realizado en capítulos previos. La misma es definida (en términos físicos) por las siguientes ecuaciones simultáneas:

$$P = kK$$

$$P = tT$$

En ellas, k es la productividad del capital, y las demás son variables definidas en el apartado precedente. De las mismas deriva:

$$\frac{K}{T} = \frac{t}{k}$$

Esta nueva ecuación indica que la densidad de capital equivale a la relación entre la productividad del trabajo (t) y la productividad de este factor (k). La misma permite visualizar que un aumento de K/T , resultante del progreso técnico, es compatible con un aumento (y no con una merma) de la

mente con los problemas de escala. Pero de ello no se sigue que sus efectos no puedan ser compensados por el comportamiento del excedente, esto es, por la proporción del producto no destinado al pago de salarios $[(1 - s/t)$, en la ecuación anterior]. Aún más, cuando la acumulación prosigue, aunque tenga en su base patrones de consumo conspicuo y alta diferenciación entre los estratos de ingreso, su propia continuidad puede verse como una influencia positiva, capaz de coadyuvar significativamente a la resolución de los problemas de escala.²²

La crítica precedente se basa en una consideración del capital que lo visualiza como un factor de producción definible en términos físicos. Hay otras en que se tiene en cuenta el valor monetario que el capital pueda adquirir, en conexión con la tasa a la cual se le remunera. Se admite que en la producción de bienes de consumo conspicuo no se presentan problemas de escala. También para simplificar, se admite además que esta producción se realiza con base en una inversión inicial (y única) de capital (K^*), portadora de un progreso técnico que incrementa la densidad de capital (K/T), al tiempo que aumenta considerablemente la productividad del trabajo (t), mientras la tasa de salarios (s) permanece constante (véase ecuación 1).²³

Los supuestos inmediatamente anteriores —el aumento de t y la constancia de s — implican un alza de la cuota parte del producto constitutiva del excedente, así como de su monto por unidad de capital, respecto a las que se obtienen en inversiones preexistentes. Este mayor monto relativo del excedente conlleva una tasa de ganancia (g) que remunera al capital inicialmente invertido (K^*), a lo largo de su vida útil, a un nivel superior al de la tasa de interés de mercado (i).²⁴

Esta alta remuneración de cierta inversión K^* podrá mantenerse en tanto existan estructuras de mercado oligopólicas o monopólicas que permitan conservar elevados los niveles relativos del excedente. Asimismo, las condiciones hipotéticas anteriores niegan claramente que el aumento de la densidad del capital, cuando se considera el valor monetario de este factor, desfavorezca la continuidad de la acumulación.

Puede construirse un argumento similar que reconozca la presencia de rigideces de escala. Los márgenes de capital ocioso que éstas traen consigo pueden

productividad del capital, en tanto sea inferior al aumento que concomitantemente se produzca en la productividad del trabajo.

²² Esta imagen de un patrón de acumulación afianzado en la concentración del ingreso y en el consumo de bienes duraderos de valor relativamente alto se relaciona con la de un nuevo estilo de desarrollo, al que se volverá en el subapartado 3.

²³ La inversión inicial K^* se expresa en unidades monetarias. Igualmente, el producto y las variables (como s y t), que se definen con base en el mismo, también se expresan en esas unidades. Por el momento, se entiende que los precios subyacentes en el valor monetario del producto son constantes (lo que, en última instancia, equivale a definirlo en términos físicos).

²⁴ Determinada en los mercados crediticio y accionario. Es de observar que Serra y Tavares (1998) desarrollan su argumentación comparando la tasa de ganancia relacionada con la producción ("tasa de lucro esperada", p. 577), con la tasa de interés (i) dependiente de los mercados financieros ("tasa de interés 'normal'", p. 578, nota 4).

no resultar impeditivos de que, en diversos casos, la tasa de ganancia (g) asociada a la generación de excedentes con la inversión inicial (K^*) resulte superior a la tasa de interés de mercado (i). Por lo demás, la primera de estas tasas podrá sufrir la influencia favorable de la reducción de los márgenes antedichos, en tanto con el correr del tiempo el mercado se incremente, y permita ir realizando (vendiendo) niveles de producción más elevados.

Al cuestionar la argumentación de Furtado, Serra y Tavares limitan la suya, en tanto sólo aducen que la tasa de ganancia asociable al valor monetario del capital puede permanecer elevada, a raíz de la presencia de condiciones de mercado monopólicas u oligopólicas. Sin embargo, el análisis y la crítica pueden ser extendidos, de modo que abarquen la presencia de condiciones competitivas. En estricta lógica, esta extensión requiere considerar dos opciones, vinculadas a conjuntos diferenciados de supuestos.

La primera opción parte de la admisión de que la libre forma de operar de los mercados financieros conduce a que, en la nueva actividad productora de bienes de consumo conspicuo, el capital inicialmente invertido pase a ser remunerado a la tasa de interés (i), prevaleciente en ese mercado. En este caso, el aumento de la productividad y de los excedentes originados por la inversión inicial (K^*) se reflejará en un incremento del valor monetario de los activos físicos en que ésta consiste, o del valor del capital accionario que los representa. Por lo demás, este incremento resultará proporcional a la merma de la tasa de remuneración del capital inicial (esto es, a la caída de la magnitud de g) hasta la correspondiente a (i).

La segunda opción también considera la merma de la remuneración del capital inicial (K^*) de g hasta i , pero la atribuye a la eliminación de las condiciones monopólicas u oligopólicas en el mercado de los bienes que con ella se producen. En este caso, igualmente habrá de reconocerse que una remuneración del capital a la tasa (i) ofrece un estímulo a la realización de aquella inversión similar a la de cualquier otro mercado, y por ende, se carece de razones para aducir que la acumulación tenderá a verse impedida en las actividades de tecnologías de última generación, asociadas al consumo conspicuo. Por otra parte, la consecución temporal de una tasa de ganancia más elevada que la del mercado financiero ($g > i$), durante cierto periodo de relativa debilidad de la competencia, se configura como base de expectativas favorables en cuanto a la rentabilidad esperada, capaces de inducir la realización de la inversión inicial, y la puesta en marcha de la actividad correspondiente.

Resumidamente, puede decirse que la argumentación de Furtado, considerada con anterioridad, parte de hacer referencia a la sobreabundancia de fuerza de trabajo propia de las economías periféricas, indica que la misma inhibe el alza de los salarios, transita por los efectos de ambos fenómenos sobre la distribución del ingreso, inductores de una fuerte tendencia a su concentración, aduce que esta última impide la ampliación de los mercados de bienes de consumo, y culmina señalando que la exigüidad de los mercados, aliada a la necesidad de adoptar las tecnologías inadecuadas disponibles en los centros -intensi-

vas en capital y ahorradoras de mano de obra— comprometen la continuidad de la acumulación y del crecimiento de aquellas economías.

Serra y Tavares refutan la validez de los fundamentos de esta tendencia a la estagnación, sosteniendo que ese supuesto compromiso de la acumulación de capital no es analíticamente sostenible. *Grosso modo*, esta refutación se configura como consistente y aceptable. Por eso mismo, de ella surge la pregunta de cómo puede proceder la acumulación y mantenerse la dinámica del crecimiento en economías que poseen, sin duda, el carácter “concentrador y excluyente” que Furtado reconoce y enfatiza. Ésta es, justamente, la temática central del “cambio de estilo” a que se refieren los autores mencionados, en su búsqueda de una respuesta que se configure como satisfactoria.

3. *El cambio en el “estilo de desarrollo”: el enfoque de Serra y Tavares*

Estos autores no reconocen un estancamiento secular en el desempeño de las economías latinoamericanas en la década de los sesenta, sino una crisis relacionada con las dificultades emergentes en el proceso de sustitución de importaciones. Pero, según aducen, esa misma crisis suscita reacciones que, expresadas sintéticamente, consisten en la instauración de un nuevo estilo de desarrollo. Por otra parte, indican que en ese nuevo estilo la acumulación se ve condicionada por la reconcentración del ingreso, por un nuevo esquema de articulación y uso del poder político y, en conexión con ello, por nuevas formas de integración al capitalismo internacional.

Los autores mencionados entienden que la acumulación y el crecimiento tienen en su base las expansiones de ciertos sectores líderes. La capacidad de transmisión de estas expansiones al crecimiento de la economía como un todo depende del peso de los sectores que se configuran como “de punta”, así como de su articulación interna y externa con otros sectores. Además, se reconoce que la relación entre el Estado y los capitales en expansión condiciona la articulación mencionada, en tanto influye decisivamente en las políticas de asignación de recursos.

Estos requisitos generales se visualizan, en el caso de Brasil, a través de una relación privilegiada entre el Estado y algunos actores relevantes del capitalismo internacional. En este sentido, puede señalarse que el Estado pacta con un conjunto de empresas transnacionales, formando un núcleo integrador de la expansión de ciertas actividades clave, en el cual no se establecen mayores compromisos con la entonces llamada “burguesía nacional”. Las ramas principales de ese núcleo corresponden a la petroquímica, minería, siderurgia, energía eléctrica, transporte y comunicaciones.

Por otra parte, en la división de tareas corresponde al Estado la que se configura, tal vez, como la más pesada: generar economías externas y realizar el abastecimiento de insumos críticos y de uso general a precios reducidos, nutriendo

con ello, en buena medida, la expansión de las empresas extranjeras en el interior del país.

Estas expansiones mancomunadas, y el crecimiento que de ellas resulta, no son disociables de las relaciones que se establecen en el ámbito financiero, que el Estado también favorece por distintas vías. En el periodo estudiado se acentúa la conformación de conglomerados financieros, los cuales tienen como objetivo captar el excedente de varias empresas o sectores, dándoles nuevas y diversificadas formas de aplicación que minimicen los riesgos y mantengan rentable la acumulación del capital. Se trata, pues, de expandir el mercado y obtener una masa creciente de excedentes, de manera mucho más flexible que la superacumulación en "moléculas productivas gigantes", según la terminología de aquellos autores.

Esta nueva forma de organización, conocida como conglomeración financiera, permite la convivencia de una pluralidad de empresas de diferente tamaño y variados grados de avance tecnológico. Permite, además, controlar el excedente de actividades cuyas formas productivas se encuentran disociadas entre sí, y posibilita solidarizar intereses de empresas o grupos que estarían enfrentados, en condiciones de competencia oligopólica normal.

Sin embargo, toda esa expansión se circunscribe al sector moderno, aun cuando por momentos integra o desintegra actividades productivas "tradicionales", esto es, de niveles tecnológicos y de productividad comparativamente bajos. El resultado neto consiste en la consolidación de un sector moderno en el cual se genera y utiliza lo sustancial de los excedentes requeridos por la acumulación. Tales excedentes circulan en este sector, cuya expansión conjunta, sumada a los efectos de sostén que la misma ejerce temporalmente sobre grupos de actividades tradicionales, resulta insuficiente para la reducción drástica del sector heterogéneo y para la absorción del subempleo albergado en el mismo. Se mantienen los bajos salarios e incluso se reducen en términos reales, con las conocidas consecuencias sobre la concentración del ingreso.

Esta tendencia a la concentración no tuvo los efectos previstos por Furtado (1966a), pues junto a ella emergieron políticas del Estado destinadas a evitarlos. En efecto, el gobierno militar redistribuyó ingresos hacia los asalariados urbanos de estratos medios y altos mediante esquemas de financiamiento del consumo de bienes durables, y de esta forma se logró expandir la base de consumo de ese conjunto de bienes. Estos estímulos se combinaron con una mayor absorción del subempleo resultante de la expansión económica, la cual actuó aumentando el ingreso medio de las familias urbanas.

En síntesis, durante la década de los sesenta se conforman condiciones de acumulación y crecimiento características de un nuevo estilo de desarrollo, que a comienzos de los años setenta fue llamado con frecuencia *concentrador y excluyente*. Cuatro elementos lo resumen: i] su base productiva incluye ramas de punta vinculadas a la producción de bienes de consumo de valor unitario relativamente alto, así como ramas productoras de insumos para esos rubros y de insumos de uso difundido; pesan también algunas ramas tradicionales, incluso

de bienes de consumo no duraderos, en parte modernizadas; ii] se acentúa el proceso de conglomeración y eficacia financiera en el uso del excedente generado en esos sectores; iii] el ingreso se concentra en forma continua; iv] se requieren y verifican formas de reconfiguración del poder político y de la participación del Estado, con incidencia principal a dos puntas: en la viabilización de la producción de los sectores líderes y correlatos, y en la generación de condiciones de consumo, ampliándolas hasta abarcar parte significativa de los sectores de ingresos medios.

Serra y Tavares sostienen que el origen de las crisis que periódicamente asuelan a los países de la región, poniendo de manifiesto los límites del proceso de desarrollo, constituyen “crisis de proporcionalidad”, resultantes de la presencia de un sector interno de producción de bienes de capital. Este sector tiende a ampliar, en ciertos periodos, el nivel de demanda efectiva. En otros, se constituye en fuente de crisis de demanda, dadas sus desproporciones con el crecimiento de los sectores productores de bienes de consumo e insumos intermedios. E indican, asimismo, que tales desproporcionalidades no involucran diferencias importantes respecto de las subyacentes en el carácter cíclico de cualquier economía capitalista. En los trabajos consultados, estos temas apenas se esbozan y son detenidamente elaborados en escritos posteriores de Tavares, objeto del capítulo siguiente (8, II).

IV. COMENTARIOS FINALES

En los fundamentos del estructuralismo considerados en la primera parte, así como en muchos de sus avances ulteriores, se puso gran énfasis en el análisis de la estructura productiva y en la importancia de las desproporcionalidades surgidas en la misma, virtualmente comprometedoras de la continuidad del crecimiento periférico.

El enfoque de los estilos de desarrollo constituye un complemento relevante de esos análisis, al integrar a los mismos los cambios en la estructura de la demanda que acompañan a los que se van verificando en la estructura productiva. Más allá de imperfecciones, tal ampliación se configura como un enriquecimiento del marco teórico general del estructuralismo latinoamericano.

Por otra parte, como base de las discusiones sobre la demanda, este enfoque introduce –también articuladamente– el tema de la distribución del ingreso. La consideración del mismo es, en verdad, claro reflejo de una inquietud de la época que en parte se originó y en parte dio lugar a múltiples estudios empíricos sobre esa distribución.

Aunque por entonces tildado a veces de “reformista”, al enfatizar las tendencias a la concentración del ingreso y a la paralela exclusión social, el enfoque de los estilos no resulta inocuo en el desarrollo de preocupaciones recientes, como

las que atañen a la equidad y a la virtual incidencia positiva de su mejora, en la dinámica de las economías de tipo periférico.²⁵

Además de servir de antecedente y de fuente de enriquecimiento de los estudios relativos a la equidad y a sus implicaciones, el enfoque en cuestión brinda también elementos para nutrir los análisis de cuño estructuralista con un tema clave aún por profundizar: el de la acumulación de capital.

²⁵ Las preocupaciones por la equidad y por su incidencia en el desenvolvimiento reaparecen destacadamente en los trabajos de F. Fajuzylber (cap. 11), y se convierten en componente de una propuesta estratégica renovada, que la CEPAL elabora en 1990 (cap. 12). Pero además, el propio enfoque de los estilos vuelve a emerger en esfuerzos tendientes a actualizarlo y profundizarlo, entre ellos los que pasau a considerar las denominadas "modalidades de desarrollo". La bibliografía adjunta menciona dos trabajos resultantes de estos esfuerzos, uno de Calcagno (1999), y el segundo de Sainz y Calcagno (1992), en coautoría.

8. LA TRANSFORMACIÓN INDUSTRIAL Y SUS BASES SOCIOPOLÍTICAS

El pensamiento conformado en el Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas (São Paulo, Brasil) se configura como un caso típico de aquellos que imponen un acercamiento acotado, a raíz de su gran amplitud. Más allá de menciones laterales a otros autores, la opción elegida ha sido la de privilegiar la consideración de dos de los que –reconocidamente– han ejercido una influencia muy significativa en este pensamiento: J. M. Cardoso de Mello y M. C. Tavares.

Sin embargo, hay razones adicionales subyacentes en esta elección. La primera es que las contribuciones de tales autores conforman un *continuum*, verdaderamente clave en el conjunto de la temática abordada por la que a veces se tipifica como “Escuela de Campinas”. La segunda consiste en que esa temática, en la cual los condicionamientos internos y externos de la acumulación de capital desempeñan un papel protagónico, ha readquirido significados nuevos de gran relevancia en años recientes, en que se acentúan la globalización productiva y la internacionalización del capital.

I. EL CAPITALISMO TARDÍO

El título *supra* replica el de la obra principal de J. M. Cardoso de Mello, el primero de los autores considerados.¹ Reconocidamente, la misma se inscribe en la tradición cepalina, pero “[...] en un momento de la vida brasileña y latinoamericana en que la victoria del pensamiento conservador y tecnocrático parecía definitiva”.²

La necesidad de renovación de ideas ligada a esta circunstancia está en la base de los esfuerzos del autor mencionado por construir una interpretación propia del proceso de desarrollo brasileño, y por extensión, del de América Latina. Tales esfuerzos se orientan, asimismo, hacia la búsqueda de una diferenciación de sus resultados con respecto a los del enfoque cepalino tradicional, por entonces predominante en la corriente estructuralista nacida en la región.

¹ La misma se presentó como tesis de doctorado, y fue publicada en 1982 (Cardoso de Mello, 1982). En 1998 la UNICAMP llevó a cabo su décima edición.

² Prefacio a la obra de J. M. Cardoso de Mello (Belluzzo, 1982, p. 9) recién mencionada.

1. *Puntualizaciones preliminares*

i] La tarea de esclarecer tal diferenciación se ve facilitada recurriendo a consideraciones sobre el enfoque cepalino contenidas en capítulos previos. Como se vio, en los años cincuenta este enfoque tiene su eje en el análisis de los problemas emergentes en los procesos espontáneos de la industrialización periférica. Los esfuerzos de diferenciación antedichos bien pueden considerarse como un cambio de ese eje, orientado a investigar el desarrollo brasileño desde la óptica “de la formación y el desenvolvimiento del modo de producción capitalista” (Cardoso de Mello, 1982, p. 26), en ese país.

Hacia aquellos años, la institución antedicha ponía énfasis en la existencia de dos periodos diferenciados, en el desenvolvimiento periférico: el de “desarrollo hacia afuera”, apoyado en la expansión primario-exportadora, y *grosso modo* comprendido entre el último cuarto del siglo XIX y la crisis de los años treinta; y el de “desarrollo hacia adentro”, basado en una expansión industrial cuyo dinamismo se hace relevante a partir de esa crisis, y mantiene continuidad durante y después de la segunda guerra.

La búsqueda de una visión renovada, que se oriente a develar las características del desarrollo del “modo de producción capitalista” en la periferia, conlleva una primera implicación metodológica: el abandono de esa periodización, ceñida a aspectos económicos –y en más de un sentido parciales– del desenvolvimiento periférico, y el diseño de otra acorde al objetivo recién señalado.³

ii] De suyo, ese abandono de la periodización cepalina trae consigo una segunda implicación metodológica, atinente a la amplitud del periodo a considerar. Como se vio en la introducción general, el método “histórico-estructural” en que ha de basarse el análisis de lo económico no implica necesariamente la consideración de procesos históricos prolongados, sino la concreción de fenómenos propios de ciertos periodos, ejemplificados por las pocas décadas en que procede el “desarrollo hacia adentro”, a través de la “industrialización sustitutiva”. En capítulos anteriores, también se vio que cuando un análisis envuelve fenómenos de tipo sociopolítico, el “tiempo histórico” propio del método antedicho puede y debe verse como más prolongado. Así sucede, por ejemplo, en las contribuciones de Medina atinentes a lo social (capítulo 5, III), que obligan a mirar la conformación de ese ámbito a lo largo del desarrollo hacia afuera y del subsecuente desarrollo hacia adentro, esto es, desde 1875 (aproximadamente) en adelante. Otro tanto sucede con el enfoque de la dependencia debido a F. H.

³ Como pudo verse en el capítulo 2, el análisis cepalino de los años cincuenta centra su atención en tres tendencias propias de la industrialización espontánea de la periferia: el desequilibrio externo, el subempleo estructural y el deterioro de los términos del intercambio. Así pues, no se mira hacia el “modo de producción capitalista”, sino hacia ciertos aspectos económicos del desarrollo periférico, bajo la simple admisión de que éste se produce en el marco de un sistema capitalista portador de las características más generales que lo definen como tal.

Cardoso y E. Faletto (capítulo 6, apartado II y Anexo), que al enfatizar los cambios en las estructuras políticas, es también llevado a considerar el periodo más amplio recién mencionado.

Ahora bien, cuando se pretende inquirir con respecto a la “formación y desenvolvimiento del modo de producción capitalista”, se hace necesario tener en cuenta los cambios que se verifican en las fuerzas productivas y en las relaciones sociales de producción que lo componen, y asimismo, considerar las transformaciones en el ámbito político –tipificado, por ejemplo, por el Estado y por su accionar– en que aquellos cambios se enmarcan, sea favoreciéndolos, sea retardándolos o trabándolos. Resulta, pues, comprensible que se indague respecto de un horizonte temporal muy amplio, procurando periodizar el proceso histórico que en él se inscribe, y precisar las características de aquellos cambios y transformaciones, por la vía de conceptos aptos para su adecuada representación.

Puesto en otros términos, Cardoso de Mello se inclina, por una parte, a establecer una nueva periodización del proceso histórico del país que considere ese proceso en su totalidad; y por otra, a emprender su estudio con rigor analítico, mediante la “producción de conceptos capaces de estructurarlo en cada periodo” (Cardoso de Mello, 1982, p. 176).⁴

iii] En el camino elegido, los esfuerzos de investigación bien pueden entenderse, en un sentido genérico, como de carácter “histórico-estructural”, en tanto los conceptos implicados en la misma envuelven la consideración de estructuras propias de los diversos ámbitos del acontecer social. Pero a la vez, dada la amplitud de los lapsos y elementos contemplados, tales esfuerzos conllevan la investigación histórica, aunque principalmente a base de fuentes secundarias.⁵ De ambos tipos de esfuerzo deriva la siguiente periodización, propuesta por el autor que se viene considerando:

a] Economía colonial

b] Economía mercantil-esclavista

c] Economía exportadora capitalista retardataria.

Esta última considera la diferenciación de tres fases:

⁴ La frase citada gana en claridad considerando que la misma alude a la “producción de conceptos capaces de [presentarlo estructuralmente] en cada periodo”. El autor entiende que esta tarea tiene en su punto de arranque cierta contribución fundamental, que atribuye a Cardoso y Faletto: “la idea de que la dinámica social latinoamericana es determinada, en primera instancia, por ‘factores internos’, y, en última instancia, por ‘factores externos’, a partir del momento en que se establece el Estado Nacional” (Cardoso de Mello, 1982, p. 76).

⁵ Oportunamente podrá observarse (capítulo 9, III, 1) que Furtado también rastrea los orígenes de la que llamó “civilización industrial”, consolidada en los centros en la segunda mitad del siglo XIX, tras un largo periodo previo que –como en la obra de Cardoso de Mello– se remonta al capitalismo mercantil.

- 1] Nacimiento y consolidación de la gran industria
- 2] La industrialización restringida
- 3] La industrialización pesada.

A continuación se las considera brevemente, a modo de referencia simplificada de la “formación y el desarrollo de cierto capitalismo, esto es, de un capitalismo que nació tardíamente” (Cardoso de Mello, 1982, p. 175).

2. *Emergencia y conformación del “capitalismo tardío”*

i] Respecto de la economía colonial (periodo *a*), basta indicar que la misma cumplió la función de instrumento de la acumulación primitiva del capital, coadyuvando a la constitución del capitalismo mercantil. Más aún, según el autor, esta acumulación, concentrada en manos de la burguesía comercial metropolitana, y la paralela creación de mercados exportadores coloniales, se configuran como factores relevantes –aunque no únicos ni principales– en la constitución de aquel capitalismo. Desde el ángulo del desarrollo de las fuerzas productivas, la contracara clave de tal actividad exportadora estuvo constituida, sea por la recomposición de condiciones similares a las de “servidumbre” (con arraigo en el “trasplante” de formas jurídicas metropolitanas), sea por la esclavitud, ampliada con base en un considerable aumento del tráfico de esclavos.

ii] En Brasil, la economía mercantil-esclavista (periodo *b*) condiciona decisivamente el pasaje de la economía colonial a la economía exportadora propiamente capitalista, con la cual se produce el nacimiento y los primeros desarrollos de la actividad industrial manufacturera.

La caída del colonialismo y la formación del Estado nacional son próximas en el tiempo a la emergencia de la primera revolución industrial. Allí donde se verifica, la misma favorece la ampliación de los mercados para los productos primarios componentes de la gama de exportaciones de las ex colonias.

En el caso aludido, la economía cafetalera se expande desde entonces con intensidad. Privilegiando la óptica del desarrollo de las fuerzas productivas, la base de esta expansión se encuentra, de un lado, en la abundancia de tierras aptas para la producción extensiva, y del otro, en la disponibilidad de trabajo esclavo en condiciones compatibles con niveles de rentabilidad favorables. Desde el ángulo de las relaciones de producción, resalta el reforzamiento del capital mercantil, que coadyuva a ampliar las condiciones de comercialización en los mercados externos, y asegura el financiamiento de la acumulación, compartida con los grandes “bancos cafetaleros”.

Luego de la generalización del consumo, y más allá de sufrir movimientos cíclicos, no se verifican tendencias al alza de los precios internacionales del café, capaz de contrarrestar los aumentos de costos, al menos de forma parcial. Estos

últimos se hacen presentes a partir de 1855, fecha en que se arriba a la supresión del tráfico de esclavos, la cual trae consigo una creciente escasez de trabajo esclavo a precios rentables, que no llega a ser compensada por ciertos avances paralelos reductores de costos: la introducción del ferrocarril y la mecanización de los procesos de elaboración del café.

iii] Sin embargo, estos cambios técnicos están en la base de la emergencia del periodo 1): ellos viabilizan y estimulan la conformación de empresas nuevas, impulsadas por el gran capital cafetalero, de origen predominantemente mercantil. Éstas emprenden la instalación de establecimientos de dimensiones considerables, extendiendo las áreas geográficas de su ubicación, y pasan con ello a requerir, en conjunto, un flujo de mano de obra abundante, a precios reducidos.

Coincidentemente, a fines del siglo XIX se constituye un mercado internacional de trabajo, con mano de obra ofrecida desde economías europeas de menor desarrollo, y demandada por la vía de flujos migratorios dirigidos hacia Estados Unidos, Argentina, y también Brasil. En este caso, simbólica del interés por tales flujos resulta la decisión del estado de São Paulo de solventar los gastos de los inmigrantes, y de efectuar él mismo contrataciones, junto a compañías privadas. Así, en la época recién mencionada, el trabajo asalariado se torna dominante, los salarios se reducen y la expansión cafetalera retoma gran impulso, que tiende a mantenerse en el siglo siguiente, hasta el advenimiento de la gran crisis de los años treinta. Como ya se anticipó, en conexión con ese patrón renovado de economía exportadora, va emergiendo la primera etapa de una industrialización caracterizada como tardía.

Este calificativo se liga, antes que nada, a la circunstancia según la cual, mientras la industrialización se desarrollaba en el llamado primer mundo, en Brasil tenía lugar, a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, la expansión de la economía mercantil-esclavista cafetalera. La clara ausencia de cualquier actividad industrial significativa estuvo asimismo presente en otros países latinoamericanos, que también readaptaron, en periodo similar, relaciones de trabajo signadas por marcados rasgos de arcaísmo.

Por otra parte, la industrialización se dice tardía porque en el periodo bajo consideración –coincidente con el denominado de “crecimiento hacia afuera”, en la tradición cepalina– tampoco se produce una expansión industrial que en alguna medida pueda considerarse como relevante, si se la mira desde el ángulo de la competitividad que la estructura industrial logra ir alcanzando.

Diversos autores coinciden en señalar que la crisis de los años treinta no trajo consigo el inicio de la industrialización sustitutiva en la economía brasileña, pues ésta ya habría tenido comienzo en la etapa de “crecimiento hacia afuera”.⁶ Cardoso de Mello discrepa con este modo de ver, en buena medida con base en

⁶ Entre los autores mencionados por Cardoso de Mello se encuentran Tavares (1964); Barros de Castro (1967); Sunkel y Paz (1970).

un trabajo sobre la historia de la economía brasileña relativa al periodo 1889-1933, elaborado en colaboración con M. C. Tavares.⁷ Observa, por otra parte, que un trabajo ulterior de esta autora⁸ coloca adecuadamente la cuestión: conjuntamente con un sector agrícola de subsistencia y una agricultura mercantil de materias primas, se expande un conjunto reducido de actividades industriales, cuyo ápice –ya en la década de 1920– quedó limitado a una modernización de la industria de bienes de consumo asalariado, y a una incipiente diferenciación de la estructura industrial, comprendiendo pequeñas plantas elaboradoras del acero y el cemento, tras considerables incentivos otorgados por el Estado.

Consideradas estas bases materiales –ejemplificadas por el caso brasileño, pero virtualmente identificables en otros casos latinoamericanos de dinamismo de las exportaciones primarias– se comprende que, en aquellos años, el crecimiento económico dependió, fundamentalmente, del comportamiento de la demanda externa, que otorgaba a tales economías un carácter eminentemente reflejo.

Esta preeminencia de la actividad exportadora posee, asimismo, un claro resultado en el marco de las relaciones sociales. Según el autor, la burguesía cafetalera, cuyo poder económico se incrementa a lo largo del periodo antedicho, se configura como la matriz social de la burguesía industrial naciente, en tanto era la única clase dotada de alta capacidad de acumulación. Implica, además, que en el complejo cafetalero exportador la acumulación financiera sobrepasaba las posibilidades de acumulación productiva. “[...] Bastaba, por lo tanto, que los proyectos industriales asegurasen una rentabilidad positiva, garantizando la reproducción global de las ganancias, para que se transformasen en decisiones de inversión” (Cardoso de Mello, 1982, p. 144).

Como generalmente sucede, el impulso exportador, y con él, el nivel del ingreso, sufrieron oscilaciones a lo largo de aquellos años, induciendo, a su vez, cambios en los niveles de actividad y en las condiciones de ganancia de los incipientes sectores reflejos, agrícolas e industriales. Pero el “movimiento del capital cafetalero al capital industrial fue ampliamente facilitado por condiciones muy favorables de financiamiento” (Cardoso de Mello, 1982, p. 144), conducidas a través de decisiones públicas. Asimismo, se verifica cierta constancia en los patrones básicos de comportamiento del Estado, expresada a lo largo del tiempo por las distintas políticas económicas, en cuyas variaciones no deja nunca de verse el favorecimiento de los intereses industriales.

iv] Según se aduce, en 1933 se inicia una nueva fase de transición, que se extiende hasta 1955. Cardoso de Mello la caracteriza como un proceso de industrialización restringida (periodo 2), al que se hará referencia más adelante. Precediendo a esa

⁷ Mencionado en Cardoso de Mello (1982, p.110).

⁸ Se trata de *Acumulação de capital e industrialização no Brasil* (Tavares, 1985), tesis de libre docencia presentada ante la Universidad Federal de Río de Janeiro en 1975 y publicada por la UNICAMP en 1985.

caracterización, conviene examinar sus puntos de vista críticos con respecto al enfoque de la CEPAL, que se refieren específicamente a este periodo.

iv] 1. De acuerdo con tales puntos de vista, el pasaje del “crecimiento hacia afuera” al llamado “crecimiento hacia adentro”, implica un cambio en el sostén de la dinámica de la expansión económica. Ésta deja de depender de ampliaciones de la producción de exportaciones, asociadas a la demanda externa, y pasa a relacionarse con una variable endógena, a saber, la inversión en actividades industriales destinadas al mercado interno, e inscritas en un proceso sostenido de sustitución de importaciones.

Pero desde la perspectiva cepalina, la continuidad de este proceso requiere el cumplimiento de ciertas condiciones, tanto externas como internas. En el plano externo, a efectos de evitar la rigidez de la estructura de las importaciones (o lo que tanto vale, la acumulación aluvial de demandas de importaciones imprescindibles), comprometedora de la continuidad del proceso sustitutivo, es menester que las sucesivas sustituciones no se verifiquen a partir de lo más simple y hacia la cima de la estructura productiva; o para ejemplificarlo de forma estilizada: desde la de bienes de consumo de elaboración sencilla hasta culminar con la de bienes de capital. Contrariamente, se considera necesario que el “edificio” representativo de la estructura industrial vaya siendo construido en sus varios niveles, de manera simultánea. Por eso mismo, también se entiende como necesaria la realización de inversiones que se anticipen a la demanda, en especial algunas de las denominadas “de base” —esto es, ligadas a los requerimientos emergentes de infraestructura y de medios de producción, que se originan a lo largo del proceso antedicho— lo que a su vez exige una presencia activa del Estado. Por otra parte, la composición de las inversiones requeridas para la continuidad del proceso de industrialización sustitutiva no podrá dispensar la disponibilidad de ciertas importaciones, y con ello, cierta expansión de su volumen global. Como es claro, el propio carácter sustitutivo de ese proceso implica que esta expansión habrá de darse a una tasa menor que la del producto. Sin embargo, los requerimientos de ciertas importaciones podrán ser tales que exijan, a mayor o menor plazo, la expansión de las exportaciones industriales, compensando la virtual lentitud con que crecen las de origen primario. En síntesis: el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, definitorio del “desarrollo hacia adentro”, no excluye la posibilidad, y con el tiempo, la necesidad, de incrementar las exportaciones manufactureras.

En el plano interno emergen dificultades que también se asocian a la necesidad de un papel protagónico del Estado. El sostén continuo de la dinámica sustitutiva a que se refiere el párrafo anterior habrá de exigir la consecución de tasas de inversión elevadas. Pero a la vez, la necesidad de incorporar tecnologías foráneas, gestadas en procesos de industrialización y desenvolvimiento más avanzados, impone combinar factores en proporciones inapropiadas, en cotejo con su disponibilidad relativa en las economías de tipo periférico, y sobre todo,

adoptar escalas excesivas frente a los mercados de estas últimas. Tales condiciones de rezago o inadecuación tecnológica exacerban los esfuerzos de acumulación de capital requeridos, y exigen un cuidado especial con las condiciones adversas de absorción de la mano de obra que año a año se incorpora al mercado de trabajo.

No sin conexión con el papel atribuido al Estado en los dos párrafos anteriores, el referente cepalino sintetizado en los mismos se apoya en los sucesivos ajustes entre las estructuras de la oferta y la demanda globales, requeridos por la emergencia de problemas ocupacionales, y muy particularmente, por el continuo desafío del desequilibrio externo, a los que la nación responde a través del crecimiento industrial interno. En otras palabras, este referente se mueve en torno a “la problemática de la industrialización nacional, a partir de una ‘situación periférica’ ” (Cardoso de Mello, 1982, p. 20). Aún más, se sostiene críticamente que “Todo el espacio del discurso cepalino está organizado en torno a la idea única de la independencia económica de la nación” (Cardoso de Mello, 1982, p. 20), camino que lleva implícito visualizar el proceso sustitutivo desde la óptica neoclásica de las funciones macroeconómicas de producción, y no como un patrón endógeno de acumulación de capital, incidido por ciertas relaciones sociales de producción históricamente constituidas. En consonancia con esta postura crítica, el autor se propone abordar la industrialización sustitutiva latinoamericana mediante el análisis de una determinada forma de industrialización capitalista: la tardía; la cual, en el periodo antedicho (1933-1955) se expresa como “industrialización restringida”.⁹

⁹ En sus recomendaciones de política económica de los años cincuenta (capítulo 2, IV), la CEPAL sostiene la necesidad de recurrir al financiamiento externo, con el doble propósito de apoyar el esfuerzo interno de ahorro y de compensar la escasez de divisas. Pero como pudo verse, la industrialización sustitutiva, acompañada o no por un esfuerzo complementario de exportación de manufacturas, obliga a que ese financiamiento sea transitorio o limitado, evitando que aumente la cuota parte ideal de los activos de propiedad extranjera sobre el total de activos, y que se impida de ese modo el peso creciente de la remuneración de los primeros sobre la capacidad para importar. A la luz de este argumento, de base estrictamente económica, puede reconocerse que la CEPAL postula el necesario “carácter nacional” del desarrollo periférico, sin que ello implique la imposibilidad o la inconveniencia del cumplimiento de un papel relevante, claramente reconocido, para la inversión extranjera directa. Ya en los años sesenta, las tesis CEPAL-Prebisch sobre los requisitos sociales del desarrollo (capítulo 5, II, 4) enfatizan la debilidad de la iniciativa del empresariado industrial, vacío decisivo que limita el ritmo y favorece las distorsiones del proceso de industrialización sustitutiva. Aunque apoyado en bases analíticas propias y muy diversas, este argumento converge con el compartido por disíntas corrientes de la izquierda latinoamericana de aquellos tiempos, que resalta el papel clave a cumplir por la “burguesía nacional”, en el desenvolvimiento de los países rezagados. Pero tampoco en su argumentación de base social, la postura cepalina niega la virtual importancia de la participación de las empresas transnacionales en el desarrollo periférico, sobre todo en actividades portadoras de tecnologías nuevas y complejas. Una visión sintética de los puntos de vista de esas corrientes, así como de sus vínculos con el estructuralismo latinoamericano, se encuentra en la tesis de doctorado de Lidia Goldenstein antes mencionada.

iv] 2. Más allá de consideraciones preliminares presentes en el trabajo de Cardoso de Mello y Tavares referido con anterioridad, un desarrollo del concepto de "industrialización restringida" (periodo 2) se encuentra en la tesis de libre docencia de la segunda (1975), también mencionada. Según se aduce en ese documento, a la vez que hay industrialización, en el sentido de que se verifica un crecimiento endógeno de la acumulación de capital, aquélla resulta "restringida", a raíz de que sus bases técnicas y financieras son insuficientes para implantar en breve lapso el núcleo fundamental de la industria de bienes de producción. El departamento productor de estos bienes crece más que proporcionalmente, pero su capacidad productiva es incapaz de cubrir siquiera las necesidades corrientes de funcionamiento de la economía a una tasa de acumulación más alta, y menos aún de mantener aquella capacidad creciendo a un ritmo sustentado de crecimiento por la demanda final. Si bien la industria se libera de su dependencia respecto del café en cuanto a la realización de sus ganancias, la capacidad para importar sigue siendo, en última instancia, el límite para su tasa de acumulación.

¿Por qué la industrialización se mantiene restringida, en la visión de Cardoso de Mello? La razón decisiva es que el capital industrial dispone de oportunidades rentables de inversión de bajo riesgo, dentro de un "camino natural" donde prevalecen las "líneas de menor resistencia" (Cardoso de Mello, 1982, p. 112). Resulta simple y lucrativo expandir la industria existente, promover la diferenciación limitada del sector de bienes de producción y del sector de bienes de consumo —con la formación de la industria de bienes durables "ligeros"—, o bien, constituirse como capital mercantil (inmobiliario o de comercialización de productos agrícolas).

La ganancia del sector industrial derivaba de la escasa competencia (asociada al alto grado de protección) y del bajo costo de la fuerza de trabajo (en tanto los salarios se incrementaban menos que la productividad). A su vez, los salarios y los costos de las materias primas agrícolas dependen de la agricultura mercantil y de la tasa de acumulación urbano-industrial, impulsora del crecimiento de la demanda de los productos primarios de origen agrícola. La oferta de estos últimos parece haber respondido adecuadamente, aunque se verificó una tendencia alcista de los precios derivada del comportamiento de los oligopolios mercantiles. La consecuente presión inflacionaria coadyuva a la caída del salario real.

El Estado protege a la industria contra las importaciones competitivas, impide un mayor poder de negociación de los trabajadores e invierte en infraestructura, aportando economías externas para el capital industrial. Pero a su vez, el patrón de acumulación industrial impone límites objetivos a la acción del Estado, al mantener restringida su capacidad de apropiación (por la debilidad de las bases tributarias) e impedir que disponga de parte de la capacidad para importar, de uso prioritario en la industria ligera.

Los problemas de movilización de capitales podrían haber sido resueltos por las grandes empresas internacionales. Sin embargo, esas empresas sufrieron severas restricciones financieras durante la crisis de los años treinta; en el periodo inmediato de recuperación, y hasta la guerra, las inversiones internas debieron

basarse en la absorción de excedentes, cabalmente aprovechados en las mismas.

A los anteriores, el autor agrega un argumento tecnológico: el “alto grado de complementariedad de las ramas industriales básicas exigiría que ‘paquetes’ de inversiones fueran realizados conjuntamente por varias empresas[...]” (Cardoso de Mello, 1982, p. 116), lo que hubiera necesitado de una coordinación de fuerzas que tardó en nacer, a raíz de las oportunidades de expansión de riesgo reducido, mencionadas con anterioridad.

Todas estas razones explican, para Cardoso de Mello, el carácter limitado, lento y “a remolque de la demanda”, que tuvo la implantación del núcleo de industrias de bienes de producción. También explican por qué correspondió al Estado el papel de ensanchar las bases productivas del capitalismo brasileño, “[...]ya sea como empresario en la industria de base, ya sea promoviendo la ruptura de los ‘puntos de estrangulamiento’ en energía y transportes” (Cardoso de Mello, 1982, p. 115).

Como ya se mencionó, el autor entiende que, durante la industrialización restringida, la acumulación continuó sometida, en última instancia, al límite impuesto por la capacidad para importar, de modo que la economía brasileña siguió ocupando una posición subordinada en la economía mundial.

En la segunda posguerra, la exportación de capitales se dirige fundamentalmente desde Estados Unidos hacia Europa y Japón. Y aunque en Brasil no hubo carencias de capital para la industria ligera, tanto nacional como foránea, la fragilidad de las bases técnicas de la acumulación bloquearon la inversión externa en nuevos sectores dinámicos. “La industrialización restringida [...] configuró un patrón ‘horizontal’ de acumulación, porque ni la capacidad productiva creció delante de la demanda ni, mucho menos, hubo grandes y abruptas discontinuidades tecnológicas” (Cardoso de Mello, 1982, p. 117).

v] Entre 1956 y 1961 tiene lugar la “industrialización pesada” (periodo 3). Será apenas entonces cuando se implante un bloque de inversiones altamente complementarias, una verdadera “ola de innovaciones” schumpeteriana, que implica un profundo “salto tecnológico” y una ampliación sustancial de la capacidad productiva. Se inicia una nueva fase del patrón de acumulación –correspondiente a la “industrialización pesada”–, con crecimiento acelerado del sector de bienes de producción y del sector de bienes de consumo durable, anticipando cualquier expansión previsible de sus mercados.

Para Cardoso de Mello, la expansión de la industria pesada no podía dejar de estar apoyada en el Estado y en la fuerte presencia del capital extranjero. Al no modificarse la tributación, los recursos para la inversión pública provinieron de emisiones y, hasta 1959, de la confiscación cambiaria. El Estado estableció, además, las bases de asociación con la gran empresa oligopólica extranjera, fundamentalmente europea, la que se decide entonces a invertir en Brasil. Sin embargo, en buena medida, la presencia de estas empresas se explica por la propia dinámica de la competencia oligopólica desatada en los países centrales.

Si bien la industrialización pesada fue dirigida por el Estado y la gran empresa oligopólica internacional, la misma no se contrapone con los intereses concretos del capital industrial nacional. Más aún, según Cardoso de Mello, este último “‘optó’ por la entrada del capital extranjero en los nuevos sectores y por el papel relativamente limitado del Estado como empresario” (Cardoso de Mello, 1982, p. 120). Además, la industrialización pesada promueve una fuerte expansión del capital industrial nacional, que no carece de amplitud: se desarrolla la pequeña y mediana empresa en los sectores metalmeccánicos, como proveedora y distribuidora para la gran empresa extranjera, al tiempo que la industria de bienes de consumo para trabajadores se beneficia, diversifica y expande, con el crecimiento de la masa de salarios.

De lo anterior deriva que, aun en la década de 1950, la industrialización brasileña había dejado de ser restringida, a raíz de que ya entonces completara el eje dinámico de la acumulación de capital. Al respecto, las afirmaciones que siguen reflejan la convicción y el consenso relativos al tema:

El capitalismo monopolista de Estado se instaura en Brasil al término del periodo juscélinico, que marca la última fase de la industrialización. Esto porque sólo entonces se constituyen integralmente las bases técnicas necesarias para la autodeterminación del capital, cristalizadas en el establecimiento de relaciones entre los departamentos de bienes de producción, bienes de consumo asalariado y bienes de consumo capitalista, lo que impone una dinámica específicamente capitalista al proceso de acumulación. Es así que, a partir de ahí, la acumulación de capital sólo encuentra las barreras colocadas por ella misma (Belluzzo y Cardoso de Mello, 1977).

Bien puede decirse que tales barreras tienden a aflorar en poco tiempo, pues la expansión del periodo 1956-1961 desemboca en una crisis que se arrastra hasta 1967. Cardoso de Mello considera que sus raíces responden tanto a problemas de realización dinámica de un potencial de acumulación fuertemente creciente, como a desajustes también dinámicos que afloran entre los sectores líderes del proceso de expansión de la industria: los de bienes duraderos de consumo y los de medios de producción. Éstos son, justamente, aspectos fundamentales de las contribuciones de Maria Conceição Tavares, que se consideran en el próximo apartado.

II. INDUSTRIALIZACIÓN AVANZADA, MERCADO Y “FRACCIONES DEL CAPITAL”

Junto a otros de su autoría, los trabajos de M. C. Tavares de los años setenta fueron sintetizados y articulados en un documento clave, que data de 1981.¹⁰ No sin

¹⁰ Este documento se titula “Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos” y fue publicado en la revista *Economía de América Latina* (Tavares, 1981).

recurrir a otras fuentes, ciertos lineamientos esenciales de este documento han servido de base principal a las consideraciones que se realizan más adelante.

El esfuerzo de articulación y síntesis contenido en el documento antedicho atañe a la que su autora denomina “industrialización avanzada”, si bien en distintos pasajes se refiere a ella como “reciente” o “internacionalizada”. Estas distintas nomenclaturas corresponden a un proceso de desenvolvimiento industrial peculiar de la segunda mitad de los años sesenta y de la década siguiente. Éste es un periodo que sigue al referido por Cardoso de Mello, para el caso de Brasil, como de “industrialización pesada” (1955-1961) y a los años de crisis ulteriores (1962-1967). Sin embargo, el *continuum* existente entre ambos autores no es sólo temporal. También convergen en varios aspectos de los análisis emprendidos, que se expresan en el empeño común de caracterizar el “capitalismo tardío”.¹¹

Cabe anticipar con brevedad los contenidos de los subapartados en que se presentan distintos aspectos de los análisis considerados. Bajo el título “Empleo y salarios en la industrialización reciente”, el primero de esos subapartados da cuenta de la formación de un mercado de trabajo con base en la industria (que se considera segmentado de la marginalidad e informalidad urbanas), cuyo desarrollo se configura como clave para la realización (venta) de los bienes duraderos de consumo, sector líder de la expansión industrial.

Se postula que esta última no está libre de problemas. Para penetrar en la índole de los mismos, se considera necesario proceder a la caracterización de los sectores fundamentales que se van conformando o transformando con la nueva industrialización, a saber, el ya citado de bienes de consumo durables, el de medios de producción, y el integrado por la “industria liviana” de bienes de consumo no durables. Además de referirse a estos sectores, el segundo subapartado (titulado “Sectores industriales y estructuras de mercado”) se detiene a examinar las distintas conformaciones oligopólicas que enmarcan las transacciones, entre las actividades componentes de las distintas ramas y sectores productivos.

“Desproporciones’ productivas y tendencias cíclicas” es la frase que encabeza el tercer subapartado. Desde el punto de vista analítico, éste se configura como central, en tanto su objetivo es brindar una explicación lógicamente coherente de las dificultades que emergen en los periodos de expansión cíclica, durante la industrialización reciente, y asimismo, de las que sobrevienen para superar los movimientos de contracción y recuperar el crecimiento industrial. Como podrá verse, tales dificultades se atribuyen –en última instancia– a “desproporciones” surgidas entre los niveles y las tasas de aumento de la producción de los dos sectores básicos para la dinámica industrial: el de bienes de consumo duradero y el de medios de producción. En el mismo subapartado, se verá también que las desproporciones aludidas no son independientes de las estructuras

¹¹ Obsérvese al pasar que el título del documento de la nota anterior se refiere explícitamente a “capitalismos tardíos” y periféricos.

de mercado en que esos sectores se inscriben; y más aún, que sufren una influencia decisiva de las mismas.

El cuarto y último subapartado se titula "El Estado y la viabilización del desarrollo industrial". En él se retoma y explora un tema crucial, considerado previamente: el de la existencia de un trípode, base de apoyo de la industrialización reciente, conformado por las empresas transnacionales, la gran empresa de capital nacional, y el conjunto más o menos amplio de empresas productivas de propiedad pública. Los dos primeros componentes de ese trípode son piezas de gran relevancia en la conformación de distintas "fracciones del capital", entre las cuales también se hallan presentes las que se sustentan en empresas privadas nacionales de dimensiones medianas o pequeñas. En principio, cabe al Estado el papel de articulador de los intereses de las distintas "fracciones del capital", de modo de compatibilizarlos, pero a la vez de lograr expansiones sectoriales "adecuadas", esto es, capaces de inducir el desenvolvimiento global de la industria. Pero según se aduce, la incidencia del poder económico y político de las "fracciones del capital" dominantes conduce al desdibujamiento de la autonomía del propio Estado, a pérdidas de sus márgenes de maniobra, imprescindibles para la conducción del proceso de desarrollo.

Este reconocimiento de condiciones negativas en el ámbito sociopolítico no obsta para admitir la viabilidad potencial de una profundización democrática, vislumbrada como virtual sostén no sólo de una expansión industrial "modernizante", sino también de un patrón de desarrollo renovado, que considere la resolución paulatina de los graves problemas de la exclusión social y la pobreza.

1. Empleo y salarios en la industrialización reciente

El pensamiento que M. C. Tavares desarrolla a lo largo de los años setenta tiene en su base la postura e ideas contenidas en "Más allá del estancamiento". Como se vio (capítulo 7), este artículo niega la tesis muy difundida en la década anterior, según la cual se estaría presentando, en las economías latinoamericanas, una tendencia a la estagnación. Reconociendo la existencia de razones peculiares y propias de los diferentes casos –incluso las inscritas en el ámbito social y político– sus defensores postulaban que en esa tendencia subyace un agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, que había comandado y dinamizado la industrialización del área hasta la primera mitad de la década aludida.

En particular, se procuró refutar la argumentación de Furtado, que explicaba la relativa parálisis de la industrialización y el muy escaso crecimiento por la exigüidad de la demanda de bienes de consumo, a su vez atribuible a los bajos salarios y a la concentración del ingreso, así como a la sobreabundancia de mano de obra –o si se quiere, al subempleo estructural– subyacente en ambos.

Al negar validez a esta argumentación, se adujo que la pretendida tendencia a la estagnación no era más que un síntoma transitorio de un cambio en el "estilo de desarrollo". Asimismo, se sostuvo que este cambio tenía como base principal la

instauración de nuevos patrones globales y sectoriales de la acumulación. De tal modo que una evaluación correcta de la capacidad de crecer, y de su virtual entorpecimiento periódico, implicaba penetrar con detenimiento en el tema de la acumulación de capital.

i] El intento de abordarlo se realiza con fundamento en cierta admisión básica: la de la emergencia de una nueva fase en la industrialización de las economías antedichas, cuyos perfiles van adquiriendo nitidez y visibilidad a partir de la segunda mitad de la década de 1960.

El patrón de desenvolvimiento industrial correspondiente a esta fase —que en aquellos años se dio en llamar de “internacionalización del mercado interno”—¹² se asocia a la instalación o al trasplante, en periodos breves y sucesivos, de conjuntos de empresas y de grupos de actividades y ramas pertenecientes a ciertos sectores clave, así como de las estructuras de los mercados oligopolizados en que estos sectores se inscriben.

Posteriormente se harán referencias más amplias a este triple proceso. Basta por el momento señalar que, en la nueva fase, la industria crece y se hace más compleja a través de la expansión y de las mutaciones acaecidas en tres grandes sectores claramente diferenciados. El primero incluye la producción de bienes durables de consumo, originados en la industria automotriz y de material eléctrico, y en algunas actividades de la metal-mecánica que le están directamente vinculadas, a través del suministro de insumos específicos. El segundo abarca primordialmente a la industria de medios de producción, en la que se inscriben la generación de insumos de uso difundido, así como de bienes de capital de distintos grados de complejidad. El tercero se encuentra conformado por la industria liviana, en la que se originan los bienes de consumo no durables; la cual, aunque preexistente, sufre en la nueva fase transformaciones de significación.

Cabe también anticipar que en el desenvolvimiento de estos tres sectores, que en muchos casos y periodos tiende a darse de forma acelerada, las empresas transnacionales tienen una participación significativa; la cual es particularmente relevante en el primero de los sectores mencionados, en el que ejercen un claro papel de liderazgo. Pero su presencia y su accionar transformador, expresado en la introducción de mejoras técnicas y organizacionales, resulta asimismo notorio y relevante en los otros dos sectores. En general, la presencia del capital foráneo tiende a aumentar en la industria en su conjunto, aunque diferenciadamente según sectores y ramas. Por otra parte, esta presencia, más que excluir, induce alteraciones en las formas de participación del capital nacional, tanto el de las grandes empresas como el de muchas otras de dimensiones medianas y pequeñas. Una característica adicional que marca la nueva etapa es la continuidad, y en ciertas ramas el aumento, de la presencia de la propiedad pública.

¹² Según pudo verse en el capítulo 6, ésta fue la nomenclatura utilizada en la versión del “enfoque de la dependencia” elaborada por F. H. Cardoso y E. Faletto, hacia mediados de los años sesenta.

Así pues, junto con alteraciones significativas de la estructura de la producción industrial, se verifican cambios en las “fracciones del capital” que participan de su expansión. Como ya se anticipó, cambia también la organización de los mercados en que estas fracciones operan. Por otra parte, el Estado ajusta su papel en la articulación de los intereses de las mismas, al tiempo que redefine los intereses propios. Éstos se ven condicionados por las necesidades emergentes en el ámbito de la infraestructura física, pero a la vez conciernen a la amplitud del papel del sector público en la actividad industrial.

ii] Los cambios brevemente reseñados con anterioridad, a los que se vuelve más adelante, tienen incidencia sobre aquellos que paralelamente ocurren en la estructura ocupacional de la mano de obra. Este tema se configura como de particular relevancia, en tanto guarda relación con la causa principal atribuida por Furtado a la tendencia al estancamiento.

Conviene reiterar que, de acuerdo con sus puntos de vista, esta tendencia tiene sus raíces en la dificultad que encuentran las economías de tipo periférico para realizar (vender) una producción creciente y diversificada de bienes de consumo, debido a los bajos salarios y a la concentración del ingreso derivados de la pertinaz sobreabundancia de mano de obra presente en las mismas.

Es de observar que la presencia de este excedente de mano de obra se hace claramente visible en las economías del tipo antedicho, a través del subempleo masivo en las áreas urbanas, o bien, de la “informalidad” urbana. Es decir que la negación de aquel argumento básico sostiene que la informalidad no incide sobre la formación de los salarios, o mejor dicho, que no ejerce en ella cualquier influencia que pueda considerarse significativa.

También resulta comprensible que este argumento alternativo –creado en la llamada “Escuela de Campinas” y peculiar de la misma– se apoye en cierta hipótesis clave: la segmentación del mercado de trabajo.¹³

Se reconoce explícitamente “la importancia que puede haber tenido en el pasado la sobrepoblación rural y urbana en la determinación del nivel promedio del salario urbano” (Tavares, 1981, p. 25). Pero esta incidencia correspondía a un periodo de predominio de la industria liviana en la expansión del sector manufacturero, y a un proceso de urbanización todavía incipiente.

Distinto es lo que sucede en la nueva fase de industrialización a la que se viene haciendo referencia. Según se aduce, el “desarrollo de una industria moderna e internacionalizada libera la base salarial de la industria y de los servicios plenamente capitalistas [...] de las condiciones de subsistencia de las masas, al imponer barreras a la entrada a los mercados de trabajo organizados, tan severas como las que existen en los mercados de bienes” (Tavares, 1981, p. 25).

Entre los primeros, se considera al “mercado general de trabajo”, en el cual

¹³ En lo esencial, el enfoque del mercado de trabajo que aquí se describe está contenido en la tesis de doctorado de Paulo Renato Costa Souza (1980).

se establece el salario de base de las actividades industriales, correspondiente a la mano de obra de baja calificación. De este mercado participan las pequeñas empresas que, por lo general, tienden a satisfacer en él todas sus necesidades de este recurso. Participan asimismo las empresas industriales grandes y medianas, pero sólo reclutan allí a los trabajadores no calificados, con los que cubren los puestos iniciales de sus escalas jerárquicas internas.

Se admite que el mercado general de trabajo se gesta y depende de la expansión industrial (en su nueva fase), y que las condiciones que prevalecen en este mercado se extienden a la industria como un todo. Pero además, se postula que el tope salarial establecido en la industria se propaga a las demás actividades modernas y urbanas no industriales, que participan de aquel mercado general. Por otra parte, en diversas experiencias de urbanización y metropolización parece constatarse que el salario de base se configura como una especie de "límite superior" para los ingresos del llamado "sector informal".¹⁴

Un aspecto central del concepto de segmentación atañe, justamente, a las diferencias que se verifican entre la formación de aquel salario y la de estos ingresos. Desde el ángulo de la oferta, el primero se considera como fuertemente asociado a la "dinámica de absorción-expulsión de la mano de obra industrial, que fuerza una rotación acelerada en la base del mercado para renovar los puestos de entrada a las empresas" (Tavares, 1981, p. 25). Contrariamente, se entiende que las migraciones rural-urbanas, y en conexión con las mismas, el aumento de la población marginada y de los trabajadores informales en las ciudades, carecen de cualquier incidencia significativa en el mercado general de trabajo.

Otro es el origen de los ingresos percibidos por estos grupos sociales. Ellos no están sometidos a las reglas de juego propias de las relaciones capitalistas, sino que se inscriben en formas de organización de la pobreza y la subsistencia, a través de las cuales se filtran y "distribuyen" los ingresos que logran percibir. Por otro lado, se considera que el monto global de los ingresos de los sectores marginales o de los trabajadores informales "depende menos de la pequeña producción mercantil [...] que del poder de compra de las capas medias y de su demanda [...] creciente de servicios personales" (Tavares, 1981, p. 24).

iii] La hipótesis de segmentación bien puede verse como un aspecto del concepto tradicional cepalino de la "heterogeneidad estructural", o como una óptica desde la cual enfocarlo nuevamente. Según se aduce, abordarlo de forma adecuada obliga a "separar analíticamente los problemas de dinámica de la industrialización [...], de aquellos que emergen de la formación histórica de [las] sociedades nacionales" (Tavares, 1981, p. 23) de la región. Los primeros bien pueden denominarse problemas de la "modernidad" del capitalismo "tardío", en tanto consisten en desequilibrios estructurales (esto es, en desproporciones entre sectores de la producción material) que tienden periódicamente a

¹⁴ Según señalamiento explícito de Costa Souza (1980).

entorpecer o a bloquear la continuidad de la expansión de sistemas industriales complejos y transnacionalizados, a partir de la relativa precariedad de la industrialización preexistente.

Como se verá (subapartado 2), en la concepción bajo estudio, son éstos los problemas que merecen una atención privilegiada. Sin embargo, ello no implica quitar importancia a aquellos otros que se expresan en la pobreza absoluta, la marginación y la informalidad urbana. Por contraste con los anteriores, éstos se identifican como problemas del "atraso". Se reconoce que los mismos constituyen secuelas del proceso de formación histórica de las estructuras agrarias, en las cuales se originan fuertes excedentes de población de origen rural. Sin desmedro de la concentración de los esfuerzos de análisis en los problemas de la "modernidad", no se desconoce que la gestación, presencia y expulsión de estos excedentes de su medio originario "constituye el mayor desafío de cualquier economía" (Tavares, 1981, p. 23) periférica y rezagada, en tanto se trata de "excedentes permanentes de población absolutamente no utilizables [en el] desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas" (Tavares, 1981, p. 22).

iv] El mercado general de trabajo, que responde por la formación del salario de base, es "externo" a la industria, a raíz de que este salario rige por igual en todas y cada una de las actividades y empresas de este sector, así como en otras empresas urbanas no industriales, también inscritas en relaciones capitalistas.

La designación del mercado general de trabajo como "externo" a la industria obedece también al reconocimiento de la existencia de mercados de trabajo que, por contraste, son internos a la misma. Antes que nada, éstos son propios y característicos de la gran empresa. Por su propia magnitud y escala, en este tipo de empresa se requiere organizar el proceso de trabajo teniendo en cuenta una división funcional de actividades y responsabilidades, que a su vez requieren diferenciaciones jerárquicas, así como la constitución de carreras que las prevean. Los puestos definitorios de esas carreras son habitual y reiteradamente llenados por trabajadores pre-contratados en la propia empresa, esto es, en un mercado interno a la misma. También es frecuente que empresas y sindicatos converjan en cuanto al interés de mantener y reforzar este tipo de mercado, en el cual emergen diferenciaciones salariales significativas.

La presencia de varias empresas de dimensiones considerables en una misma industria, en las cuales prevalecen condiciones técnicas de producción similares, conduce naturalmente a la semejanza de sus estructuras ocupacionales. Tal presencia se configura como requisito de la constitución de mercados internos a ciertas ramas o sectores industriales, mercados cuya forma de operar se extiende, pues, a otras empresas de dimensiones variadas. La similitud de las condiciones ocupacionales y salariales existentes en el interior de cada unidad productiva tiende a ser reforzada por la acción sindical, propensa a favorecer la movilidad de los trabajadores entre empresas.

La existencia de mercados de trabajo conformados como internos a cada

industria, y de organizaciones sindicales constituidas para cubrir ese mismo ámbito, habilitan a que las negociaciones salariales se realicen por industria. Al conformarse en conexión con el mercado de cada industria, existirán presiones para que el salario de base se fije a niveles reducidos, acordes con las posibilidades de pago de aquellas empresas o ramas donde los índices de productividad resultan más bajos. Tales salarios de base se diferenciarán significativamente de los salarios medios, síntoma y símbolo de que prevalece, en la industria de que se trate, una significativa diferenciación salarial, y con ella, ciertos patrones de concentración de los ingresos también significativos.

Algo similar sucede cuando las negociaciones se llevan a cabo para el sector industrial en su conjunto, a raíz de la existencia de centrales sindicales que logran vehicular contratos de trabajo colectivos. Aun en este caso extremo, el salario de base suele ser relativamente bajo, en tanto su nivel tiende a ser acotado también por condiciones de oferta que —según se indicó con anterioridad— son fuertemente incididas por un proceso de “rotación acelerada en la base del mercado para renovar los puestos de entrada a las empresas” (Tavares, 1981, p. 25) de la propia industria (y no por la presencia de un sector informal). Como en el caso referido en el párrafo precedente, en éste otro el salario de base se distancia del salario medio, indicando la presencia de una diferenciación de salarios considerable, la cual —*ex hipotesis*— sirve de fundamento a la concentración de los ingresos del trabajo en los niveles más altos de la escala salarial.

En cualquiera de los dos casos tipo considerados, puede sobrevenir un alza significativa del salario de base. En el primero, esta alza podría provenir, por ejemplo, de una imposición legal, asociable a la fijación por el Estado de nuevos y más altos niveles de salarios mínimos. En el segundo, sirve de ejemplo la hipótesis de que el alza deriva de una negociación colectiva fuerte, realizada en el sector industrial en su conjunto. Pero en ningún caso es dable suponer la inmovilidad ulterior de las condiciones de contratación de mano de obra. En los marcos de distintas estructuras de mercado y de competencia interempresarial (a los que se vuelve más adelante), tenderán a producirse procesos de transformación virtualmente drásticos, con incidencia en las mencionadas condiciones. En diversas ramas o sectores industriales se producirá la eliminación de actividades anteriormente calificadas como “débiles”, así como la renovación técnica y organizacional de firmas capaces de adaptación a las nuevas condiciones. Junto a otras firmas previamente modernizadas, éstas ejercerán, también, grados variados de influencia en los niveles de concentración vigentes en el sector industrial, que tenderán a acentuarse “bajo el doble impulso de la competencia intercapitalista y de la [ulterior] presión sindical” (Tavares, 1981, p. 26).

Para esta argumentación conviene destacar cierto efecto genérico de la tendencia a la concentración antedicha: ésta irá acompañada por alzas de la productividad media del trabajo mayores que las de los salarios medios en muy variadas ramas y sectores industriales, y por ende, en las que corresponden a la industria en su conjunto. Esta resultante implica que los ingresos corrientes

netos (esto es, deducidos los costos de los insumos) excederán a la masa de salarios, asegurando márgenes y tasas de ganancia compatibles con la continuidad de la acumulación y de la expansión industriales. Sin embargo, ha de tenerse presente cierto requisito implícito en el patrón macrosectorial de comportamiento a que se acaba de aludir. Ante incrementos del salario de base, o simplemente, ante presiones sindicales orientadas por el valor nominal del salario medio y destinadas a elevarlo, se requerirá no sólo aumentar la productividad media del trabajo, sino también minimizar o atenuar aquella elevación, incidiendo en los niveles salariales correspondiente a los eslabones de las escaladas jerárquicas en que se perfilan los diversos mercados de trabajo internos a la industria. El empeño empresarial por lograr este objetivo conlleva la necesidad de diferenciar las remuneraciones correspondientes a cada eslabón, e incluso la de acentuar esa diferenciación, ampliando las escalas jerárquicas. Es decir que de las presiones sindicales no derivan necesariamente menores índices de diferenciación salarial y de concentración del ingreso. Al contrario, bien puede suceder que ambas aumenten. Por lo demás, se admite que la nueva fase de industrialización, o el nuevo "estilo de desarrollo" que la misma define, junto a la tendencia a la concentración productiva, y asociada a ella, trae consigo una tendencia paralela a la concentración de los ingresos salariales. Como es claro, la concentración de la propiedad que acompaña a la de la producción, y la presencia pertinaz de la marginación y de la informalidad urbana, convergen con la concentración de estos ingresos para configurar patrones distributivos que reflejan una fuerte inequidad social.

v] La cuestión que ahora se abre concierne a los efectos de la concentración de los ingresos salariales, y asimismo, del ingreso social como un todo, sobre las posibilidades de realizar (vender) la producción de bienes de consumo. Una vez más, la aproximación a este tema pasa por el modo de ver el nuevo patrón de desenvolvimiento industrial y el nuevo estilo de desarrollo que trae consigo. A diferencia de los puntos de vista de Furtado, los que se están considerando admiten que la doble concentración recién mencionada se da en el marco de un alza sustancial del volumen de los ingresos percibidos por quienes se sitúan en los niveles intermedios y altos de las escalas jerárquicas de los mercados de trabajo inherentes a la industria, así como en otras actividades urbanas no industriales modernas, de alta productividad. En un extremo de las escalas salariales, el salario de base sólo habilita a adquirir bienes de consumo no durables ligados a la subsistencia, y escasísimos bienes durables. Pero los niveles medios y altos permiten acceder a una variada gama de bienes de consumo durables, aunque diferenciadamente y en concordancia con las desigualdades salariales propias de esos niveles. Aún más, la adquisición de algunos bienes de consumo durables se extiende a trabajadores que perciben salarios inferiores al medio, circunstancia que muchas veces se presenta, falaz, como síntoma de una tendencia a la homogenización de los patrones de consumo.

En las consideraciones anteriores subyace la idea de que, con la nueva industrialización, la intensidad de la expansión mancomunada de distintas ramas y sectores industriales induce alzas concomitantes de los ingresos, cuya concentración no impide que se generen los mercados requeridos para realizar la producción de bienes duraderos de consumo, base esencial de la expansión antedicha. Desde otro ángulo, el desenvolvimiento industrial emergente trae consigo una ampliación de los segmentos sociales de ingresos altos, pero también el considerable aumento de las dimensiones de las capas medias, que se configuran como sostén principal de la diversificación del consumo que ha de acompañar al cambio de los patrones productivos.

vi] Las consideraciones del punto anterior conciernen a cierto aspecto no menor de la industrialización reciente, reflejado en los hechos de la experiencia con bastante nitidez: durante la misma se ha logrado ir realizando, *grosso modo*, la producción de bienes durables de consumo, que se configura a la vez como su rasgo más visible y como fuente principal de su dinamismo.

Pero se considera necesario ir más allá de esta apreciación factual, recolocando el tema de la realización desde una perspectiva analítica. En este sentido, se señala y enfatiza que debe existir una correspondencia "adecuada" entre la estructura de salarios y la distribución del ingreso a ella asociada, los patrones de consumo, la conformación de los sectores productores de esos bienes, y asimismo, la estructura intersectorial de la producción en que esos sectores se inscriben.

En otros términos, se postula a nivel analítico la necesidad de una adecuación entre la estructura de salarios y de distribución, la estructura del consumo y la estructura productiva, de modo de asegurar la continuidad de la dinámica de las tres, y por ende, del sistema económico del cual son aspectos y partes esenciales.¹⁵

Reconocer la necesidad de esta correspondencia no implica postular que la misma sea única o rígida. Al contrario, se acepta que los cambios en cada una de las tres estructuras anteriores pueden realizarse recorriendo caminos variados, sin desmedro de que guarden condiciones de compatibilidad macroeconómica (macrodinámica). La razón básica para considerar (analíticamente) la existencia de opciones radica en que los determinantes fundamentales de la evolución de cada estructura no son los mismos, y aún más, poseen una marcada independencia entre sí.

Cuando se mira hacia tales factores determinantes desde la óptica de la industrialización reciente, esta diferenciación e independencia puede ser detec-

¹⁵ De acuerdo con Tavares (1981, p. 28), cabe observar la similitud de esta postura analítica con el referente planteado por Prebisch, al que se designó con anterioridad como de "suficiencia dinámica". Esta similitud tiene implicaciones metodológicas que conviene explicitar: una misma concepción estructural básica, a través de variaciones de sus contenidos históricos, está en un caso orientada a la explicación del estancamiento, y en el otro, a la viabilización del crecimiento en una nueva etapa, si bien en ella éste se configura como "concentrador y excluyente".

tada y expuesta con relativa claridad. Como se insinuó anteriormente, la estructura salarial y distributiva posee un conjunto de factores determinantes fundamentales, vinculados al desenvolvimiento del poder de las organizaciones sindicales, y al que se desarrolla en el ámbito empresarial, como resultado de sendos procesos de concentración de la producción y de la propiedad. Ambas tendencias operan como condicionantes de la diferenciación salarial que se va dando en los mercados de trabajo industriales, que a su vez desempeña un papel relevante en la paralela tendencia a la concentración del ingreso.

Visiblemente distintos son los determinantes principales de los patrones de consumo. Éstos se relacionan con una industrialización fuertemente internacionalizada, cuyo carácter conlleva grados variables de contagio, definitorio de un nuevo "estilo de vida urbano" (Tavares, 1981, p. 29). Según se vio, esa internacionalización tiene en su base el liderazgo de las empresas transnacionales en los departamentos productores de bienes de consumo durables. Sus filiales, y asimismo, "las grandes empresas nacionales, actúan por medio de la diferenciación de productos, de la publicidad, del crédito [...]" (Tavares, 1981, p. 29), en aras de difundir aquel estilo de vida, signado por "una forma avanzada de consumo material" (Tavares, 1981, p. 22), ya presente en los países centrales, de modo de involucrar en él a las capas medias, y más en general a segmentos crecientes de las clases trabajadoras.

Considérese ahora el tercero de los ámbitos antes mencionados, atinente a la producción. En lo que concierne a los bienes duraderos de consumo, no existe "una correspondencia rígida entre la base técnica [...] industrial propiamente dicha y el tipo y calidad de los bienes que se producen" (Tavares, 1981, p. 29). Por ejemplo, "una misma planta [...] automotriz puede [...] producir autobuses o automóviles 'populares' o de lujo" (Tavares, 1981, p. 29). Como es claro, esa adaptabilidad resulta favorable a una virtual difusión del estilo de vida emergente. Sin embargo, existen determinantes de la producción de aquellos bienes que operan con independencia de esa adaptabilidad, o mejor, que pueden hacerse presentes cualquiera sea el patrón concreto con que esa producción se realice. Tales determinantes dependen de que la estructura productiva de los bienes durables de consumo mantengan cierta relación dinámica con otros sectores, especialmente con los de medios de producción, como los insumos de uso difundido y los bienes de capital, relación a la que se volverá en el próximo apartado.

De las consideraciones precedentes se infiere que cada una de las tres estructuras básicas destacadas con anterioridad podrá sufrir modificaciones gestadas y desarrolladas con considerable independencia de las que se vayan dando en las demás. Pero según se señala, la compatibilización entre ellas se verá normalmente favorecida "por una serie de instancias intermedias, [...] como el sistema de financiamiento a la producción corriente [y] al consumo, el sistema tributario, el comercio exterior, [...]" (Tavares, 1981, pp. 28-29), que brindan flexibilidad al ajuste entre aquellas estructuras.

Diversas son las experiencias consideradas y teorizadas, en lo que concierne

a la eficacia de las “instancias intermedias” para facilitar ese ajuste. Esta eficacia parece configurarse como reducida, en las primeras fases de la industrialización brasileña de posguerra. Según se aduce, durante las mismas “los cambios en el patrón salarial, la estructura de la producción sectorial y la estructura de consumo están en la raíz de las crisis de mediados de las décadas de los cincuenta y los sesenta” (Tavares, 1981, pp. 28-29).¹⁶

Otra es la *performance* y otras las tendencias en diversos casos de industrialización reciente. En ellos, la renovación de las relaciones capitalistas bajo el primado de la propiedad y el desenvolvimiento industriales ha producido una compatibilización de las tres estructuras reiteradamente mencionadas, favorable a la continuidad de la acumulación y de la dinámica del desarrollo, aunque con resultados desfavorables en lo social, plasmados en la irreductibilidad de la marginación y del empleo “informal” de mano de obra. En tales casos, y particularmente en la nueva etapa de la industrialización brasileña, las “instancias intermedias claves fueron el gasto público, la intermediación financiera, el endeudamiento interno y externo, y la forma de organización de los mercados” (Tavares, 1981, pp. 28-29).

Las consideraciones del párrafo anterior no implican ni suponen que la llamada “industrialización reciente”, cuyo desenvolvimiento —como ya se indicó— se habría dado a lo largo de la segunda mitad de los años sesenta y de la década ulterior, haya carecido de reiterados problemas en el ámbito económico, en adición a los de la pertinacia de los de índole social. Sólo que tales problemas no pueden ya asociarse a la incompatibilidad dinámica entre estructuras salariales y distributivas, del consumo y de la producción. Según se concibe, en esa “nueva etapa” y en el “nuevo estilo” que con ella se instaura, el punto focal del análisis ha de trasladarse al interior de la estructura productiva, procurando dar cuenta de los desequilibrios emergentes entre los sectores y subsectores industriales que la conforman, y a las trabas que imponen a la continuidad y dinamismo del desarrollo, globalmente considerado. Éste es, justamente, el tema prioritario del apartado siguiente.

2. Sectores industriales y estructuras de mercado¹⁷

Conviene presentar esquemáticamente la composición sectorial de la producción, clasificándola de modo que se configure como útil para el análisis de la denominada “industrialización reciente”, y de los problemas que emergen en y para su desenvolvimiento.

¹⁶ Los análisis en que se sustenta esta apretada síntesis se encuentran en las tesis de M. C. Tavares mencionadas en la bibliografía, que datan de 1975 y 1978 (la primera, publicada en 1985).

¹⁷ Además de las obras de M. C. Tavares hasta ahora mencionadas (1975, 1978 y 1981), las consideraciones de este subapartado y del siguiente también encuentran apoyo en varias tesis de maestría y doctorado presentadas en la Universidad de Campinas, a saber, Gonçalves (1976); Possas (1977); Baltar (1977). Asimismo, se ha tenido en cuenta el artículo de Tavares, Façanha y Possas (1978).

I	C1 – Industria automotriz – Industria de material eléctrico	S1 – Productos metálicos diversos – Aparatos eléctricos de uso específico	
II		C2 – Industrias metálicas básicas – Derivados del petróleo	K2 – Bienes de capital
III	C2 – Industria de bienes de consumo no durables	S3 – Insumos de origen agrícola – Insumos específicos de origen industrial	

El diagrama anterior reitera la clasificación vista precedentemente (apartado II, I), registrando con más detalle los elementos sobre los cuales cabe introducir ciertas consideraciones adicionales.

i] El sector I incluye los componentes de la estructura industrial que ejercen el liderazgo de su desenvolvimiento. Si se lo considera desde la perspectiva del uso de la producción, se percibe que la misma consiste en bienes de consumo duradero (C1), que provienen esencialmente de la industria automotriz (vehículos automóviles, código núm. 3843 de la CIU) y de la industria de material eléctrico (aparatos de radio, televisión y comunicaciones, y otros aparatos eléctricos de uso doméstico, códigos núm. 3832/3 de la CIU). Asimismo, se consignan en el diagrama ciertas actividades en que se originan bienes intermedios (S1), destinados específicamente a integrarse a los de consumo duradero, los más de ellos productos metálicos (por ejemplo, autopartes, códigos núm. 3812/19 de la CIU), y aparatos eléctricos también de uso específico (por ejemplo, los destinados a vehículos automotores y a ciertos electrodomésticos, código de núm. 3839 de la CIU).

El concepto de liderazgo posee más de un sentido. ¿Cuál de ellos se les puede dar a “estos sectores que hasta hoy no tienen un peso significativo en la producción corriente industrial”? (Tavares, 1981, p. 31). Según se señala, en el sentido de que este sector es el que comanda “el proceso de acumulación de capital [...] privado” (Tavares, 1981, p. 31) durante la nueva fase de industrialización, obrando asimismo como fuente esencial de estímulo a la acumulación en actividades situadas “hacia atrás” en la cadena productiva, esto es, las que componen el sector II.

En cuanto a la conformación del mercado correspondiente a este sector, los hechos se visualizan como reveladores del predominio de una estructura oligopólica que, simplificada, puede asimilarse “al concepto de oligopolio dife-

renciado-concentrado” (Tavares, 1981, p. 36) de Labini. A esta estructura principal, propia de la fabricación de bienes C1, se acopla una subestructura también inscrita en la metal-mecánica, constituida por empresas medianas, en general nacionales, productoras de bienes S1, cuya demanda es comandada por las empresas oligopólicas terminales.

En estas últimas se presenta un muy fuerte predominio, cuasi absoluto, de las filiales de grandes empresas transnacionales. Su liderazgo en la industrialización reciente se expresa en un crecimiento de la producción de estas filiales que tiende a darse por “delante de la demanda”, esto es, con márgenes de capacidad ociosa planeada, inducidos por la “rivalidad oligopólica” propia de los mercados que componen.¹⁸

En las economías de industrialización tardía, como las de América Latina, cualquier filial sólo puede establecerse a una escala de dimensiones mínimas, en cotejo con la que prevalece en la matriz correspondiente. Es por ello que, desde la perspectiva de cada una de estas matrices, las dimensiones de las filiales que se instalen no aseguran la presencia de “barreras a la entrada”. La opción que se revela como preferible y preferida —la de estar presentes en mercados en expansión real o virtual— lleva a instalar filiales y a participar con ellas en la “rivalidad oligopólica” antes mencionada. Las formas en que esta rivalidad se expresa son canalizadas por la vía de la diferenciación de productos, por la acentuación de los esfuerzos de venta (*marketing*, mecanismos de distribución), e incluso por competencia de precios.¹⁹

ii) Como se vio en los comentarios previos, el sector I corresponde esencialmente a los bienes durables de consumo, aunque para mayor precisión se incluyeron en él algunos insumos que se incorporan físicamente a los mismos. Por contraste, el sector II atañe no ya a bienes de consumo de cualquier tipo sino, de forma exclusiva, a los medios de producción. Entre ellos se destacan los insumos de uso difundido (S2), que en el diagrama anterior aparecen subdivididos entre los provenientes de las industrias metálicas básicas (código núm. 37 de la CIU) y los derivados del petróleo (códigos núm. 353/4 de la CIU). Este diagrama también hace referencia explícita a los bienes de capital, incluyéndolos en un único símbolo (K2), ya sean estandarizados, de uso común en diversas actividades, o alternativamente, no estandarizados, contruidos *ad hoc* como equipos básicos de ciertas plantas industriales.

¹⁸ Puede entenderse que cada empresa genera exceso de capacidad respecto de su participación en el mercado, y no respecto del mercado como un todo. Así, la capacidad ociosa global se verifica por exceso de plantas, y no por el tamaño de alguna planta en particular. Se verá posteriormente que el continuo exceso de capacidad productiva se configura como una fuente relevante de las fluctuaciones en el crecimiento, tanto del sector como de la industria en su conjunto.

¹⁹ A partir de cierto grado de maduración industrial, la competencia de precios tiende a verse facilitada por la introducción de progreso técnico, reductor de costos, y asimismo, por un mayor aprovechamiento de las escalas “excesivas” disponibles. El patrón de competencia oligopólica a que se viene aludiendo se ha traducido, también, en estrategias de exportación destinadas a desplazar rivales en los mercados de la región.

Ex professo, no se procede a la explicitación gráfica de otros insumos homogéneos, como el cemento, el papel, ciertos productos de la industria química o los flujos de energía eléctrica. Tampoco se consigna visiblemente otra modalidad de la inversión real de gran relevancia: la infraestructura que conforma el sector público. La razón de éstas y otras exclusiones arbitrarias consiste en que, al hacerlas, el diagrama pasa a reflejar de forma sucinta una segunda noción de liderazgo. Si bien se mira, en él están registradas las ramas o sectores que componen el llamado “complejo metal-mecánico” (del que forman parte C1, S1, S2, y K2). En este complejo toma cuerpo el que se designa habitualmente como “paradigma metal-mecánico”, expresión síntesis del intenso progreso técnico que se va dando tanto en la mejora de los procesos productivos, como a través de la generación de nuevos bienes, particularmente de consumo duradero. Aunque en condiciones muy diversas, la introducción y difusión de este paradigma y del progreso técnico en que el mismo consiste “lidera” el desarrollo de la economía mundial en los “años dorados”, y está en la base de la “nueva industrialización” de la periferia, objeto de los análisis comentados en estas páginas. Cabe resaltar, asimismo, que el efecto impulsor del progreso técnico, conducido a través del complejo metal-mecánico, posee cierto requisito a un tiempo lateral y esencial: el desenvolvimiento de la industria de derivados del petróleo, y el acceso a insumos que en ella se originan, de amplia utilización en gran parte de los productos de oferta dinámica. De ahí la mención explícita a esta industria clave, en el diagrama anterior.

En lo que concierne a las estructuras de mercado, las del sector II, y asimismo, las que corresponden a los insumos homogéneos y de uso difundido mencionados en el párrafo anterior, son *grosso modo* definibles mediante la noción de oligopolio puro, según la nomenclatura de Steindl, o bien de oligopolio concentrado, si se sigue la de Labini. En tal tipo de estructura sí operan las barreras a la entrada, principalmente con base en las discontinuidades o especificidades tecnológicas, que por lo general se traducen en la especial relevancia de las economías de escala.

En actividades componentes del sector II y en las productoras de insumos homogéneos de uso difundido, así como en los mercados en que todas se inscriben, se encuentran presentes filiales de empresas transnacionales, empresas públicas y grandes empresas nacionales. Esta composición tripartita caracteriza a las economías de mayor mercado y mayor avance en el proceso de industrialización. En otras, en que este proceso se configura como más incipiente, predomina la presencia de los dos primeros tipos de empresas, aunque también en ellas parece irse abriendo camino a la gradual instalación de algunas empresas nacionales.

En las etapas de instalación de las distintas actividades, así como en etapas posteriores de ampliación de las respectivas capacidades instaladas, la competencia no se realiza por la vía de los precios, por lo general fijados administrativamente o con fuerte incidencia de las políticas públicas. Si en cualquiera de estas

etapas la competencia se diese por la vía mencionada, los conocimientos tecnológicos y el poder financiero “de las empresas extranjeras [resultaría] casi inevitablemente en la desaparición de las nacionales” (Tavares, 1981, p. 39). La permanencia en el mercado de estas últimas, sea que logren mantener sus niveles de participación o tengan que reducirlos, depende de su poder económico e influencia política, y con ello, de las posibilidades que se les presentan para acceder a patrones favorables de financiamiento o de los subsidios públicos. Puesto en otros términos, una presencia de empresas nacionales de cierta significación implica el establecimiento de algún tipo de barrera a la entrada, “que requiere por lo regular la protección explícita o tácita del sector público” (Tavares, 1981, p. 39).

iii] Aunque no son las únicas, las formas de intervenir de este sector en mercados de oligopolio puro o concentrado guardan relación con decisiones atinentes a su propia participación en los mismos. En parte, las inversiones públicas se orientan a proveer economías externas que las actividades privadas (tanto nacionales como de propiedad foránea) demandan y necesitan, a raíz de las condiciones desfavorables, de atraso, de las cuales parte la industrialización reciente. Esa tarea consiste, en lo esencial, en la provisión de infraestructura y de “insumos baratos”, con base en financiamientos estatales que no guardan condiciones de economicidad. Pero también sucede que en diversas actividades emprendidas se “adoptan criterios de acumulación interna y de expansión de tipo capitalista privado” (Tavares, 1981, p. 39). Implica ello que “las empresas (públicas) pasan a trabajar con un alto grado de eficiencia microeconómica” (Tavares, 1981, p. 39), llegando incluso a constituirse como grandes conglomerados, conducentes a obtener economías de escala o avances tecnológicos considerables. Sin embargo, como podrá verse con posterioridad, estos logros a nivel micro bien pueden presentarse como disociados de ciertos requisitos macroeconómicos, compatibles con la continuidad de la acumulación industrial y global.

Ya se dijo que en los mercados caracterizables como de oligopolio puro o concentrado, en los cuales se intercambian los distintos tipos de medios de producción, participan empresas transnacionales y grandes empresas de capital nacional. También se dijo que, dadas las ventajas tecnológicas y la capacidad financiera de las matrices de las primeras, la sobrevivencia de las segundas se verá condicionada por alguna suerte de favorecimiento originado en la acción estatal. Desde otro ángulo, puede afirmarse que distintas “fracciones del capital”, tanto nacionales como foráneas, pugnan a través de la forma de operar de esos mercados por intereses que les son propios. También se señaló que las empresas de propiedad pública participan de algunos de esos mercados, en tanto se ocupan de la producción de aquellos tipos de bienes. Resulta, así, comprensible que esta presencia empresarial del Estado constituya una forma de particular relevancia para incidir en la pugna de intereses privados antedicha, con un virtual favorecimiento a la conciliación entre los mismos. También es

claro que ésa no es la única forma de promover negociaciones estratégicas y compromisos entre fracciones del capital, en tanto los respectivos intereses se ven afectados por las políticas públicas aplicadas en distintos ámbitos: las de financiamiento, las impositivas, las de protección y subsidio al comercio exterior, etcétera.

Por otra parte, la evolución de los niveles y condiciones en que se realiza la producción en los distintos oligopolios, tanto privados como públicos, y asimismo, el grado de su predominio en los mercados donde actúan, van alterando los marcos en que se inscriben los intereses de las distintas fracciones representadas, y obligando a la readequación periódica del papel del Estado. Según se aduce, son esas transformaciones las que están en la base de "las tendencias recientes a una mayor participación del Estado en casi todos los países latinoamericanos" (Tavares, 1981, p. 40). Tales transformaciones "explican también la emergencia de *jointventures* entre capital extranjero y nacional, privado y público, en ciertos sectores donde sus intereses de expansión son solidarios" (Tavares, 1981, p. 40).

iv] Cierta observación ligada a la anterior merece destacarse: se entiende que esas tendencias obedecen esencialmente a cambios económicos, acaecidos en los ámbitos de la producción y de los mercados. De ello deriva que las mismas no se visualizan como relacionadas con cualquier fortalecimiento significativo de posiciones estatizantes, y tampoco con el resurgimiento o acentuación de posiciones nacionalistas, como las que coexistieron en fases previas de la industrialización del área, en particular en los años cincuenta.

Por otra parte, puede apreciarse que las consideraciones sobre los sectores en que se originan los medios de producción, y sobre las estructuras de mercado correspondientes, son portadoras de cierto rasgo típico del estructuralismo latinoamericano: el reconocimiento de que su análisis requiere penetrar en relaciones "más que económicas". Justamente, este tipo de relaciones se expresa en el doble papel atribuido al Estado, en la nueva fase de industrialización: la participación productiva directa y la articulación de los intereses de distintas "fracciones del capital".²⁰

v] El tercero de los sectores consignado en el diagrama anterior comprende a las industrias de bienes de consumo no durables (C2), así como a las actividades que les proveen de insumos corrientes (S3), en parte de origen agrícola, pero

²⁰ Más adelante se volverá sobre el tema del Estado. Por el momento, cabe observar que la admiteda "no acentuación" del estatismo y del nacionalismo convergen con el reconocimiento de una fase de "capitalismo dependiente-asociado". Se entiende que la misma corresponde a un patrón de industrialización renovado y dinámico, donde Estado y capital nacional conservan funciones necesarias, pero adecuadas a las de la fuerza expansiva clave, constituida por la creciente presencia de grandes empresas transnacionales. Por lo demás, estos puntos de vista se configuran como convergentes con los de F. H. Cardoso, de quien proviene la expresión "capitalismo dependiente-asociado".

también provenientes de actividades y ramas de la industria liviana, donde se generan insumos caracterizables como “específicos”, en tanto son partes de aquellos bienes, esto es, se incorporan a su constitución física.

En cuanto a las estructuras de mercado peculiares de este sector, se entiende que las mismas “se aproximaría(n) a un símil del oligopolio competitivo (Steindl) y/o diferenciado (Labini)” (Tavares, 1981, p. 36). En esas estructuras coexisten, “en proporciones variables, [...] pequeñas y grandes empresas nacionales y [...] algunas grandes empresas extranjeras” (Tavares, 1981, p. 36). Varias de estas últimas son relativamente antiguas, aunque también en estos sectores y mercados se han venido dando procesos de desnacionalización, durante el periodo de industrialización reciente. En diversos casos la desnacionalización se ha dado en términos absolutos, es decir, por quiebra o compra de empresas nacionales. En otros casos ha ocurrido una desnacionalización caracterizable como relativa, en tanto conlleva la ampliación de las cuotas-parte de los mercados que corresponden a las empresas transnacionales, dado que son éstas las que poseen aptitud para capitalizarse y lograr un salto tecnológico (como en la industria textil-sintética), o para lograr economías de integración vertical importantes (como las verificadas en las industrias química, farmacéutica y de cosméticos).

La desnacionalización a que se acaba de aludir va de la mano de un proceso de concentración productiva y económica. Pero éste no se da sólo en empresas de propiedad foránea, sino también en empresas nacionales de grandes dimensiones. Asimismo, además de las ya mencionadas, la concentración se extiende a varias otras ramas productoras de bienes de consumo no duraderos (son ejemplos la industria del tabaco y diversas ramas de la industria alimentaria, muchas de las cuales resultan significativamente renovadas y modernizadas), con apoyo en sistemas de multiplantas y en cadenas de comercialización ampliadas y mejoradas.

Según se señala, en el sector III al que se viene aludiendo, la transnacionalización y la concentración no implican cambios significativos en las estructuras de mercado. Esto es, aquellas no son tales que conduzcan a extremos de poder monopólico, sino a alteraciones diversas según ramas y sectores, sin variación sustantiva del predominio del oligopolio competitivo.

La razón de fondo consiste en que, en el marco de esta estructura de mercado y de los patrones productivos subyacentes, la competencia se realiza por la vía de la diferenciación de productos, y sólo muy lateralmente por medio de la reducción de precios. Tiene ello un doble efecto. Por un lado, la diferenciación preserva la supervivencia de múltiples empresas, acotando de este modo los márgenes para que la concentración se acentúe. Por otro, aun cuando emergen considerables diferencias de costos, los precios relativamente incambiables permiten la supervivencia de empresas medianas e incluso pequeñas, la cual se apoya en la protección de la competencia externa, punto de interés común para los participantes de los mercados internos, más allá de sus diferencias en cuanto a grados de concentración.

La diferenciación de productos en los sectores de bienes de consumo gene-

realizado posee implicaciones que conviene poner de manifiesto. Más allá de que envuelva gradaciones en la calidad de esos bienes, de más en más tal diferenciación se hace visible a través de la que se establece entre distintas marcas, al tiempo que va siendo reconocida y considerada “sustantiva” bajo el influjo de continuados esfuerzos de mercadotecnia.

Si bien se reflexiona, el tipo de diferenciación recién aludida, de fuerte base publicitaria, en verdad oculta una homogeneidad entre las distintas variantes de bienes de consumo no duraderos, en cuanto a su aptitud para satisfacer las necesidades a las que son destinadas. A su vez, ese tipo *sui generis* de diferenciación tiene efectos sobre la dinámica sectorial, que se configuran como de particular relevancia.

Esta diferenciación resulta “ser incapaz de afectar la tasa global de crecimiento del sector” (Tavares, 1981, p. 37) de bienes de consumo no duraderos; en otros términos, “la elasticidad de sustitución entre productos (pretensamente) inferiores y superiores no es suficiente para alterar la tasa de crecimiento de la demanda final agregada de (esos) bienes de consumo” (Tavares, 1981, p. 37).

vi] Una conclusión adicional, particularmente relevante, dimana de las consideraciones anteriores. El que ha sido identificado gráficamente como sector III no se configura como una base sobre la cual puedan asentarse procesos de acumulación y desenvolvimiento intensos. Una vez que alcanza cierto grado de maduración –que por cierto sobreviene en los meros comienzos de la industrialización reciente– el ritmo de la expansión de este sector resulta bajo, tendiendo “a coincidir [...] con la tasa de crecimiento general de la economía urbana” (Tavares, 1981, p. 37).

En otros términos, una virtual intensidad dinámica de la nueva industrialización habrá de tener como fundamento esencial las expansiones aceleradas (y como se verá, conjuntas) de los sectores I y II, y será acompañada por crecimientos concomitantes de otros sectores modernos. El empleo y los ingresos generados en todos ellos originan gran parte de la demanda urbana de bienes de consumo no duraderos. Pero la urbanización y metropolización derivan asimismo de la afluencia, hacia las ciudades, de masas de marginados o de trabajadores informales, que también inciden en la conformación de la demanda antedicha. Tanto esa demanda, como la oferta con que se nutre, pueden considerarse como procesos “reflejos”, consecuencias o derivaciones de aquellas dinámicas y expansiones clave, antes mencionadas. Contrariamente, como ya se dijo, en los nuevos tiempos de la industrialización internacionalizada, aunque modernizándose, la “vieja” industria liviana deja de ser fuente plausible de dinamismos relevantes.

3. “Desproporciones” productivas y tendencias cíclicas

Se vio anteriormente que una noción de equilibrio, considerada en las posiciones de Tavares, atañe a la “adecuación” de tres estructuras: la de los salarios y dis-

tributiva, la del consumo y la de la producción. Por otra parte, también se indicó que esta “adecuación” consiste en el logro de cambios concomitantes en esas estructuras, de tal índole que permitan mantener cierta dinámica del conjunto, o bien, cierta tasa sostenida del crecimiento de la economía de que se trate.

Este referente genérico puede ser simplificado, a fin de facilitar la presentación del análisis del proceso de industrialización reciente y de los problemas que suscita, propio de las posiciones antedichas. Tal simplificación consiste en centrarse en los cambios que ocurren en la tercera de las estructuras mencionadas –esto es, la de la producción– volviendo para ello al diagrama que la representa. Aún más, también en beneficio de la simplicidad y claridad, resulta conveniente ceñir las consideraciones que siguen a las ramas industriales elaboradoras de los bienes de consumo durables y de medios de producción (sectores I y II del diagrama, delimitados por líneas continuas), con exclusión de otras, como las vinculadas con la elaboración de bienes de consumo no duraderos (sector III, delimitado por líneas punteadas). Más allá de la conveniencia de facilitar la comprensión de los argumentos, estas inclusiones y exclusiones poseen cierta justificación básica: como pudo verse con anterioridad, los sectores directamente tratados se configuran como claves para la dinámica de la nueva industrialización; en cambio, los que no han merecido una consideración explícita presentan en general, durante la misma, un comportamiento reflejo, inducido por aquella dinámica, a todas luces la más relevante.²¹

i] Dimana de lo anterior que aquel referente genérico de equilibrio, que se relacionara con la “adecuación” de los cambios de tres estructuras, puede ser a la vez simplificado y complementado, mencionando un requisito supletorio: el de que se verifique un comportamiento también “adecuado” en la expansión de los sectores industriales antedichos. En concreto: puede suponerse y postularse que el equilibrio dinámico de una economía periférica en que se implanta la nueva industrialización deberá observar ciertas condiciones de proporcionalidad entre los sectores I y II, o mejor, entre las respectivas tasas de crecimiento.

Este breve y simple referente adicional es el que mejor habilita a penetrar en el análisis de la industrialización reciente, propio del enfoque comentado.

En primer término, conviene considerar de forma aislada los argumentos relativos al ámbito de la producción material. Un aspecto clave de las posturas

²¹ Cabe agregar algunas observaciones adicionales sobre el tema de las inclusiones y exclusiones. En el diagrama que orienta estos comentarios, no se han hecho constar ciertos sectores de bienes de producción, al sólo efecto de tornar más visible el nexo privilegiado existente ente la nueva industrialización y el complejo metal-mecánico, y la fuerte relación del desarrollo de este último con la industria petrolera. Sin embargo, tales sectores, que producen los insumos homogéneos mencionados con anterioridad –cemento, derivados de la industria química–, aparecen implícitamente en la argumentación que sigue. Por necesidades de simplificación, se excluyen de la misma no sólo los bienes de consumo no duraderos, sino también otras actividades económicas relevantes, de las cuales la construcción y los servicios de transporte y financieros son ejemplos conspicuos.

de Tavares consiste en admitir que el crecimiento de las economías de tipo periférico fundado en el complejo metal-mecánico se verá sometido a fluctuaciones, atribuibles a desvíos del patrón de equilibrio dinámico descrito en el punto anterior. Por otra parte, se entiende que estos desvíos derivan de desproporciones entre las tasas de expansión de los sectores privilegiados en el análisis.

En última instancia, tales desproporciones, así como las inestabilidades macro-dinámicas que suscitan, tienen en su trasfondo razones de orden técnico; a saber, la virtual inexistencia de indivisibilidades de escala en el sector de bienes de consumo duradero (sector líder), y la presencia o emergencia de fuertes indivisibilidades en el sector de medios de producción.

Puede concebirse que, en cualquier periodo de auge de la nueva industrialización, este último sector habrá de expandirse con exceso de capacidad (inevitablemente, a raíz de las indivisibilidades de escala). También es dable pensar que la gradual acumulación de esa capacidad excesiva vaya generando aumentos considerables de la demanda enfrentada por el sector líder, que tiende así a crecer con intensidad. Pero a la larga, las dimensiones de la capacidad ociosa en el sector de medios de producción básicos comprometerá su expansión ulterior, generándose un efecto contrario al precedente, tanto en el sector líder como en la economía en su conjunto.

ii] El tema de las estructuras de mercado puede vincularse al análisis de las desproporciones sectoriales, complejizándolo, pero sirviéndole a la vez como complemento relevante.

Tal como fueron planteadas en el punto anterior, las desproporciones “técnicas” entre sectores o entre sus ritmos de expansión constituyen desproporciones verificadas entre las respectivas capacidades instaladas sectoriales, a su vez dependientes de los volúmenes sectoriales de la inversión y de los ritmos a los cuales varían. Pero la inversión (o sus variaciones temporales) no puede ser disociada de las estructuras de mercado.

Así pues, la importancia otorgada por Tavares a estas estructuras no depende sólo del reconocimiento “ineludible” de aspectos de la realidad demasiado notorios para ser desconsiderados, sino a la necesidad y conveniencia de integrarlas a la lógica de su análisis.

La primera estructura a considerar es la del oligopolio diferenciado-concentrado, correspondiente al sector líder (sector I). Con anterioridad se supuso que no existen razones técnicas (como las indivisibilidades de escala) para que en él se genere capacidad ociosa. Sin embargo, las empresas transnacionales, claramente predominantes en este sector, invierten en él con márgenes de capacidad subutilizada. Y esto a raíz de que el carácter de la competencia —la estructura de mercado— hace que esa sobreinversión se configure como necesaria y posible. Necesaria, en tanto cada filial reconoce la conveniencia de contar con cierto grado de capacidad excedentaria, prerrequisito para su virtual acceso a una mayor parte del mercado, mediante la competencia por diferenciación de pro-

ducto. Posible, en cuanto la condición oligopólica redundaba en precios y márgenes de ganancia en principio, y por periodos, compatibles con la retribución adecuada del capital invertido, aun cuando se la calcule considerando la sobreinversión prevalecte.

La segunda estructura de mercado importante consiste en el oligopolio puro, que prevalece en el sector de medios de producción (sector II). En lo relativo a este sector, las postulaciones de Tavares parecen compatibles con la admisión de que razones técnicas hacen necesario que en él se genere capacidad ociosa. Además, se reconoce que el tipo de mercado la viabiliza. Por un lado, las rigideces de escala redundarían en la necesidad de establecer tamaños de planta excesivos respecto del mercado correspondiente a cada uno de los medios de producción que se considere. Pero por otro, se abren posibilidades de sobreacumulación relacionadas con los tipos de mercado respectivos, que permiten a los oligopolios manejar los precios, asegurándose de esa forma —aunque también por periodos— márgenes y tasas de ganancia compatibles con su sustentabilidad a largo plazo.

iii] En puntos previos, las fluctuaciones del nivel de actividad se presentaron simplícidamente (y *ex professo*) como asociadas a razones de tipo técnico: a indivisibilidades presentes en el sector de medios de producción (y sólo en él), que se traducían en exceso de capacidad (primero en él). Ahora bien, las consideraciones sobre las estructuras de mercado permiten aproximarse más, o de forma más completa, a los puntos de vista de Tavares sobre las fluctuaciones del nivel de actividad propias de la industrialización reciente.

Como ya se indicó, en el sector de medios de producción coexisten grandes empresas transnacionales, privadas nacionales y públicas. La constitución y características de estas últimas dependen del accionar del Estado, tema al que se volverá más adelante. Pero según se aduce, la capacidad ociosa en aquel sector va más allá de la que las indivisibilidades de escala hacen inevitables. Por otra parte, en el sector líder, la capacidad ociosa no aumenta como consecuencia y con posterioridad al crecimiento de la misma en el sector de medios de producción, sino de forma independiente y concomitante.

Se entiende que, como contraparte de esos aumentos de la capacidad ociosa en los dos sectores considerados, en ambos se estarán verificando procesos de sobreinversión, esto es, adiciones a la capacidad instalada mayores que las requeridas por la producción corriente. Asimismo, se entiende que a raíz de la sobreinversión global, y mientras ésta prosiga, se irán generando aumentos considerables de las demandas de ambos sectores, que a su vez obrarán como acicate para aumentar las producciones correspondientes. Cabe reiterar, además, que la índole de los mercados en que tales sectores se inscriben hace que, en ellos, la capacidad instalada se vaya incrementando “por delante” de esos aumentos de las respectivas producciones.

En síntesis, las fases expansivas de los ciclos de producción industrial se apo-

yan en procesos de sobre-inversión en los dos sectores considerados, y originan aumentos de los niveles de capacidad ociosa prevaecientes. Pero este *modus operandi* supone la existencia de límites a la expansión. En algún punto del tiempo, estos niveles afectarán decisivamente la continuidad de las inversiones sectoriales. Así por ejemplo, podrá suceder que virtuales requerimientos de medios de producción originados en el sector líder se satisfagan mediante el uso de capacidad ociosa preexistente; y que la debilidad de los efectos aceleradores (sobre la demanda) que ello supone redunde en que los nuevos aumentos de la producción de bienes durables de consumo pasen a realizarse, también, con base en el uso de capacidad ociosa previamente disponible.

iv] Según se aduce, “los ritmos de crecimiento de la inversión y de la producción corriente de los bienes de consumo duradero y de[...] los medios de producción [...] pueden acelerarse periódicamente, pero no son capaces de sustentarse por mucho tiempo” (Tavares, 1981, p. 32). En otras palabras, en el nuevo patrón de desarrollo industrial, las fases de expansión cíclica resultan breves, al influjo de incrementos de la capacidad ociosa cuyas sucesivas reiteraciones pasan a percibirse como insostenibles, e inciden negativamente sobre la inversión. Sobreviene, pues, la fase opuesta, de caída del nivel de actividad o de merma significativa de su tasa de crecimiento. Se entiende asimismo que, en las economías periféricas, y bajo el patrón antedicho, la reversión de esta fase y la retomada del movimiento expansivo no se logran por la mera forma de operar de los mecanismos de mercado; requieren de “decisiones ‘autónomas’ de inversión, en las cuales el Estado [...] desempeña un papel decisivo” (Tavares, 1981, p. 32). Al respecto, cabe reiterar que los principales temas concernientes al papel del Estado se consideran más adelante.

Como ya se ha indicado, los “grandes márgenes de capacidad ociosa [...] frenan el ritmo de inversión industrial” (Tavares, 1981, p. 32). Resulta de ello que “la reversión del ciclo tiende a producirse [...] por razones claramente internas” (Tavares, 1981, p. 32). Aún más, de la renovación analítica debida a Tavares deriva que la industrialización reciente de las economías periféricas presenta ciclos productivos –y virtuales bloqueos al crecimiento– que se configuran como endógenos, esto es, como dependientes de fenómenos y tendencias que se desarrollan “en el interior” de esas economías.

El nuevo análisis contrasta con el propio de la tradición cepalina básica. Como pudo verse (en especial en los capítulos 1 y 2), ésta atribuyó las discontinuidades en los procesos de industrialización y crecimiento periféricos a la emergencia de desequilibrios externos (iniciados en la balanza comercial y dependientes de su comportamiento). Sin desconocer la incidencia de tales desequilibrios en desajustes macroeconómicos de corto plazo, se puso énfasis en los de largo plazo; a saber, la imposibilidad de expandir las importaciones requeridas para la buena marcha de aquellos procesos. También en el ámbito de la tradición antedicha, se teorizó sobre el estrangulamiento externo (capítulo 5, 1),

entendiéndolo como resultado de una sucesión de desequilibrios conducentes a problemas de balanza de pagos o a niveles de endeudamiento externo que terminan por bloquear la industrialización y el crecimiento, es decir, por conducir a la estagnación económica.²²

v] Cabe preguntarse cómo se concilia el “nuevo endogenismo” con los “viejos argumentos” fundamentados en el comportamiento del sector externo. Un primer aspecto de la argumentación concierne a los cambios en el flujo de capitales foráneos que acompañan a la nueva industrialización.

Según se aduce, tanto en la etapa de instalación como en las sucesivas ampliaciones de la misma (rápidas por periodos, en tanto comportan, a la vez, la instalación de ramas o sectores y el incremento de capacidades productivas), “el financiamiento externo es la regla” (Tavares, 1981, p. 39). Por un lado, en lo que respecta a las empresas transnacionales, son muy flexibles los “límites a la oferta de capitales en la relación casa matriz-filial” (Tavares, 1981, p. 32). Por otro, las agencias internacionales dispusieron de financiamientos abundantes destinados a las empresas públicas, y también lo fueron las disponibilidades de créditos para la compra de equipos importados. Cabe señalar, asimismo, que en el periodo en que culmina y finaliza la nueva industrialización —esto es, en el lustro previo a la grave crisis desatada a comienzos de los años ochenta— los gobiernos de los países en desarrollo contaron con una alta disponibilidad de crédito en los grandes bancos internacionales, los cuales coadyuvaron al financiamiento de actividades productivas, públicas y privadas.

Como es claro, la disponibilidad de fondos recién referida “no permite que el bloqueo a la industrialización opere [...] tempranamente, por el lado del estrangulamiento externo” (Tavares, 1981, p. 32). Pero si bien se mira, la frase anterior —en verdad, reflejo y resumen de una constatación— lleva a preguntarnos si aquel fenómeno habrá de producirse, a algún plazo. Como se verá enseguida, la respuesta pasa por la cuestión de los requerimientos de bienes de capital, y por la medida en que tales requerimientos pueden llegar a traducirse en ingentes demandas de importaciones de estos bienes.

Anteriormente se indicó que un desenvolvimiento sostenido de la nueva actividad industrial ha de tener como uno de sus fundamentos imprescindibles la expansión “adecuada” o “proporcionada” de los dos sectores clave del complejo metal-mecánico (productores de bienes de consumo duradero y de medios de

²² Previamente a los análisis que se están considerando, Tavares elaboró versiones de las teorías del desequilibrio y del estrangulamiento externo, incluidas en el artículo “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil” (1964), referido con anterioridad. Aunque parten de la experiencia de este país, tales versiones se inscriben a plenitud en la tradición mencionada: cumpliendo requisitos de coherencia, explican aquellos fenómenos con base en “desproporciones” entre sectores de la producción material o entre sus tasas de crecimiento. Conviene señalar que, en las explicaciones “endógenas” sobre fenómenos similares, la posición metodológica en que las mismas se apoyan en nada se altera, en tanto siguen sustentándose en “desproporciones” de igual naturaleza.

producción), cuyo complejo brinda el sostén básico a la actividad antedicha. Pero, además, también se insinuó que ese complejo se configura como expresión de un paradigma tecnológico que en él se va plasmando y materializando.

Lo consignado en el párrafo anterior posee implicaciones que no carecen de importancia. El desenvolvimiento industrial, el crecimiento del complejo metal-mecánico que está en su base, y la expansión “proporcionada” de los dos sectores clave que lo componen, requieren la generación continua de progreso técnico, así como su incorporación también continua al aparato productivo. Y esto de forma de ir logrando –pautada y gradualmente, pero a la vez ampliada a más y más sectores– condiciones de competitividad externa e interna.

Conviene reiterar que estos logros tienen como base la consecución de progreso técnico. Junto con ello, cabe también poner de manifiesto que, en los puntos de vista que aquí se comentan, se reconoce que los avances tecnológicos demandan el diseño y la puesta en práctica de políticas públicas, y que éstas con frecuencia se asocian al desenvolvimiento del sector de bienes de capital.

Al respecto, se indica que si estas últimas son inexistentes o insuficientes, puede suceder que este sector posea “pequeñas dimensiones y [esté] mal articulado con la base técnica de los sectores líderes de la economía” (Tavares, 1981, p. 31). Tras periodos prolongados de industrialización –esto es, a muy largo plazo– podrán sobrevenir condiciones caracterizadas por la acumulación aluvial de importaciones de aquellos bienes, y “finalmente por el estrangulamiento de la capacidad para importar” (Tavares, 1981, p. 31), o bien, por el llamado “estrangulamiento externo”.

vi] Parece claro que la violenta crisis de base financiera a que ya se hizo referencia, cuya eclosión se produjo en México, en 1982, no guarda vínculos con este tipo de estrangulamiento, analíticamente considerado como plausible tan sólo en plazos dilatados. Sin embargo, tal análisis resulta de relevancia, en tanto se asocia a consideraciones relativas al progreso técnico, tema que conviene volver a considerar.

Según se aduce, carece de viabilidad y de sentido práctico “retomar el *desideratum* desarrollista y nacionalista” (Tavares, 1981, p. 41) [...] “de completar la estructura industrial con [...] la implantación de un sector autóctono de bienes de capital” (Tavares, 1981, pp. 21-22). El simplismo e irrealismo de esta postura no depende sólo del grado incipiente de desarrollo general y tecnológico alcanzado en economías de industrialización tardía, como las de los países latinoamericanos. Incide en ello otro factor de especial significación, que se liga “a las estructuras capitalistas reales existentes en nuestros países” (Tavares, 1981, p. 41). Signadas por la internacionalización, tales estructuras han ido suscitando, de más en más, formas interconectadas y solidarias de “los comportamientos de las grandes empresas transnacionales, nacionales y estatales” (Tavares, 1981, p. 41), comportamientos en los cuales el *desideratum* antedicho no parece configurarse como objetivo relevante. Aún más, a medida que la “industrialización avan-

zada” procede, la inversión pública tiende a verse condicionada por los intereses de grandes bloques económicos, lo que inhibe o limita su virtual papel en “la tan añorada autonomización tecnológica” (Tavares, 1981, p. 42), supuestamente dependiente de la ampliación de los sectores de bienes de capital.

Negadas las virtudes de esta ampliación, las ideas de Tavares parecen confluír con las de Fajnzylber, objeto de consideración detallada en el capítulo 11. Basta por ahora indicar que en la base de estas últimas se encuentra una conceptualización del progreso técnico, desarrollada en tiempos cercanos a los trabajos que aquí se comentan, y no sin conexión con los mismos.²³

Simplificando al extremo, el contenido fundamental de esta conceptualización deriva de admitir que en las economías periféricas, el progreso técnico puede ser generado o adaptado y asimilado con mayor facilidad si se diagraman políticas tecno-productivas orientadas hacia ciertos conjuntos específicos o “núcleos” de actividades. Los esfuerzos iniciales bien pueden estar dirigidos hacia actividades productoras de bienes en las cuales la frontera tecnológica (esto es, las “mejores prácticas”, ya alcanzadas en los grandes centros) se encuentra más próxima y resulta, por ende, más fácil de alcanzar. Pero importa señalar que la eficacia de esos esfuerzos requiere que las políticas impulsoras prevean la realización de avances tecnológicos en los distintos eslabones de la cadena productiva en que aquellos bienes se inscriben, incluso los que concierne a la elaboración de los bienes de capital pertinentes. La recomendación en pro de tales esfuerzos articulados se liga a que, justamente por serlo, el progreso técnico logrado en unas actividades beneficiará a las otras por la vía de la reducción de costos, o si se quiere, por la generación de las que más tarde pasaron a denominarse “economías externas tecnológicas”. Según se admite, la elección inicial de cierto conjunto (núcleo) específico de actividades no resultará impeditiva de que desde él se produzcan “derrames” hacia otras actividades del sistema económico, ni que tales derrames den lugar a la emergencia de nuevos núcleos portadores de dinamismo tecnológico, en parte arraigado en la elaboración de nuevos bienes de capital, situada “aguas arriba” de la cadena de producción correspondiente.

Las consideraciones anteriores, relativas a la consecución de progreso técnico, enfatizan la necesidad de proceder por núcleos de actividades, obrando mancomunadamente en los sucesivos eslabones de las cadenas productivas que esas actividades conforman. Si bien se mira, aunque centrado en el avance tecnológico, este modo de ver replica el viejo argumento cepalino compartido por Tavares, según el cual, para evitar la emergencia de desequilibrios externos, y a la larga el bloqueo del desarrollo implicado en el estrangulamiento externo, se requiere emprender la producción (sea ésta sustitutiva o de bienes industriales exportables) de forma concomitante en sus distintos eslabones, o al menos

²³ En este sentido, cabe señalar que las obras de Fajnzylber consideradas constan de la bibliografía adjunta a la tercera parte del presente documento.

hacerlo con grados considerables de concomitancia. Este proceder implicará la conformación gradual de industrias de bienes de capital adecuadas a los requisitos de los “núcleos” y sectores que se vayan expandiendo, lo que a su vez evitará la acumulación de demandas de importaciones de estos bienes, esgrimida muchas veces como fuente virtual del bloqueo del desarrollo.

vii] La forma renovada de mirar hacia el progreso técnico, que el punto anterior aborda brevemente, refuerza destacar el “*desideratum* desarrollista y nacionalista” de ampliar el sector de bienes de capital, concebido como fuente clave y prioritaria del progreso técnico. Pero al mismo tiempo, vuelve a convalidar la idea de que este último se configura como requisito del gradual avance en las condiciones de competitividad externa e interna, a su vez básicas para la expansión de una estructura industrial crecientemente internacionalizada. Por último, brinda un fuerte fundamento adicional a los puntos de vista de Tavares, de acuerdo con los cuales ni el progreso técnico, ni la industrialización, ni el desarrollo como un todo, pueden lograrse sin una activa y bien orientada participación del Estado. La consideración de su papel es el objeto del apartado que sigue.

4. *El Estado y la viabilización del desarrollo industrial*

Como ya se anticipó, se postula que “la participación de la inversión pública requerida [en] las economías latinoamericanas en proceso(s) de industrialización intenso(s)” (Tavares, 1981, p. 33) ha de ser creciente.

Puesto en otras palabras, la elaboración analítica relativa a estos procesos reconoce explícitamente la adopción de cierta “hipótesis central” (Tavares, 1981, p. 33), que le sirve de punto de partida: “la inversión pública está obligada a aumentar más que proporcionalmente sus gastos en infraestructura y en la industria pesada de insumos básicos con objeto de romper estrangulamientos existentes [en las etapas de expansión], y de evitar futuros bloqueos al crecimiento” (Tavares, 1981, p. 33).

Bien puede entenderse que la “hipótesis central” recién referida tenga en su base el reconocimiento de las condiciones de atraso imperantes al comenzar a acelerarse la “industrialización avanzada”, esto es, del escaso desarrollo previo de las estructuras productivas de las economías de tipo periférico. Son estas carencias iniciales de orden técnico las que otorgan un papel protagónico, cualitativo y cuantitativo, a las inversiones públicas. Enfocadas “por el lado de la oferta, [se entiende, así, que las mismas] deben concentrarse crecientemente en sectores estratégicos como energía, comunicaciones, transportes, urbanización y otros no menos importantes gastos en capital social básico, que son responsables de las ‘economías externas’ del sector industrial” (Tavares, 1981, p. 33).

Pero este papel clave de tales inversiones, en tanto fundamentan el desarrollo de actividades estratégicas, posee cierta contrapartida que importa transformar en

visible: la misma consiste en que “la composición sectorial de las inversiones públicas se vuelve progresivamente más integrada y subordinada a la dinámica de (la) expansión industrial” (Tavares, 1981, p. 33) como un todo. En los puntos que siguen, podrá verse que esta tendencia deriva de las condiciones de internacionalización con que el desenvolvimiento industrial se va produciendo.

i) En páginas previas se han hecho reiteradas referencias a estas condiciones. Conviene ahora precisar en algo su significado. Según se aduce, con aquel desenvolvimiento se crean “de un golpe las empresas, las industrias y los mercados, o sea, las fuerzas productivas capitalistas correspondientes a una etapa avanzada del capitalismo mundial” (Tavares, 1981, p. 40).

Asimismo, se entiende que este proceso “lleva a una internacionalización sucesiva de las diversas etapas productivas en el seno de cada industria” (Tavares, 1981, p. 40). Por cierto, el término internacionalización concierne a la fuerte presencia y al protagonismo de las empresas transnacionales en variadas actividades (y en particular, las componentes de sectores líderes, como el de bienes durables de consumo). Pero además, aquel término alude a la readaptación de los métodos técnicos y organizacionales de empresas de capital nacional, público o privado, así como al estrechamiento de los vínculos con las de capital foráneo, en parte inductores de tal readaptación.

Por otro lado, los cambios producidos “en el seno de cada industria” son a la vez, e indisolublemente, cambios en las relaciones de propiedad; esto es, envuelven la readaptación o expansión de distintas “fracciones del capital”, definibles fundamentalmente con base en la importancia de los activos que detentan, y de los sectores en que esa apropiación se inscribe.

ii) También se indicó con anterioridad que los vínculos entre empresas y actividades no son sólo los de tipo técnico, plasmados en conexiones intra o intersectoriales. Tampoco están limitados a aquellos que se producen a través y en el marco de la forma de operar de los mercados. Tales vínculos son a la vez de índole social y política, esto es, se verifican en un ámbito “más que económico”, en el cual se produce “una articulación voluntaria o forzada, promovida por el Estado” (Tavares, 1981, p. 40), que acompaña la readaptación y expansión de las distintas fracciones del capital. Pero más que esta constatación genérica sobre ese ámbito, importa referir qué concepción se tiene, en el marco del enfoque comentado, sobre las tendencias imperantes en la articulación a que se acaba de aludir.

Al respecto, se entiende que “cuanto más desarrollada está la estructura industrial, más [...] solidarios son los comportamientos de las grandes empresas transnacionales, nacionales y estatales” (Tavares, 1981, p. 41). Asimismo, se destaca que “paradójicamente, cuanto más avanzada es la industrialización, tanto más integrada se encuentra [...] la inversión pública a la dinámica del conjunto de grandes bloques de capital internacionalizado” (Tavares, 1981, p. 42).

Tiene lo anterior implicaciones relevantes, en tanto indicativas de que “el

radio de maniobra de nuestros Estados para alterar el comportamiento de las grandes empresas y modificar [...] la estrategia industrial, es limitado" (Tavares, 1981, p. 42). Aún más, los modos de compatibilización de los intereses de "fracciones del capital" expandidos e internacionalizados, entre sí y con los del propio Estado, parecen acotar los grados de autonomía de este último, dificultando un accionar del mismo conducente a los objetivos del desarrollo.

iii] Dos son los principales efectos macroeconómicos negativos, resultantes del debilitamiento de la "autonomización" del Estado, uno concerniente al largo plazo, y el otro a fenómenos de índole coyuntural, de corto plazo. En estas notas se ha optado por concentrar la atención en el primero.

Más allá de ineficiencias administrativas y de gestión, este efecto se pone de manifiesto en la ineficacia de la diagramación y puesta en práctica de políticas conducentes a la consecución de proporciones "adecuadas" entre los sectores de la producción industrial, requeridas, si no para una cabal continuidad de su expansión, al menos para prolongar los auges cíclicos. Una derivación de esta misma incapacidad es la que se expresa en la carencia o insuficiencia de la inversión pública autónoma, necesaria sea para atenuar las contracciones o bien para servir de punto de apoyo a la participación de comportamientos expansivos.

Cierto aspecto particular, pero a la vez relevante, de esta aparente ineptitud del Estado para llevar adelante políticas productivas conducentes, atañe a los temas del avance tecnológico y del sector de bienes de capital. Un ejemplo de tal ineptitud aparece en la política de reserva del mercado interno y de financiamiento público para la compra de equipos nacionales, que no impidió la competencia de equipos importados, ni evitó el desperdicio de la capacidad instalada en el sector protegido. Por contraste, se señala que el desarrollo de los bienes de capital debió "ser programado con una demanda regular del sector público y políticas de estabilización que lo pondrían en condiciones de enfrentar la competencia internacional" (Tavares, 1981, p. 35).²⁴

iv] Se acaba de aducir que las dificultades que enfrenta el accionar del Estado no son sólo de índole técnica y económica. Según se vio, se consideran también como de base sociopolítica, en tanto los modos de conformación y desenvolvimiento de los vínculos entre "fracciones del capital" coartan su autonomía, esto es, le abren márgenes de maniobra insuficientes para alcanzar y mantener las proporciones entre sectores de la industria requeridas para su expansión continua.

Importa tener presente que las consideraciones que anteceden aluden únicamente al desarrollo de un patrón industrial internacionalizado, al cual no se integran las masas marginales y los trabajadores informales urbanos que, *ex hypo-*

²⁴ Obsérvese la convergencia de este argumento con el que sugiere la instalación de sucesivos "núcleos de dinamización tecnológica", a los que corresponden instalaciones de sucesivas actividades productoras de bienes de capital, todas ellas competitivas (véase el apartado 3, vi).

tesis, seguirán teniendo dimensiones significativas, y permanecerán “segmentados” de las renovadas condiciones de modernidad que este patrón trae consigo.

Aquel tema del nuevo patrón industrial, y no este otro vinculado a la pertinencia de la pobreza y la exclusión, es el objeto principal de los esfuerzos de teorización que aquí se comentan. Sin embargo, al culminar estos esfuerzos, se incluyen breves referencias a un asunto que los sitúa en un campo común, estableciendo entre ellos un vínculo relevante: la democracia.

Se apunta claramente a la necesidad de su profundización sustantiva, “que implica un avance del control político de las masas sobre los aparatos de Estado, a todos los niveles” (Tavares, 1981, p. 42). Ello se configura como requisito de atenuación de la considerable influencia de las “fracciones de capital” emergidas de la industrialización internacionalizada, y a la vez, como fuente de autonomización del propio Estado.

La profundización democrática merece, pues, una consideración destacada, convergente con la de otros pensadores, que también la abordaron en tiempos en que la democracia misma no terminaba de restaurarse, en varios países del área. La coincidencia mayor entre los puntos de vista entonces aflorados consistió en admitir que sólo una “hegemonía ampliada”, inclusiva de los sectores sociales mayoritarios en la conformación del poder político, abriría camino a un patrón de desarrollo económico y socialmente viable.²⁵

v] La concepción de M. C. Tavares, descrita en los apartados anteriores, presenta un particular interés analítico. Éste se asocia a la capacidad de esa concepción para aprehender el llamado “proceso de industrialización internacionalizada”, propio del periodo 1965-1980, de un modo que a la vez altera y enriquece las anteriores visiones estructuralistas del desarrollo, sin por ello alejarse de la corriente básica que las mismas fueron conformando. En concreto: la concepción antedicha examina con rigor la presencia de un ciclo endógeno peculiar del proceso mencionado, al tiempo que logra relacionarlo con tendencias propias del sector externo, pre-teorizadas en aquellas visiones. Por otra parte, ciclo interno y condicionamientos externos se abordan desde una perspectiva claramente estructural: con base en proporciones (o desproporciones) que conciernen a la adecuación y continuidad (o a la inadecuación y discontinuidad) de la expansión industrial y del crecimiento económico, globalmente considerado. Por último, ambos procesos se visualizan también desde una perspectiva “más que económica”, esto es, enfocados nuevamente a partir de sus interconexiones con fenómenos sociopolíticos.

Sin desmedro de reconocer sus vínculos con desarrollos posteriores del estructuralismo –a veces visibles, como en la obra de Fajnzylber, otras tenues o

²⁵ A fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, la particularísima relevancia del tema de la democracia y de su profundización fue compartida, entre otros, por F. H. Cardoso, J. Medina Echavarría y R. Prebisch, cuyos enfoques son revisados en el capítulo 10.

tácitos, como algunos detectables en trabajos recientes de la CEPAL— también ha de señalarse que los esfuerzos de teorización recién sintetizados padecen una clara limitación temporal, que aparece con la crisis de comienzos de los años ochenta. Sin embargo, la posibilidad de ese cambio abrupto no fue por entero ignorada. En efecto, cierta frase, a la vez que reconoce su posibilidad, se configura hasta cierto punto como premonitoria: se aduce en ella que se está “ahora en riesgo de desnacionalización frente al ataque de la nueva ideología liberal internacionalizante” (Tavares, 1981, p. 41). Pronto se haría visible su predominio, y con él, la plena caducidad del patrón de desarrollo anterior.

9. DESARROLLO Y CULTURA LA PERSPECTIVA DE CELSO FURTADO

La obra de Celso Furtado posee cierto rasgo peculiar y distintivo. A diferencia de las de otros estructuralistas latinoamericanos, este autor aborda con amplitud el tema de la cultura y establece una conexión explícita entre cultura y desarrollo. En su visión del desarrollo se halla presente, por esa vía, una articulación armoniosa de los varios componentes del todo social y de su dinámica. Tal visión totalizadora se configura como de particular importancia, en tanto constituye una base para la construcción de opciones a las propuestas de desarrollo hoy dominantes, con fuerte arraigo en posturas neoliberales.

Esa integralidad y esa relevancia conforman el hilo conductor de las notas que siguen, extendido a lo largo de los cinco apartados que las componen. El primero atañe a las apreciaciones de Furtado sobre los aspectos económicos del subdesarrollo, centradas en las dificultades que la “condición periférica” impone a los procesos de avance técnico y de acumulación de capital. Ese apartado se refiere, además, a las estructuras sociales en que estas dificultades se inscriben, y al modo en que se relacionan los procesos económicos con los sociopolíticos.

El apartado II describe los vínculos entre desarrollo y cultura, a partir de los planteamientos que sobre los mismos realiza Furtado, a un alto nivel de abstracción. En este referente básico se apoyan los puntos de vista según los cuales una apreciación adecuada del desarrollo requiere percibirlo como enriquecimiento del sistema de la cultura, globalmente considerado.

El apartado III atañe a la llamada “civilización industrial”. Al respecto, Furtado señala que ésta se consolida en un conjunto de países europeos durante la segunda mitad del siglo XIX, desde donde se va extendiendo a nivel planetario. La importancia de considerarla radica en que sus contenidos básicos, o mejor, las ideas y valores que se configuran como sus rasgos esenciales, conforman una explicación con fuerte arraigo histórico de la tendencia a la transmutación de medios en fines, a la cual se le otorga especial mención. Como se verá oportunamente, esa expresión apunta a señalar que los medios materiales del desarrollo cultural —la acumulación y el progreso técnico— son vistos como objetivos prioritarios, si no únicos, oscureciendo los altos fines que se inscriben en la cultura no material, y que verdaderamente enriquecen la existencia humana.

El apartado IV contrasta ciertos rasgos del desarrollo periférico con los que corresponden a los centros, a lo largo del proceso de difusión de la civilización industrial. Esta comparación procura esclarecer que, en el primero, la tendencia a la transmutación de medios en fines asume cierta forma específica: la

dependencia cultural. De la misma y de su reiteración deriva que el desenvolvimiento de la periferia se vea persistentemente limitado o impedido.

Según se aduce, superar este condicionamiento negativo depende de que emerjan, en las sociedades periféricas, fuerzas capaces de dinamizar la creatividad en los distintos ámbitos de sus respectivos sistemas culturales, y de afianzar de ese modo la identidad cultural propia. Ese despertar de energías y esa reafirmación de la identidad es la esencia de lo que se entiende por desarrollo endógeno, propuesta estratégica objeto del apartado v.

I. EL PROCESO DE SUBDESARROLLO

i] Sostiene Furtado que su trabajo de teorización tuvo como punto de partida un desacuerdo con la visión convencional sobre las economías que desde comienzos de los años cincuenta pasaron a llamarse subdesarrolladas, pues una lectura atenta de los datos entonces disponibles sugirió la existencia de dos procesos diferenciables. Uno, el que siguieron los países donde primero prendió la revolución industrial, hacia fines del siglo XVIII. El segundo, el que siguieron los países que renovaron su conexión con los mismos durante la segunda mitad del siglo XIX, a través de un esquema de división internacional del trabajo signado por una fuerte especialización geográfica. Estos últimos se especializaron en la producción de bienes primarios, cuyas exportaciones tuvieron como contracara las importaciones de medios de producción, y también de bienes de consumo de origen industrial.¹

Ese esquema de división internacional del trabajo deriva de dos procesos interconectados. Pero es la diferenciación que se produce entre ellos, o mejor, la percepción de esa diferenciación, la que abre cauce a la interpretación del proceso propio del subdesarrollo, o si se quiere, a la elaboración de una teoría del subdesarrollo. Furtado es quien primero introduce esta terminología, definiendo con ella lo que considera un ámbito especial de la elaboración analítica en las ciencias sociales: justamente, el de la teoría del subdesarrollo.

ii] Se entiende que las diferencias entre estos procesos —o entre centros y periferia, para volver a la nomenclatura de Prebisch— comienzan a hacerse perceptibles atendiendo a las que existen en las conexiones entre progreso técnico y acumulación. En los centros, la industrialización procede con un avance técnico sostenido e intenso, que permite que la acumulación también se vaya dando de forma continua, a largo plazo. El avance técnico trae consigo un aumento perti-

¹ Furtado no ignora ni niega la existencia de conexiones previas. Pero sí postula que, según los casos, en diferentes momentos del periodo mencionado, un fuerte vínculo externo se genera, renueva o dinamiza. Se produce así, en ese periodo, la plena instauración de lo que Prebisch y diversos estructuralistas denominaron “desarrollo hacia afuera”.

naz de la cantidad de capital por hombre ocupado. Ese carácter de las nuevas técnicas –intensivo en capital, y por ende ahorrador de mano de obra– no impide que esta última tienda a escasear, suscitándose un alza gradual de los salarios. Sin embargo, ésta no entorpece la continuidad de la acumulación, pues el propio progreso técnico va permitiendo la consecución de márgenes de ganancia compatibles con su dinamismo. El progreso técnico no se traduce sólo en la generación de nuevos procesos productivos o en la alteración de los preexistentes, sino también en la creación de nuevos bienes de consumo. Con éstos se va haciendo frente a una demanda que se incrementa y diversifica, como resultado del aumento de las rentas de la propiedad y también del aumento del nivel y de la masa de salarios.

iii] La anterior no es más que una imagen estilizada y simplificada de un proceso económico complejo, planteada tan sólo como una *démarche* analítica, como un referente² que permite esclarecer el proceso anverso, esto es, el que resulta del subdesarrollo. Para delinear sus características más relevantes, conviene comenzar redefiniendo muy brevemente las que atañen al periodo de expansión “hacia afuera”, el cual –como ya se señaló– tiene lugar en la segunda mitad del siglo XIX, extendiéndose *grosso modo* hasta la crisis de 1929.

Furtado identifica y caracteriza a ese periodo como de “especialización geográfica”. Durante la vigencia de este patrón de desenvolvimiento, el progreso técnico penetra en las actividades primarias de exportación y en otras con las que se vincula directamente (por ejemplo, los transportes y la infraestructura en que se apoyan), pero no llega a extenderse a conjuntos más o menos amplios de actividades preexistentes, en los cuales la productividad del trabajo permanece reducida. Según se aduce, en el propio sector exportador, la generación de progreso técnico, así como su incorporación efectiva al proceso productivo, resultan escasas o lentas. Sin embargo, ello no obsta para que en este sector se verifiquen aumentos significativos de la productividad del trabajo y del excedente económico,³ primordialmente derivados de cambios en el uso de los recursos (por ejemplo, destinar tierras a nuevos productos y la expansión de la frontera agrícola).

Se entiende que el carácter acotado del progreso técnico y de los incrementos de la productividad resulta desfavorable, desde la perspectiva de la acumulación de capital. Por otro lado, se arguye que una parte considerable del excedente gestado con la expansión exportadora se destina al consumo y a su diversificación, de donde se deriva un fuerte compromiso a mantener los niveles y ritmo a los cuales la acumulación procede. La debilidad de esta última implica una tasa de expansión de la demanda de fuerza de trabajo en actividades de productividad elevada que resulta exigua, en comparación con la tasa de expansión

² En verdad, este referente tiene en su base el descrito con mayor amplitud en el capítulo 5, II.

³ Tal como aquí es utilizado, el concepto de excedente económico puede definirse indistintamente como la diferencia entre producto y salarios, o bien como la que existe entre el producto y la cantidad de bienes requeridos para satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población.

de su oferta.⁴ A su vez, esta disparidad se refleja en la presencia continua de vastos contingentes de mano de obra ocupada en condiciones de productividad y de remuneración reducidas; esto es, en esa presencia masiva del subempleo peculiar del subdesarrollo, definitoria de un rasgo clave del mismo: la heterogeneidad social y su pertinacia.⁵

iv] Se dijo antes que en el desarrollo hacia afuera las técnicas de productividad elevada eran aceptadas básicamente en el sector exportador y correlatos. Cuando la periferia toma el camino de la industrialización, las técnicas modernas se extienden a un número más amplio de actividades y ramas, en especial en el ámbito de la manufactura, así como en otros componentes del sector secundario. Sin embargo, al emprenderse este camino, se parte de un patrón de especialización productiva que limita la capacidad de generar nuevas técnicas; y también de alterar, adaptándolas, las técnicas que se fueron desarrollando y complejizando a lo largo de los procesos de industrialización más tempranos, acaecidos en los grandes centros.

Esa “dependencia tecnológica” —esa necesidad de utilizar técnicas gestadas en los centros— posee ciertas implicaciones negativas. Tales técnicas se plasman habitualmente en procesos productivos de gran escala, excesiva con respecto al tamaño de los mercados que se van conformando con el proceso de industrialización de la periferia. Por ende —y en mayor o menor medida, según las actividades— el capital invertido durante ese proceso tenderá a quedar parcialmente ocioso; en conexión con ello, la productividad del trabajo alcanzada en estas actividades tenderá a ser inferior a la que potencialmente podría lograrse con las tecnologías disponibles. Así pues, la inadecuación de la escala en que tales tecnologías se vierten posee una incidencia negativa sobre los resultados del esfuerzo de acumulación, cualquiera que sea la intensidad de este esfuerzo (identificable con la magnitud de la tasa de ahorro).

Pero ha de tenerse presente, además, que las técnicas gestadas en los centros obedecen al designio de ahorrar mano de obra, del cual deriva una elevada dotación de capital por persona ocupada. Esta alta densidad de capital —claramente diversa de la dotación relativa de recursos con que comienza y se desarrolla la industrialización periférica— resulta desfavorable desde la perspectiva de la canti-

⁴ Puesto en otros términos, no se cumplen las condiciones referenciales de “suficiencia dinámica” descritas en el capítulo 5, II, 2.

⁵ Como se vio con anterioridad, usualmente el concepto de heterogeneidad estructural corresponde a la coexistencia de empleo (ocupación en condiciones de productividad elevada o normal) y de subempleo (ocupación en condiciones de productividad reducida), y al alto porcentaje del segundo en la ocupación global. El concepto de heterogeneidad social de Furtado agrega al anterior la consideración de los bajos niveles de ingreso correspondientes al subempleo, que traen consigo dificultades para la satisfacción de las necesidades básicas. A este último concepto se opone el de “homogeneidad social”, que caracteriza a los centros. Al respecto, señala que la “homogeneización social no se refiere a la uniformización de los patrones de vida, y sí a que los miembros de una sociedad satisfagan de forma apropiada las necesidades de alimentación, vestimenta, vivienda, acceso a la educación, al placer y a un mínimo de bienes culturales” (Furtado, 1992a, p. 38).

dad de mano de obra absorbida con cada unidad de capital invertido; y según Furtado, obra en perjuicio del ritmo de generación de empleo productivo asociado a la acumulación de capital.

Los párrafos anteriores señalan que los dos aspectos de la inadecuación de las tecnologías generadas en los centros –sus escalas y dotaciones de capital excesivas– desfavorecen tanto a la acumulación de capital como a la absorción de mano de obra en condiciones de alta productividad, durante la industrialización periférica. Sin embargo, ello no significa que deba ignorarse que este proceso implica la introducción de nuevas técnicas y la elaboración de nuevos bienes, y asimismo, el aumento del excedente económico, que encuentra otras fuentes en la actividad industrial. Ni tampoco desconocer que las dinámicas conexas de la acumulación y de la incorporación de mano de obra de productividad elevada dependerán crucialmente de la utilización del excedente económico que esas dinámicas generan, y del cual se nutren.

A este respecto, se postula que durante la industrialización periférica continúa dándose en los centros una acentuada diversificación y refinamiento de las pautas de consumo, y que esas mismas pautas renovadas se imitan en la periferia, donde los ingresos medios permanecen a niveles considerablemente más bajos. Asimismo, se entiende que ese patrón de uso del excedente –esa exacerbación prematura del consumo imitativo– compromete las dimensiones de la acumulación y de su ritmo, reforzando a la vez la escasa absorción productiva de mano de obra y la pertinacia del subempleo.⁶

v] Necesidad de adoptar técnicas generadas en los centros; imitación de pautas de consumo foráneas, condicionante depresivo del esfuerzo de acumulación; escasa amplitud de la absorción de mano de obra en condiciones de productividad elevada: tales son, en apretada síntesis, los elementos interconectados que caracterizan a la industrialización periférica; en conjunto, ellos provocan la reiterada presencia masiva de subempleo estructural que impide el aumento de los salarios, dando lugar a la concentración del ingreso, y a través de la misma, a la persistencia de la heterogeneidad social.

Conviene complementar la argumentación anterior con la que se refiere a la estructura de la demanda de bienes de consumo y a sus mutaciones, en parte ya considerada. El referente básico de tal argumentación atañe a los patrones de cambio que van ocurriendo en esa estructura, en los grandes centros industriales. Según se admite, una y otra vez surgen en ellos nuevos bienes de consumo que comienzan a producirse con técnicas de desarrollo incipiente y a escalas reducidas. Los altos costos implicados restringen su adquisición a un conjunto limitado de miembros de los estratos de altos ingresos. En instancias posteriores, a medida que las técnicas maduran y las escalas se amplían, la consecuente reducción de costos

⁶ Puesto en otros términos, tampoco el proceso espontáneo de industrialización emprendido por la periferia abre cauce al cumplimiento de condiciones de “suficiencia dinámica”, a las que alude el capítulo 5, II, 2.

permite que el consumo de los nuevos bienes se vaya difundiendo a miembros de estratos de ingresos más bajos. La anterior es una imagen simplificada de una tendencia general, consistente en una dinámica de continua ampliación de los mercados, en la que se suceden etapas de discriminación y de difusión del consumo de distintos productos, lo cual implica la diferenciación continua de las pautas de consumo correspondientes a los distintos estratos de ingreso, incluso los más bajos.

Esta dinámica, tanto global como por tipos de bienes, no se reproduce en el proceso de la industrialización periférica, a raíz de las limitaciones al aumento de los salarios y de la concentración del ingreso que la acompañan. En este proceso, el aumento del consumo tiende a concentrarse en los tramos de ingreso más altos, y en pautas caracterizadas por la diversificación y modernidad de los bienes que incluyen. Por otro lado, se entiende que tales pautas son reiteradamente renovadas, a raíz de la continua creación de nuevos bienes en los centros, y de la imitación e incorporación de los mismos en la periferia. En el desenvolvimiento industrial de esta última, se reitera, pues, una “adaptación del aparato productivo a esa demanda sofisticada [constituyéndose] un subsistema productivo de alta densidad de capital, [...] con poca capacidad de generación directa de empleo” (Furtado, 1978, p. 50), subsistema cuya expansión se ve comprometida por las limitaciones a la difusión de pautas renovadas de consumo impuestas por la concentración del ingreso. Como puede apreciarse, la consideración explícita de la composición sectorial o por tipos de bienes de la demanda de consumo refuerza conclusiones anteriores, respecto de las dificultades que enfrentan la acumulación de capital y la absorción de fuerza de trabajo, en la industrialización periférica.⁷

vi] Los tipos *sui generis* de cambio técnico y de acumulación que se van dando en la periferia no son disociables de las transformaciones en las estructuras sociales y en los sistemas de poder que se sostienen en las mismas. Esta “visión no reduccionista”⁸ de la economía se aclara trazando de nuevo un breve paralelo entre la periferia y los grandes centros.

En estos últimos, el desarrollo es fruto del impulso brindado a la acumulación por la clase capitalista, la cual controla los núcleos más importantes de decisión política, utilizándolos en consonancia con sus propios intereses. Pero el desarrollo también resulta del impulso hacia la mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora, impulso que adquiere fuerza y eficacia una vez que se absorben los grandes excedentes de mano de obra de las primeras etapas de la industrialización.

⁷ La incidencia de la estructura de la demanda sobre la acumulación y el crecimiento postulada por Furtado se revisó en detalle en el capítulo 7, I. Por otra parte, los nexos que establece entre acumulación, progreso técnico y absorción de mano de obra se examinaron en ese capítulo, apartado III. Serra y Tavares (apartado IV) elaboran una argumentación convincente sobre la imposibilidad de explicar con tales bases –como pretende Furtado– una supuesta tendencia a la estagnación.

⁸ Como se sustuvo en la introducción general, tal visión alude a una postura propia del estructuralismo latinoamericano, que no limita los tipos y funciones de los actores considerados a lo puramente económico. Ello a su vez implica proponerse una instancia de análisis de las relaciones socio-políticas, las cuales enmarcan y condicionan los fenómenos propiamente económicos.

En otros términos, el *modus operandi* del capitalismo incluyó en los centros la expansión de relaciones laborales basadas en el empleo asalariado y enmarcadas en la sindicalización, ambas cruciales para el aumento gradual de las remuneraciones de los trabajadores y para la concomitante ampliación del mercado interno.⁹

Un rasgo marcante de la industrialización periférica consiste en la apropiación de una parte considerable del excedente por grupos locales que lo utilizan para ampliar su propia esfera de acción. Aunque limitada por factores externos de gran importancia, la acción de estos grupos burgueses parece reproducir tardíamente el ascenso de la burguesía europea hacia el control del poder político, a partir de los inicios de la industrialización. Pero hay una diferencia mayor: en la periferia, la pugna por el poder de tales grupos está lejos de producir consecuencias similares en el plano social. Por un lado, ellos no se constituyen en instrumento de reconstrucción en profundidad de las estructuras sociales, cuyos rasgos de arcaísmo reflejan la supervivencia y el peso de estructuras preexistentes. Por otro lado, la apropiación del excedente por estos grupos no encuentra resistencia en los trabajadores, cuya conciencia de clase sólo se va conformando con lentitud, comprometiendo la consolidación de un poder sindical capaz de influir en la heterogeneidad social, que contribuya a reducirla.¹⁰

vii] Así pues, en los esfuerzos por elaborar una teoría del subdesarrollo, Furtado imbrica en un mismo análisis a procesos que considera como indisolublemente económicos y sociopolíticos. Pero otra característica básica de su enfoque, que lo transforma en peculiar y único en el contexto del pensamiento latinoamericano, consiste en la extensión de ese análisis al tema de la cultura, o más propiamente, consiste en subsumirlo en un análisis general de la misma. En verdad, es a través de este segundo "no reduccionismo" que se procura entender el desarrollo en su sentido más amplio, como desarrollo cultural global. El apartado siguiente concierne a este tema.

II. DESARROLLO Y CULTURA

i] Ya en obras tempranas, Furtado pone énfasis en el concepto de cultura y en su importancia para los esfuerzos de teorización sobre el desarrollo.¹¹ Tal punto de

⁹ Estos temas se revisan con amplitud, desde una perspectiva histórica, en el apartado III de este capítulo.

¹⁰ Como puede apreciarse, existe una clara convergencia entre estos puntos de vista con los de J. Medina y R. Prebisch, considerados con amplitud en el capítulo 5. En líneas generales, esa convergencia se extiende al modo de ver las relaciones sociales y de poder propios del enfoque de la dependencia debido a F. H. Cardoso y E. Faletto, objeto del capítulo 6.

¹¹ A modo de ejemplo, cabe mencionar la obra *Dialéctica del desarrollo* (Furtado, 1965), y en especial su capítulo II, titulado "El desarrollo económico en el proceso de cambio cultural".

vista lleva a sucesivos esfuerzos por enfocar el tema de la cultura desde una perspectiva abstracta o general. Con base en los mismos, se intenta percibirla como un sistema, y a la vez como un proceso acumulativo: según se concibe, la cultura ha de verse como un todo cuyas partes guardan coherencia entre sí, y por ende, como un sistema cuyo significado no se expresa cabalmente en el de una o algunas de sus partes; al mismo tiempo, se entiende que la cultura constituye un sistema en el cual el cambio y el enriquecimiento, son inherentes.

ii] Siempre en el marco de una perspectiva general, se entiende que ese cambio se explica por la introducción de innovaciones.¹² Éstas alteran la coherencia entre los componentes del sistema, de modo que la innovación en uno de ellos suscita una cadena de acciones y reacciones que se va extendiendo a los demás. Tal cadena podrá conducir al restablecimiento de una adecuación entre los componentes similar a la inicial, en cuyo caso el cambio cultural no se configurará como de gran magnitud o significación. O bien podrá ir marcando rupturas o transformaciones sucesivas que traigan consigo adecuaciones entre las partes del sistema –nuevas redefiniciones de su coherencia– sustancialmente distintas a las del punto de partida (Furtado, 1965, p. 38). Son estas grandes opciones, y la gama de posibilidades que se abre entre ellas en los procesos históricos concretos y en las culturas específicas, lo que procura sintetizar Furtado indicando que la cultura constituye un “sistema coherente”, susceptible de ir mutando y readaptándose, a lo largo del tiempo.

iii] Esta forma de percibir la cultura guarda estrecho vínculo con la noción del desarrollo peculiar y propia del pensamiento de Furtado, quien lo relaciona con dos procesos de creatividad. “El primero dice respecto a la técnica, al empeño del hombre de dotarse de instrumentos, de aumentar su capacidad de acción. El segundo se refiere a la utilización última de estos medios, a los valores que el hombre adiciona a su patrimonio existencial” (Furtado, 1984, p. 107).

En síntesis, se entiende que para dar curso al desarrollo, la capacidad creativa del hombre habrá de orientarse a la generación de innovaciones. Y ello tanto en el ámbito de la cultura material, perfilada en el avance técnico y la acumulación, cuanto en la cultura no material, constituida por el patrimonio de ideas y valores que una sociedad va construyendo.¹³ En el primero, las innovaciones

¹² Se verá enseguida que el concepto de innovación no se refiere sólo a la concreción de progreso técnico, sino que abarca a las que se introducen en distintos ámbitos de la cultura.

¹³ Sobre estas nociones de cultura material y no material, resulta pertinente la cita de Ogburn, W.F. que sigue, utilizada por Furtado: “Las tasas de cambio social no sólo difieren según las etapas del desarrollo social sino también para las distintas partes de la herencia social. Esa herencia puede dividirse, para los fines del análisis, en objetivos materiales (incluyendo los procesos de producción y uso) y la cultura no material, que incluye la organización social, la ciencia, el arte, la filosofía, la música, la pintura, la escultura, la religión, la moral, las costumbres, etcétera [...] Las partes de nuestra herencia social están íntimamente correlacionadas, y cuando una parte se modifica, las que están correlacionadas con ella también deben modificarse [...]” (Furtado, 1965, pp. 32-33).

permiten generar excedentes económicos adicionales, renovando el horizonte de opciones abierto a los miembros de la sociedad. Pero en verdad, son las innovaciones o invenciones en los ámbitos de la cultura no material las que, al ampliar el universo de ideas y valores, abren caminos de realización a las potencialidades latentes en esos mismos miembros. En otros términos, en este ámbito se desenvuelven aquellos impulsos creativos capaces de ayudar al hombre a ahondar en su autoidentificación, a través de actividades como la reflexión filosófica, la meditación mística, la creación artística o la investigación científica (Furtado, 1978, p. 84).¹⁴

iv] Profundizando en esta perceptiva abstracta o general concerniente al sistema cultural, agrega Furtado: “No se introducen innovaciones en una cultura sin suscitar resistencia, y éstas, la mayoría de las veces, se manifiestan a través de conflictos sociales. El conflicto resulta de la búsqueda consciente, por los miembros de una sociedad, de valores que se excluyen entre sí” (Furtado, 1965, p. 40). Según se reconoce, es en la cultura material donde tienden a surgir las tensiones que alimentan la conflictividad social. Pero también se admite que en diversos ámbitos de la cultura no material se van conformando ideas y valores a través de los cuales los hombres adquieren una visión de sí mismos y de su entorno, y con ella, una percepción consciente de esa conflictividad. Puesto en otros términos, en el devenir de distintos planos de la cultura no material se va configurando la conciencia crítica recién aludida, en que los conflictos sociales toman cuerpo y encuentran su expresión.¹⁵

v] Desde el ángulo de la conflictividad social y de su papel, adquiere especial significado la configuración de ideas y valores en el ámbito sociopolítico, pues éstos mismos constituyen el sostén básico de la acción política, de la canalización de “las fuerzas [requeridas] para la reconstrucción de estructuras sociales anquilosadas y para la conquista de nuevos avances en la dirección de formas superiores de vida” (Furtado, 1984, p. 28). Como se señaló anteriormente, Furtado pone especial énfasis en el enriquecimiento de la cultura no material, en tanto lo considera como la clave fundamental del desarrollo. Puede verse ahora que atribuye a este

¹⁴ Lo señalado no obsta para reconocer la importancia de que la innovación se vaya produciendo en los dos ámbitos mencionados. Al respecto, son pertinentes estas afirmaciones: “En su doble dimensión de fuerza generadora de nuevo excedente e impulso creador de nuevos valores culturales, ese proceso liberador de energías humanas (la innovación) constituye la fuente última de lo que entendemos por desarrollo” (Furtado, 1978, p. 82).

¹⁵ Furtado admite que esa conflictividad encuentra una de sus formas de expresión en la lucha de clases. Sin embargo, considera que este antagonismo y su papel transformador requieren “que las clases pertinentes estén en condiciones de generar visiones independientes del mundo” (Furtado, 1974, pp. 84-85), lo que a su vez supone cierto grado de autonomía cultural de las mismas. Se aprecia así —desde el ángulo del antagonismo antedicho— el papel destacado que se atribuye a la cultura no material y a su relativa autonomía, en el devenir histórico (al respecto, véase también Furtado, 1965, p. 39).

último otra clave también crucial, inscrita en cierto ámbito particular o más específico de aquella: el ámbito sociopolítico; ya que, según postula, es por medio de la activación política, impulsada por la voluntad colectiva, como se van logrando las innovaciones en ese mismo ámbito y en el marco jurídico-institucional que lo regula, de modo de reducir las tensiones generadas por la acumulación material y de alcanzar, por esta vía, la continuidad del propio desarrollo (Furtado, 1978, p. 88). Así pues, en la percepción del sistema global de la cultura propia de Furtado, resulta legítimo diferenciar tres ámbitos principales: el de la cultura material, que atañe en lo esencial al progreso técnico y a la acumulación, el concerniente a las relaciones sociopolíticas y a las ideas y valores que las fundamentan, y el conformado por los restantes y componentes de la cultura no material, designables por brevedad como “ámbito cultural”.¹⁶

vi] Esta perspectiva general es una clara expresión del doble no reduccionismo al que se ha hecho referencia en el capítulo anterior. Pero además, la misma pone de manifiesto otra peculiaridad del pensamiento de Furtado: su arraigada negación de toda forma de determinismo. A su entender, la evolución de toda sociedad depende crucialmente de percepciones y decisiones conscientes de ciertos actores sociales clave, así como de la determinación y pertinacia con que encaran su accionar.¹⁷ Este acendrado no determinismo guarda relación con la importancia brindada al sistema global de la cultura, pues la inducción y conducción de los cambios en este sistema por los actores sociales resulta indisoluble de las ideas y valores que los motivan, tanto los más generales como los que conciernen a los contenidos económicos y sociopolíticos de estos cambios.

vii] Una vez considerado el sistema de la cultura y sus componentes, cabe volver sobre las percepciones fundamentales de Furtado respecto del fenómeno del subdesarrollo, tratando de reducir a la forma más simple su visión de las características con que éste se expresa en la periferia latinoamericana.

A este respecto, aduce que desde la segunda mitad del siglo XIX ésta constituye un *locus* privilegiado de penetración del capitalismo, y que esta última no atañe sólo a las relaciones económicas propias del mismo. En conexión con ello, admite que esta penetración no se limita al ámbito material del progreso técnico y de la acumulación: supone que se extiende al ámbito sociopolítico, y que

¹⁶ Introducida a fin de facilitar consideraciones posteriores, esta diferenciación no implica negar los nexos entre las ideas y valores propios del segundo y tercer ámbitos, que a veces dificultan definir su pertenencia a uno u otro.

¹⁷ La siguiente cita se relaciona con esta concepción: “Si algo sabemos del proceso de creatividad cultural es exactamente que las potencialidades del hombre son insondables[...]” (Furtado, 1978, p. 82). El carácter insondable de esas potencialidades es parte del fundamento del no determinismo, y a la vez limita la capacidad de previsión de las ciencias sociales. Al respecto se afirma: “Las modificaciones estructurales deberían ser vistas como un proceso liberador de energías creativas, y no como un trabajo de ingeniería social en que todo es previamente concebido” (Furtado, 1998, p. 63).

también incide sobre el “ámbito cultural”, esto es, sobre el conjunto de ideas y valores donde se inscriben y perfilan los más elevados fines de la cultura.

Así pues, según estas percepciones más generales, el desenvolvimiento de la periferia latinoamericana puede y debe concebirse como condicionado por reiteradas instancias de penetración cultural. Pero además se reconoce que los nuevos elementos foráneos que esa penetración va incorporando, y la mezcla que producen en cada instancia con elementos preexistentes (tanto autóctonos como foráneos previamente adquiridos), resultarán impeditivos del afianzamiento y la expansión de una identidad cultural propia.¹⁸ En otras palabras, no se van generando las “conexiones sistémicas” necesarias para dar curso y continuidad al desarrollo (en la acepción más alta y amplia del término), levantando las sucesivas trabas que lo inhiben.

III. SOBRE LA “CIVILIZACIÓN INDUSTRIAL”

Aun cuando se hable del sistema global de la cultura, una consideración adecuada del desarrollo (y del subdesarrollo) requiere también considerar los dos componentes clave del método de las ciencias sociales. En el estructuralismo latinoamericano se admite que ese método posee una instancia de construcción abstracta, esto es, de la elaboración de referentes o paradigmas, o bien, de “tipos ideales”, que por su propia índole no se encuentran inmediata o directamente asociados a realidades históricas concretas, como es el caso del referente considerado en el capítulo previo. Pero por otra parte, el método ha de considerar tales realidades y precisar sus características, configurándose a la vez como histórico-estructural.¹⁹

Asimismo, al reconocer que a partir de la segunda mitad del siglo XIX el desarrollo de la región estuvo acompañado, o si se quiere, constituido en buena medida por un proceso de penetración tanto económica como cultural, Furtado postula la necesidad de abordar las bases históricas en las cuales ese proceso se asienta; a saber, la configuración en los grandes centros de la que se denomina “civilización industrial”. Sus rasgos culturales esenciales se consolidan en un conjunto de

¹⁸ Al concepto de identidad cultural se vuelve más adelante. En particular, en el apartado V se verá que el mismo resulta clave para la estrategia de “desarrollo endógeno”, propuesta por Furtado.

¹⁹ En la introducción general se realiza una descripción detallada de las especificidades metodológicas del estructuralismo latinoamericano. Una temprana aclaración de las mismas se hace visible en Furtado, cuando afirma que “la teoría del desarrollo económico[...] se proyecta en dos planos. El primero —donde predominan las formulaciones abstractas— comprende el análisis del proceso de crecimiento propiamente dicho, lo que exige la construcción de modelos o esquemas simplificados, [...] basados en relaciones[...] entre variables[...] consideradas[...] relevante(s). El segundo —que es el plano histórico— abarca el estudio crítico, por confrontación con una realidad dada, de las categorías básicas definidas por el análisis abstracto”. Respecto de este segundo plano, agrega “que[...] no es posible ignorar las diferencias de estructura entre economías de distintos grados de desenvolvimiento” (Furtado, 1961, p. 20).

países europeos durante el periodo antedicho. Aunque no carece de antecedentes, a partir de esa consolidación y de ese periodo la “civilización industrial” —plenamente constituida en Europa durante el mismo— se extiende a las sociedades de la periferia, así como a varias otras no comprendidas en la clasificación dicotómica que este término supone.²⁰

Luego de considerar con brevedad sus antecedentes, el presente capítulo se concentra en el modo en que Furtado conceptualiza la “civilización industrial” penetrando en sus principales rasgos, y de este modo, en el proceso histórico a través del cual la misma se difunde a nivel mundial, y de los condicionamientos que impone a la periferia.

1. *Antecedentes*

i] Como se acaba de indicar, la llamada “civilización industrial” se consolida en diversas sociedades europeas durante la segunda mitad del siglo XIX. Pero en lo que concierne a esta consolidación, entiende Furtado que ella es indisoluble de ciertos cambios fundamentales acaecidos en esas sociedades, a lo largo de un prolongado periodo.

ii] Dos de esos cambios, que se inician a comienzos del siglo XVI, tienen sus perfiles y contenidos clave en las llamadas “revolución burguesa” y “revolución científica”. La primera corresponde a mutaciones sociales y políticas aptas para impulsar la reorganización de los sistemas productivos europeos a base de criterios mercantiles. De más en más, estos criterios se extienden incluso a la tierra y a la fuerza de trabajo, alterando las relaciones tradicionales basadas en ellas, transformándolas poco a poco en elementos de la producción objeto de transacciones, que como tales adquieren “valor de cambio”.

Inicialmente conformada por los grupos sociales que se apropian del excedente de origen comercial, la clase burguesa extiende progresivamente sus intereses hacia los sistemas productivos, impulsando con esto su propia ampliación y reorganización.²¹ La apropiación del excedente generado en la producción se

²⁰ En el proceso de difusión de la civilización industrial a nivel mundial, Furtado distingue distintas “vías de acceso” a la misma. La difusión de la civilización industrial a Japón y a la Rusia zarista por una parte, y posteriormente la que se asocia a la revolución bolchevique, se configuran como las dos primeras vías de acceso a esa civilización. Se identifica una “tercera vía”, o “vía indirecta”, que resulta específica de las sociedades periféricas (Furtado, 1978, pp. 42-47). A su vez, en este análisis histórico se aclara que la referencia al contexto europeo se formula “en el sentido extendido, abarcando a las sociedades formadas por los europeos en espacios vacíos de clima templado de la América del Norte y de Oceanía” (Furtado, 1978, p. 42).

²¹ En esta instancia de la argumentación, Furtado (1978, p. 129) se refiere al excedente en el sentido más amplio del término, esto es, como el conjunto de “todos los recursos de que dispone una sociedad más allá de aquellos que necesita para reproducirse [...] afiriendo [...] el costo de esa reproducción [por] el nivel de vida de la masa de la población”.

configura como un elemento clave en el afianzamiento del poder económico de esta clase. En paralelo se va dando el gradual incremento de su poder político, a medida que los cambios productivos afectan las fuentes tradicionales del mismo, hasta entonces primordialmente asentadas en regímenes de propiedad de la tierra que imbricaban en grados diversos la tutela de la población.

A la par de las mutaciones económicas, sociales y políticas recién insinuadas, y en buena medida inducidos por ellas, se van gestando cambios en la institucionalidad. A su vez, éstos dan cabida creciente a la libre circulación de bienes, así como a los criterios de libre contratación en los diversos ámbitos del acontecer económico. La nueva institucionalidad permite ampliar y reforzar —en un *choc en retour*— el poder económico de la burguesía, y asimismo, conduce a consolidar su ascenso, reflejado en su participación creciente en las decisiones políticas.

En breve, apropiación de excedentes económicos en alza, ligados a la ampliación de los sistemas productivos, a la vez más eficientes. Sobre esa base, diversificación de intereses y aumento del poder económico; aumento concomitante del poder político; reafianzamiento de ambos por la vía de los cambios institucionales; y como símbolo y síntesis, ascenso del prestigio social de la burguesía. Tales son los rasgos clave que tipifican a la llamada “revolución burguesa”.²²

iii] El segundo proceso considerado tiene también sus inicios con el siglo XVI, y se manifiesta en la “revolución científica”. La expresión alude a los avances en el conocimiento de las ciencias naturales, con interacciones y repercusiones en el campo de la filosofía, así como en el enriquecimiento de las artes.²³

A la par de los avances mencionados, se consolida una visión según la cual la validez de los mismos puede y debe verse refrendada por construcciones abstractas basadas en la razón, esto es, sometidas al entendimiento crítico, a través de conjuntos adecuados de conceptos.²⁴ Por otra parte, se generaliza la aceptación de la observación y la experiencia, tanto en la convalidación empírica del conocimiento sobre el mundo físico, como para el logro de ulteriores avances en este conocimiento.

²² La caracterización de la misma, así como la del papel que cumple en el proceso histórico europeo que antecede a la “civilización industrial”, contribuyendo a la configuración de sus rasgos esenciales, se encuentran en Furtado (1978, pp. 33-42, 75-76, 127-133, 153-160).

²³ Reconociendo la simplificación involucrada en la identificación de ciertos hitos principales, Furtado (1978, pp. 158-159) destaca especialmente las contribuciones científicas de Copérnico, Galileo y Newton, y las reflexiones en el campo de la filosofía incorporadas primero por Descartes y luego por Kant.

²⁴ Según Furtado, esta presencia de la razón —este acucioso predominio de las reglas de la lógica— que adviene con la revolución científica se expresa en “una importante alteración en el estatuto de las matemáticas, [hasta entonces esencialmente la geometría] que dejaría de ser un instrumento de la física para transformarse en su matriz. En la visión del mundo que surge con Galileo y Descartes todo es matematizable” (Furtado, 1978, p. 155). Este nuevo estatuto de las matemáticas reaparecerá maguificado más tarde en la “civilización industrial”, transformándose en criterio básico de cientificidad en el campo de las ciencias sociales y reduciendo el espacio para la aprehensión de lo cualitativo.

iv] La confianza puesta en la razón, en lo que atañe al conocimiento del mundo físico, se fue extendiendo al ámbito de lo social. En ese ámbito, cada vez es más posible alcanzar la percepción de las reglas propias de su forma de operar y evolución, y la corroboración factual, objetiva, de las mismas.

Admitir la posibilidad de una percepción “científica” de lo social trajo de la mano el cuestionamiento de las bases de la legitimidad de los sistemas de dominación. Se entendió con ello que el poder político y su ejercicio ya no podían sostenerse en el mandato divino o en la fetichización de la memoria del pasado. A su vez, esta negación de los fundamentos consuetudinarios del poder trajo consigo la alternativa de asentarlo en una nueva visión de las posibilidades abiertas por el futuro (Furtado, 1978, p. 71). El elemento esencial de esta visión renovada consistió en percibir a la humanidad como continuamente perfectible. Pero en última instancia, el acendrado optimismo contenido en esa supuesta perfectibilidad se arraiga en otro: el que concierne a la posibilidad de que el hombre desarrolle plenamente sus facultades racionales, de modo de ir imprimiendo racionalidad a las pautas y normas de conducta prevalecientes en la sociedad que lo cobija.

En síntesis: la extensión de los modelos de la razón al conocimiento del mundo de lo social implicó un proceso de creciente secularización de la sociedad misma, cuyo rasgo clave es la admisión de que la fuente primordial de legitimación del poder se encuentra, justamente, en la propia razón.

v] El tercer antecedente tiende sus raíces en el largo desarrollo previo de los dos ya considerados, la revolución burguesa y la revolución científica. De ahí que se lo ubique en un periodo más cercano, comprendido entre fines del siglo XVIII y mediados del siglo XIX. Se trata de la “revolución industrial” (con más exactitud, de la “primera revolución industrial”), que Furtado concibe como un proceso de transición hacia la constitución plena –y posterior– de la denominada “civilización industrial”.²⁵

La revolución industrial se caracteriza por la gran intensidad del cambio tecnológico, que se expresa a través de la generación de nuevos métodos productivos, y asimismo de nuevos bienes. Según se aduce, además de acelerarse, el avance técnico se extiende a una amplia gama de actividades, suscitando ingentes aumentos de la división del trabajo –tanto entre aquellas como en los respectivos procesos de producción– con el consecuente incremento de la productividad de este recurso, también considerable.

Sin embargo, Furtado destaca la especial importancia que posee el aumento de la cantidad de mano de obra destinada a elaborar los medios de producción, por entender que este tipo de división del trabajo es el determinante principal

²⁵ “El último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX pueden ser vistos como una transición entre el largo periodo de gestación del nuevo orden social, y ‘lo nuevo’ en que llega a configurarse nítidamente la sociedad capitalista industrial” (Furtado, 1978, p. 39).

de los incrementos de su productividad. En otros términos, entiende que tales incrementos dependen crucialmente de la producción de nuevos medios, y en mucho menor medida, de la producción de nuevos bienes de consumo. Aún más, postula que en la primera revolución industrial, el desarrollo de las fuerzas productivas depende crucialmente de la elaboración de nuevos medios, pues es en ella donde se crean la gran mayoría de las innovaciones, y donde emergen comportamientos centrados en la preocupación y el interés de generarlas.²⁶

2. *Los principales rasgos y su significación*

i] Los tres antecedentes objeto del subapartado anterior son portadores de transformaciones culturales de gran envergadura, las cuales –como ya se anticipó– llevan a la configuración de sociedades donde se afianzan ciertos rasgos culturales particularmente destacados, y además inéditos, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Por detrás de estos rasgos culturales comunes, o si se quiere, brindándoles sustentación, puede identificarse un conjunto de ideas y valores clave, consolidados en el proceso histórico europeo durante el periodo antedicho, que desde entonces –y en sucesivas instancias, países y regiones– se difunden mundialmente.

Así pues, el concepto de “civilización industrial” se utiliza en un sentido a la vez definido y acotado: como ese núcleo clave de ideas y valores que, al difundirse, se relaciona con otros elementos propios de cada cultura, impactándolas y condicionándolas a todas, si bien de variados modos y con distintas intensidades.²⁷

ii] Los orígenes de los rasgos mencionados pueden rastrearse en el periodo de transición en que se desarrolla la revolución industrial. En particular, en el afianzamiento de estos rasgos cumplen un papel crucial la continuidad y la amplitud de la mercantilización de todos los elementos del sistema productivo –bienes, recursos e incluso las propias técnicas. Aún más, la “mercantilización” de estas últimas favorece la revolución antedicha, en tanto implica la posibilidad de acceder a conocimientos necesarios para el avance tecnológico, o adquirir derechos de uso de las nuevas técnicas, o partes de las mismas, facilitando así su difusión.

Los cambios tecnológicos que se suceden y aceleran desde fines del siglo XVIII tornan claramente visible el papel de la tecnología como instrumento para la generación de excedentes, y con ello, para viabilizar la acumulación de capital, sobre la que se asienta la continuidad de la expansión productiva. Por otra parte,

²⁶ Al respecto, cabe señalar que Furtado (1978, pp. 40-41) asimila el “desarrollo de las fuerzas productivas” propio de esta revolución industrial a ese “doble proceso de transformación: a nivel de los recursos productivos y en el plano del comportamiento de los agentes sociales”.

²⁷ Diversos puntos de vista sobre los conceptos de “civilización” y “cultura”, así como sobre los nexos entre ambos, se examinan en Cuche (1999, caps. I-III). Temas similares se consideran en Huntington (1997, cap. II).

algo más tarde, ya en el marco de la “civilización industrial”, todas las actividades productivas quedan decisivamente subordinadas a la lógica de la acumulación, y a tener en el progreso técnico la herramienta fundamental capaz de brindarle sustentabilidad.

iii] Esta subordinación de las actividades productivas a la acumulación posee implicaciones que atañen a la conducta de los agentes, dando contenido a un primer rasgo cultural destacable. En efecto, la continuidad de la acumulación puede verse como reflejo y expresión de la eficiencia en el uso de los recursos productivos, lo que implica una actitud maximizadora –una “racionalidad económica”– concerniente a los resultados de su asignación, a través del tiempo.

Pero el cambio de comportamiento también se expresa en un segundo rasgo relevante. Junto con la importancia de la racionalidad implícita en la acumulación y en su continuidad, la primera revolución industrial también trajo consigo conductas orientadas a la búsqueda de innovaciones, en tanto se toma conciencia de que los esfuerzos por crearlas constituyen el “camino más corto para sorprender a los competidores y, por lo tanto, un instrumento de poder” económico (Furtado, 1978, p. 39).

Ya en el periodo correspondiente a aquella revolución industrial comienza pues a hacerse visible que, del punto de vista de los comportamientos, la acumulación conlleva actitudes maximizadoras ampliándose a más y más actividades productivas, y junto con ello, esfuerzos reiterados de innovación, que son a la vez, indisolublemente, intentos de crear, impulsos a la creatividad.

Sin embargo, como ya se observó, en aquel periodo las técnicas en que se basa la acumulación se expresan más en la creación de nuevos medios productivos que en nuevos bienes de consumo. En cambio, en la etapa en que la “civilización industrial” se consolida, adquieren fuerza de manera simultánea esas dos formas principales de manifestación del progreso técnico. En efecto, en esta etapa, se generan nuevos equipos o se alteran significativamente sus características, y en particular, se enriquece y perfecciona el uso de las fuentes de energía asociadas a los mismos.²⁸ En paralelo, se crean nuevos bienes de consumo, al tiempo que la difusión de muchos de ellos se va ampliando y su producción se incrementa.²⁹

Esta doble aceleración del progreso técnico –doble en tanto se expresa, por

²⁸ La llamada “revolución en los transportes” se configura como ejemplo de estos cambios y como símbolo de la época en que ocurre. La introducción del ferrocarril en el transporte terrestre, y las sucesivas transformaciones en el transporte marítimo –primero a través del uso de cascos y mástiles metálicos que incrementan el aprovechamiento de la energía eólica, y luego mediante la navegación a vapor– son ilustrativas de las mutaciones en equipos y fuentes energéticas, las cuales a la vez permiten e impulsan la difusión de consumos y adquisiciones de variados tipos de bienes (Furtado, 1978, p. 40).

²⁹ Conviene reiterar que, desde la perspectiva económica, un aspecto fundamental de la creatividad y la innovación consiste, justamente, en esta generación de nuevos bienes de consumo y en la difusión de su uso. En efecto, desde tal perspectiva, ambas se configuran como requisitos de la propia acumulación, en tanto condicionan la realización (venta) de volúmenes de producción crecientes.

un lado, en nuevos equipos y procesos productivos, y por otro, en nuevos bienes de consumo— y la acumulación que en ella se sustenta van de la mano con una “descentralización de decisiones... inherente a la economía de mercado, (que) estimula e incluso exacerba la iniciativa individual y con ésta, la inventividad personal” (Furtado, 1978, p. 164). Es así como “la creatividad alcanza una expansión fabulosa [...] en que los hombres son expuestos, en una fracción de sus vidas, a más innovaciones de las que conociera la humanidad en toda su historia anterior” (Furtado, 1978, p. 86).

iv) Entiende Furtado que la racionalidad económica es una de las formas (y a la vez el sostén clave) de la llamada “racionalidad instrumental”, la cual permea todos los ámbitos del accionar humano, o mejor, brinda el marco a las normas de conducta atinentes a cada uno de esos ámbitos, y define los contenidos de esas normas.³⁰ Así, la “racionalidad instrumental” se despliega en los ámbitos social y político en términos de normas de regulación de la convivencia que —en tanto se cumplan— contribuyen a facilitarla, atenuando los conflictos emergentes desde el ámbito económico.

La racionalidad instrumental se va extendiendo y consolidando, pues, en estos dos ámbitos, o si se quiere, va tomando la forma específica de la racionalidad sociopolítica característica de la “civilización industrial”. Esta racionalidad ha de verse, a su vez, como capaz de incitar la creatividad en el propio ámbito sociopolítico, coadyuvando con ello a un desenvolvimiento institucional más pleno, a su vez favorable al proceso de acumulación y avance tecnológico.

La racionalidad instrumental también se hace presente en el que antes se denominó, por brevedad, “ámbito cultural”. Ejemplos de esta presencia se dan en las actividades científicas y artísticas. También en este caso, la normativa en que la racionalidad instrumental se expresa lleva la impronta de la preeminencia de la racionalidad económica —o si se quiere, de su predominio— en el proceso de racionalización creciente que, en última instancia, define a la “civilización industrial”, en la visión que Furtado brinda de la misma.

Respecto de la actividad científica, sostiene que “por mucho tiempo[...] ella se constituyó en una aventura superior del espíritu[...], respuesta a las ansias del hombre de comprender mejor y conocer el mundo sensible y a sí mismo. [Dados sus altos fines] [...] es natural que la ciencia haya ascendido a una posición eminente en la cultura surgida [a lo largo] de la revolución burguesa” (Furtado, 1978, p. 83). Pero al ponerse progresivamente “al servicio de la invención técnica [y] de la mayor eficiencia del trabajo” (Furtado, 1978, p. 83), se va transformando de más en más en actividad auxiliar de la técnica, y paralelamente se va reduciendo su alcance como experiencia pura de enriquecimiento humano.

³⁰ En obra reciente, Furtado vuelve sobre este tema, señalando que “la invención cultural tiende a ordenarse en torno a dos ejes: la búsqueda de la eficacia en la acción y la búsqueda de propósitos para la propia vida. Es lo que desde Max Weber se ha denominado racionalidad formal o instrumental y racionalidad sustantiva o de los fines” (Furtado, 2000a, p. 7).

En cuanto a la actividad artística, indica Furtado que sus resultados, al introducirse en los mercados “adquieren un valor de cambio que tiende a prevalecer sobre su valor intrínseco... y el creador tiene que someterse a su lógica. La creación artística –expresión de la libertad en una de sus formas más nobles– se transforma [pues] en un instrumento más de activación del proceso de acumulación” (Furtado, 1978, p. 164).

v] La racionalidad instrumental se extiende incluso a la percepción que el hombre tiene de sí mismo. Al entender que la racionalidad es inherente a su propia persona, se la concibe como capaz de calcular con precisión las ventajas y desventajas de su accionar, y a admitir que ese cálculo puede adecuar su esfuerzo al logro de objetivos predefinidos de bienestar material, y también de estatus social, en tanto la pertenencia a grupos o clases de distinta jerarquía se hace visible a través de las pautas de consumo (esto es, pasa a tener un “referente material”).

Como es claro, esta visión “cosificada” con que los individuos se autoperciben está inscrita en cuadros de valores amplios y complejos, presentes tanto en los propios individuos como en los grupos o sociedades a que pertenecen. Pero además cabe admitir y enfatizar que dicha visión se encuentra íntimamente asociada con la fuerte presencia –si no con la preeminencia– en la “civilización industrial” de los llamados “valores materiales”. El centro y eje de los mismos consiste, como ya se ha insinuado, en la apreciación magnificada del consumo, en tanto se le considera base esencial del bienestar humano, definible a la vez en términos materiales y de jerarquización social.³¹

vi] Se señaló anteriormente que, según postula Furtado, el desarrollo es producto de la creatividad humana en los dos grandes ámbitos de la cultura, el material y el no material. En este sentido, sostiene que la creatividad en el ámbito de la cultura material aporta aquel conjunto de medios dados por los elementos técnicos y económicos que vuelven efectiva la acumulación de riqueza, y que la creatividad en la cultura no material da origen a aquel otro conjunto de metas surgidas de la ampliación del universo de valores asumidos por la comunidad (Furtado, 1984, p. 107). ¿Cómo concebir la configuración que adquiere esta relación, recién replanteada al nivel más abstracto, en el marco de la “civilización industrial”?

De acuerdo con las consideraciones previas de este capítulo, la “civilización industrial” tiene su rasgo clave en la extensión de la racionalidad instrumental a partir y a base de la racionalidad económica, esto es, del ámbito de la cultura material. La creatividad que se inscribe en esta última incide, en mayor o menor medida, en los rumbos que toma la creatividad en los distintos ámbitos de la cul-

³¹ El análisis neoclásico de las opciones entre ocio y trabajo con base en funciones de utilidad individuales, orientado a precisar con pleno rigor lógico la utilidad máxima alcanzable durante la vida humana, se configura como un ejemplo conspicuo del tipo de visión a que se refieren los dos últimos párrafos.

tura no material (por ejemplo, en el sociopolítico, y en el llamado “ámbito cultural” al que pertenecen, entre otros elementos, el desenvolvimiento científico y artístico).

Pero además de este condicionamiento general, la racionalidad económica da origen a la consolidación y al relativo predominio de los “valores materiales” (presentes también en el último ámbito mencionado). La acumulación de capital (expresión sintética de la racionalidad económica), y estrechamente ligada a ella, la magnificación del consumo (expresión sintética de los valores materiales) terminan plasmándose como los grandes fines de la “civilización industrial”. El rasgo mayor de la misma consiste, pues, en esa transmutación de medios en fines: los medios inscritos en la cultura material pasan a verse como los únicos fines posibles o relevantes, oscureciendo y debilitando al extremo la ampliación del universo de valores, donde se sitúan los altos fines que brindan sentido, enriqueciéndola, a la existencia humana.

La transmutación de medios en fines tiene una implicación adicional de gran relevancia: la “civilización industrial”, que la gesta y afianza, pone en jaque las posibilidades de que en la humanidad prosiga el enriquecimiento cultural. A esta “crisis civilizatoria” se hacen breves referencias más adelante.

IV. CENTROS Y PERIFERIA: ESPECIFICIDADES DE SUS DESARROLLOS CULTURALES

Las consideraciones anteriores permiten sostener que el despliegue de la racionalidad instrumental en el accionar de los hombres, y la fuerte presencia de los valores materiales en sus conductas, conforman el núcleo básico de ideas y valores que definen la “civilización industrial”, y que sustentan la tendencia clave de la misma: la transmutación de medios en fines.

Pero el reconocimiento de ese núcleo común de ideas y valores y de la tendencia mencionada no pretende fundamentar la existencia de un proceso de homogenización cultural a nivel planetario. Contrariamente, se entiende que ese núcleo y esa resultante tendencial, si bien las impactan y condicionan, no impiden que las distintas culturas mantengan sus particularidades y sigan transitando por sus propios caminos.

Como se ha señalado con anterioridad, las concepciones de Furtado apuntan en una dirección principal: develar la índole del subdesarrollo, indagando respecto de las especificidades de su evolución cultural. De ahí el empeño por contrastarla con la de los centros, con el objetivo reconocidamente acotado de delinear mejor sus características en la periferia.

Para presentar ese contraste con brevedad, el procedimiento seguido a continuación consiste en privilegiar ciertas “ideas síntesis” propias del que antes se denominó “ámbito cultural”, y de auscultar su influencia en la cultura general, pero no sin volver explícitamente sobre los ámbitos sociopolítico y económico, así

como sobre los cambios en los mismos. Obrando en esa dirección, el desenvolvimiento de los centros se relaciona con la idea síntesis de “progreso”. El de la periferia, en cambio, se vincula a la idea síntesis de “desarrollo”, de tan amplia y reiterada presencia en la misma, en periodos posteriores a la segunda guerra mundial.

1. *Los centros: la idea de progreso*

i] La idea de progreso, que germina con y en la revolución burguesa, mantiene su vigencia en el tiempo, y crece y se renueva en la etapa histórica en que la “civilización industrial” se consolida. Cuando ésta se instaura, se va ampliando la admisión de que los avances económicos y sociales son continuos, y en paralelo se generaliza el reconocimiento de que la humanidad es continuamente perfectible. En conexión con estas postulaciones, la idea de progreso se configura a la vez como una suerte de utopía, de acuerdo con la cual resulta factible alcanzar grados crecientes de libertad y felicidad individuales, de tal modo que “la cohesión social pasaba a depender más de la visión del futuro que de la memoria del pasado” (Furtado, 1984, p. 71).

Si bien se mira, el párrafo anterior pone de manifiesto que la idea de progreso incluye y plasma una expectativa de cohesión social. En efecto, las consideraciones de ese párrafo suponen la posibilidad de acuerdo y unión entre los hombres, en tanto sus esfuerzos converjan hacia la acumulación y se logren atenuar los conflictos sociales que con ella emergen, conservando su dinamismo.³²

ii] Sin embargo, tal expectativa no implica negar el carácter antagónico de las sociedades que, surgidas de la revolución burguesa, van consolidando los rasgos esenciales de la civilización industrial. A medida que esa consolidación avanza, los distintos grupos y clases adquieren una más clara conciencia de sus posiciones en la sociedad, y con ello, del régimen de privilegios que la caracterizan, crecientemente visibles.

Se configuran, así, sociedades estructuralmente inestables, en las cuales el marco jurídico-institucional que las disciplina se ve reiteradamente amenazado, pues en ellas la conflictividad no deja también de reiterarse. Pero la creatividad que muestran las distintas culturas de los centros, tanto en el ámbito propiamente político, como en las relaciones sociales en que éste se inscribe, conduce a abrir nuevas opciones frente a los conflictos sociopolíticos emergentes y a su virtual agudización. En otras palabras, estas culturas desarrollan una notable creatividad y aptitud innovadora en lo sociopolítico, reflejadas asimismo en la

³² Según Furtado, en la “civilización industrial” se afianzó de más en más la convicción de que... “acumular interesaba... a los grupos que tutelaban la estructura de poder, pero no por eso dejaba de ser fundamental para todos los grupos sociales que aspiraban a los frutos del progreso” (Furtado, 1978, p. 73).

innovación institucional. O sea, se van renovando complejos sistemas de arbitraje de conflictos, y actualizando las normas y leyes que los regulan.

iii] Según se aduce, “la idea de progreso iría a constituir la *cellula mater* de un tejido ideológico que serviría de ligadura entre grupos sociales” (Furtado, 1978, p. 72) con intereses disímiles. Puede ahora agregarse, figurativamente, que ese tejido se va ampliando, al punto que la idea germinal que lo origina abre cauce a una fecunda creatividad sociopolítica, y a la renovación institucional que la acompaña. Cabe asimismo insistir en que esa creatividad, y los cambios sociopolíticos que suscita, en tanto lleva a superar conflictos, permite sumar esfuerzos para que prosiga la acumulación de capital, y con ella, el progreso técnico que la condiciona y estimula.

De lo anterior dimana que la idea de progreso se percibe como fundamento esencial de un nexo exitoso entre las dinámicas tecnoeconómica y sociopolítica. Pero en verdad, aquella idea, y sobre todo estas dinámicas, no son disociables de cambios que acaecen en otros ámbitos del sistema de la cultura, y de su virtual enriquecimiento, como los que se dan en el terreno científico, a los que se vuelve en el próximo punto.

iv] Por cierto que estos avances no son los únicos elementos adicionados al que antes se denominó “ámbito cultural”. La propia acumulación, y la prioridad que le brindan desde sus distintas posiciones (incluso políticas e ideológicas) los actores sociales, favorecen el afianzamiento de los valores materiales. Como ya se ha indicado, aquella prioridad y este afianzamiento son base de la tendencia a la transmutación de medios en fines, que sigue presente, y probablemente se acentúa, a lo largo del desarrollo de los centros.

Sin embargo, existen fuertes indicios de que –durante distintos periodos del siglo XX– las sociedades que lideran la civilización industrial lograron obviar, en varios campos, los efectos de la tendencia mencionada, en tanto alcanzaron en los mismos despliegues significativos de la creatividad propia. Ejemplos conspicuos son los avances científicos, fuentes incuestionablemente principales de cambios técnicos recientes de extraordinaria significación, incluso en lo que concierne al desenvolvimiento y difusión de diferentes aspectos de la cultura no material. Estos reconocimientos no evitan, sino que postergan, las preguntas sobre la existencia de límites al desarrollo de las sociedades antedichas, y sobre las evidencias relativas a ellos.

2. La periferia: la idea de desarrollo

i] Como ya se señaló, así como la idea síntesis de “progreso” permite describir con brevedad ciertos rasgos clave de la “civilización industrial” consolidada en

los centros, la idea síntesis de “desarrollo” facilita la apreciación sucinta de su difusión en la periferia, o si se quiere, la caracterización genérica del “proceso de subdesarrollo” propio de esta última.

La idea recién mencionada envuelve una percepción mítica del desarrollo, en tanto se le entiende como el objetivo último de toda y cualquier sociedad. Sin embargo, el modo de percibirlo en las sociedades periféricas sufre variaciones, y adquiere distintos matices, en las varias etapas de evolución de las mismas. Así, en la etapa que Furtado llama de especialización geográfica, prevalece claramente la idea según la cual una inserción a ultranza en el sistema de división internacional del trabajo, propia de esa especialización, constituye la forma más “racional” de eliminar el atraso y alcanzar el desarrollo, acercándose a la línea de frente de las naciones “civilizadas”, y accediendo a las pautas de consumo que en buena medida las definen como tales.

Pero importa en particular el giro que tuvo la idea de desarrollo con posterioridad a la segunda guerra mundial, cuando la industrialización va adquiriendo impulso en los países latinoamericanos. Es entonces cuando esta idea gana fuerza movilizadora, sustituyendo a la anterior percepción fuertemente ideologizada de las ventajas comparativas.

ii] Ya se dijo que la industrialización trae consigo un reacomodo de intereses internos y externos y una reformulación del pacto sociopolítico que los representa, aunque con características que varían, según los casos. Importa ahora señalar que la idea de desarrollo, al hacerse dominante en las sociedades periféricas, lo percibe como expresión y como resultado casi puro del proceso de acumulación. Así, los medios sugeridos para alcanzar el desarrollo pasan todos por el “aumento de la tasa de ahorro interna o por la creación de condiciones capaces de atraer recursos externos” [pues] “si el objetivo es acelerar la acumulación, todo aporte de recursos foráneos es visto como positivo. Por el mismo camino se justifica la concentración del ingreso: son los ricos los que tienen capacidad de ahorro” (Furtado, 1978, p. 77-78).

Al igual que sucede en los centros con la idea de progreso, en la periferia la idea de desarrollo impulsa a admitir que el proceso de acumulación ha de convertirse en el objetivo mayor hacia el cual confluyan, orientándolos y subordinándolos, todos los esfuerzos de la sociedad. También como en los centros, la diversificación y sofisticación del consumo se constituyen en condición y estímulo para la acumulación. Pero en la periferia se produce un fenómeno de gran relevancia: la imitación de las pautas de consumo de los centros, que se configura como forma privilegiada de acceso de la misma a la “civilización industrial”.

iii] La imitación del consumo, en sucesivos intentos de acceder a nuevas pautas generadas en los centros, va acompañada por una apreciación especial de lo foráneo que trasciende el plano del propio consumo, extendiéndose a diferentes ámbitos de la cultura. Puesto en otros términos, en las sociedades periféricas,

la imitación del consumo no implica sólo una mayor adhesión a los “valores materiales”; conlleva asimismo la visión de que lo foráneo refleja *per se* los grandes logros de las sociedades que realmente avanzaron en sus procesos civilizatorios, y de que son esos logros los que brindan fundamento verdadero y convincente a posiciones destacadas y prestigio social.

Asimismo, más que como requisito indispensable del desarrollo de las fuerzas productivas locales, la acumulación de capital pasa a concebirse como medio fundamental para alcanzar patrones de consumo diversificados y sofisticados, símbolo y síntesis de la valoración especial otorgada a lo foráneo.³³

iv] La valoración recién mencionada tiene implicaciones –y a la vez se pone de manifiesto– en distintos ámbitos de la cultura. Conviene referirse, en primer término, a los que atañen al ámbito sociopolítico. Se vio antes que la idea de progreso sirve a la fundamentación de la solidaridad entre grupos y clases en el interior de las sociedades de los centros. Similarmente, puede decirse que la idea de desarrollo –y la valoración de lo foráneo implícita en ella– apunta a fundamentar la existencia de otra solidaridad gestada en paralelo: la solidaridad internacional, que supuestamente se encuentra presente en la relación entre grupos internos y externos, en tanto convergen en dar prioridad a la acumulación y al alza de su ritmo.

En contraste con este optimismo, se aduce que la supuesta conciencia creciente de la solidaridad internacional y de sus virtuales efectos positivos soslaya las relaciones sociales entre grupos y clases internos, así como los efectos reales de las mismas. En este sentido, se sostiene que “los conflictos sociales son percibidos como formas de desperdicio de energías de la sociedad, ignorando su papel vital de fuente de creatividad política” (Furtado, 1978, p. 79). También se indica que en la periferia la acumulación “crea antinomias sociales más agudas [...] que aquellas que caracterizaron al desarrollo del capitalismo [en los centros, y que a pesar de ello, sus] proyecciones en el plano político están lejos de tener la misma relevancia” (Furtado, 1978, p. 90).

v] Las consideraciones del párrafo anterior no implican negar que en los países periféricos se constatan periodos de intensa actividad política, acompañada por innovaciones institucionales, algunas similares a las de las sociedades centrales. Pero según Furtado, “tales reformas, aun cuando corresponden a las necesidades del proceso de acumulación, se alimentan más de un mimetismo ideológico que de una auténtica creatividad política” (Furtado, 1978, p. 90). Puesto de otra forma, en la medida en que la idea síntesis del desarrollo excluye una visión apropiada y clara de los conflictos sociales específicos de la periferia, sus proyecciones en el plano político se ven fuertemente acotadas, y aún más, negativamente con-

³³ La forma del acceso periférico a la “civilización industrial” por la vía del consumo imitativo, antes mencionada, difiere de la que caracteriza a otras sociedades, como la japonesa o la rusa, en las cuales se aceleró “el desarrollo de las fuerzas productivas, al tiempo que se coartaba la transformación de los patrones de consumo” (Furtado, 1978, p. 46).

dicionadas por la penetración de ideas y valores propios de aquellas sociedades.

La dinámica de la acumulación y diferenciación del consumo, y en conexión con ambas, el cuasi predominio de los valores materiales, son elementos explicativos de la tendencia a la transmutación de medios en fines, presente en los grandes centros. En la periferia, esta tendencia adquiere características diferenciadas de real significación, que se conectan a la penetración de ideas y valores recién mencionada. Esta última no incide sólo en el plano sociopolítico, al cual también se acaba de aludir, sino que se extiende, además, a distintos ámbitos de la cultura no material.

vi] A medida que se afianza la apreciación especial de lo foráneo, y en varios de esos ámbitos van penetrando ideas y valores trasplantados de los centros, los distintos grupos de la periferia, y en particular sus élites, pierden contacto con varias de las principales fuentes culturales de las sociedades respectivas. Deriva de ello la forma específica –por lo demás de particularísima relevancia– que asume la tendencia antedicha, en estas sociedades.

En las mismas, se propende a una descaracterización y desestructuración de las identidades culturales propias, con el consecuente debilitamiento de sus sistemas culturales globales, en lo que concierne a la gestación y el desenvolvimiento de la creatividad. En otras palabras, el acceso de las sociedades periféricas a la “civilización industrial” no implica sólo la incorporación neutral de aquellas ideas y valores que la definen. Conlleva también un grado significativo de identificación con los centros, asumiendo gran parte de las ideas y valores de los mismos, con el consecuente comprometer a las identidades culturales propias, y oportunidades de consolidarlas y expandirlas. Se coarta, así, el desarrollo de la periferia, en el sentido más amplio del término: el que pudiera lograrse en los sistemas culturales presentes en ella.

vii] Las consideraciones del párrafo anterior conducen al concepto de dependencia cultural. Éste enfatiza la dimensión cultural en el fenómeno general de la dependencia, y su prevalencia sobre otras de sus dimensiones, en especial la tecnológica y la económica.³⁴ La imitación de las pautas de consumo de los centros, la apreciación especial de lo foráneo que la misma conlleva, la penetración de ideas y valores foráneos inserta en esta última, se configuran como elementos inductores de la desarticulación de las identidades culturales de los países periféricos, así como de las dificultades emergentes para el despliegue y enriquecimiento de esas identidades.³⁵

³⁴ Un primer acercamiento relativo a los nexos entre esas tres dimensiones, y al papel clave que en los mismos desempeña la imitación de las pautas de consumo, se encuentra en Furtado (1974) (y en particular en su capítulo II, titulado “Subdesarrollo e dependência: as conexões fundamentais”).

³⁵ Sostiene Furtado (1998, p. 71) que este tipo de desarrollo “presenta un costo cultural particularmente grande [que a su vez] refleja la prevalencia de la lógica de la acumulación sobre la coherencia de los sistemas culturales” periféricos.

Según se aduce, en tal desarticulación posee particular relevancia el condicionamiento de los horizontes de cambio que se proponen los distintos grupos sociales de la periferia, y en particular los grupos dominantes, en tanto ese condicionamiento constituye una traba decisiva para la eclosión de la creatividad en los distintos ámbitos de la cultura, a su vez requisitos de su desarrollo conjunto. Por otra parte, la dependencia cultural –la voluntad de compromiso generalizado de la creatividad que ella implica– está en la base de muchos de los problemas que afloran en los ámbitos económico y tecnológico. En el primero no se encuentran vías conducentes de conciliación entre intereses internos y externos, capaces de expresarse en formas de inserción internacional compatibles con la continuidad de la acumulación. En el segundo, se carece de capacidad para crear soluciones originales a la inadecuación de las tecnologías generadas en los grandes centros, que también dificulta la acumulación, y que mantiene abiertos los temas de la sobreabundancia de mano de obra y de la heterogeneidad social.

V. EL DESARROLLO ENDÓGENO

i] Se indicó con anterioridad que el enfoque de Furtado –tal como las distintas vertientes del estructuralismo latinoamericano– resulta definitivamente no reduccionista, y ello en un doble sentido. Por un lado, se reconoce la necesidad de aprehender los acontecimientos del ámbito económico a un alto nivel de abstracción, prescindiendo del análisis de los fenómenos que no se inscriben estrictamente en ese ámbito. Pero al mismo tiempo, se considera que esa abstracción deberá ser revisada y complementada, reexaminándola a la luz del marco y de la forma de operar de las relaciones sociopolíticas que encuadran el acontecer económico. Asimismo, específica de Furtado es la admisión de que ese análisis conjunto de lo económico y lo sociopolítico debe insertarse en otro aún más amplio, inclusivo de distintos componentes culturales, y orientado a develar los rasgos esenciales de la evolución del sistema de la cultura, globalmente considerado.

ii] Esta perspectiva amplia y no reduccionista lleva a este autor a percibir a la periferia a partir de dos especificidades –o si se quiere, de dos estigmas– que en más de un sentido se configuran como el anverso de las sociedades centrales. La heterogeneidad social constituye una primera especificidad, reflejo de los vastos contingentes de mano de obra de escasa productividad, resultantes de procesos de acumulación y progreso técnico frenados; pero también de una dinámica social incapaz de impulsar a la mejora de sus condiciones de vida, como sucedió en los centros. La segunda característica es la dependencia cultural, recién comentada, que da cuenta del papel desarticulador que ha tenido para las culturas periféricas su forma específica de incorporarse a la civilización industrial, inhibitoria de la emergencia de las capacidades creativas que requiere el desarrollo.

iii] La propuesta de desarrollo endógeno se fundamenta en la necesidad de reversión de estos dos estigmas propios de las sociedades periféricas. El atributo de endogeneidad alude asimismo a la necesidad de que los fines del desarrollo respondan a las prioridades que cada sociedad establezca. En palabras de Furtado: "la endogeneidad no es otra cosa sino la facultad que posee una comunidad humana de ordenar el proceso de acumulación en función de prioridades por ella misma definidas" (Furtado, 1984, p. 108).

iv] El centro del desarrollo endógeno consiste en el afianzamiento de la identidad cultural, apuntando a dar curso a las potencialidades subyacentes en el acervo cultural de las sociedades periféricas. Se trata de revertir la dependencia cultural que ha caracterizado a estas sociedades, enfatizando la necesidad de mantener en el presente una relación enriquecedora con sus bases culturales provenientes del pasado, relación esencial para consolidar los perfiles de las identidades propias. Según se concibe, en este afianzamiento se encuentra la clave para propulsar la creatividad que enriquezca los varios sistemas culturales específicos.³⁶ Se enfatiza, además, el papel relevante que tienen en este afianzamiento aquellos grupos sociales que, por haber quedado económica y socialmente excluidos de los patrones de consumo y de vida creados en los países centrales, han podido reproducir y mantener parte de sus más profundas raíces culturales. Se entiende que en estos grupos sociales y en estas raíces existen potencialidades de creatividad, cuya emergencia se configura como virtualmente clave para el desarrollo.

v] En conexión con este afianzamiento de la identidad cultural, se concibe además que el desarrollo endógeno requiere una intencionalidad, esto es, supone un impulso político que oriente y favorezca las transformaciones en la esfera de lo económico, y que induzca y consolide los cambios necesarios en el propio plano sociopolítico. El papel de lo político adquiere particular relevancia, en tanto la reflexión y la acción políticas resultan indispensables para la reelaboración colectiva de los fines últimos del desarrollo. La efectividad del accionar colectivo demanda una amplia y directa participación de los diferentes estratos sociales, al tiempo que se requieren motivaciones políticas apoyadas en una conciencia común de los fines, respaldadas en el conjunto de la sociedad.³⁷

³⁶ Al respecto, resultan pertinentes estas palabras de Furtado: "hablar de desarrollo como reencuentro con el genio creativo de nuestra cultura y como realización de las potencialidades humanas puede parecer una simple fuga a la utopía. Pero ¿qué es la utopía sino el fruto de la percepción de dimensiones secretas de la realidad, un florecimiento de energías contenidas que anticipa la ampliación de horizontes de posibilidades abiertos al hombre?" (Furtado, 1984, p. 30).

³⁷ Se superaría, así, el carácter unidimensional del accionar político basado exclusivamente en la percepción que adquieren los individuos de su inserción en el sistema productivo, esto es, de su sola "conciencia de clase" (Furtado, 1978, pp. 176-181). Por lo demás, estos puntos de vista resultan convergentes con los de F. Fajnzylber examinados en el capítulo 11, según los cuales el éxito de la retomada del desarrollo en la periferia requiere la sustentación de una "nueva alianza" caracterizada por su amplitud.

vi] Como ya se ha adelantado, el desarrollo endógeno centra también sus propuestas en la reversión de la heterogeneidad social, en parte asociable a una transformación sociopolítica que impida la esterilización de montos considerables del excedente en la imitación de patrones de consumo foráneos. Los esfuerzos deben atender a que se “[...] asegure un nivel relativamente alto de ahorro y se definan los objetivos de medio y largo plazo que abran el camino a la homogenización social” (Furtado, 1984, p. 124). Esta transformación se configura como viable en tanto los países de la periferia incrementen su grado de autonomía en el ámbito de las relaciones externas, de forma de aumentar –más allá del apoyo temporal de recursos externos– la apropiación local de los excedentes generados. En el plano económico para las economías subdesarrolladas de grandes dimensiones, y también para la integración de varias de ellas, se requiere dinamizar los mercados internos.³⁸ Esta dinamización no implica una política comercial que induzca la merma del intercambio externo de bienes y servicios. Al contrario, según se aduce, “no existe desarrollo sin acceso a la tecnología moderna, y ese acceso se da [en buena medida] por la vía del comercio internacional” (Furtado, 1998, p. 43).

vii] En este acceso radica uno de los aspectos más relevantes de la propuesta de desarrollo endógeno. Los cambios tecnológicos son una de las fuerzas que impulsan el reciente proceso de globalización económica, pero al mismo tiempo, tales cambios resultan claves para la continuidad de la acumulación, en los países periféricos. Así pues, para asegurar la endogenidad del desarrollo de estos países, el dilema central que habrá que resolver pasa por el acceso a las tecnologías modernas, sin que ello implique la adopción de los valores que desarticulan y mutilan su identidad cultural. Hoy como ayer, las tecnologías reflejan los contextos culturales en que surgen, y su trasplante acrítico conlleva la uniformización de patrones de comportamiento que impiden un desarrollo a partir de condiciones culturales específicas. Brindando una imagen estilizada de este dilema central, Furtado se pregunta: “¿Cómo apropiarse del *hardware* de la informática sin intoxicarse con el *software*, [esto es, con] los sistemas simbólicos importados que con frecuencia resecan nuestras raíces culturales?” (Furtado, 1984, p. 31).

viii] Reseñar los nuevos contenidos que Furtado incorpora a su concepto de desarrollo endógeno en obras recientes requiere volver sobre sus percepciones relativas a la civilización industrial, enmarcadas ahora en el contexto de la globalización fuertemente intensificada desde los años setenta u ochenta del siglo xx. En cuanto a ese contexto, reconoce que “los pueblos del mundo periférico

³⁸ “Los sistemas económicos de grandes dimensiones territoriales y acentuadas disparidades regionales y estructurales –Brasil, India y China aparecen en primer plano– difícilmente sobrevivan si pierden la fuerza cohesiva generada por la expansión del mercado interno. En esos casos, por más importante que sea la inserción internacional, ésta no es suficiente para dinamizar el sistema económico” (Furtado, 1998, p. 44).

se confrontan con una doble crisis: la de la propia civilización industrial producida por el avance progresivo de la racionalidad instrumental, y la específica de las economías periféricas, cuya situación de dependencia cultural tiende a agravarse" (Furtado, 2002, p. 68). Ya se hizo referencia al segundo de estos desafíos y a sus vinculaciones con la necesaria reversión de la heterogeneidad social. Importa ahora comentar esta percepción de una crisis de la civilización industrial que involucraría tanto a las sociedades periféricas como a las centrales.

ix] Las nuevas características del contexto internacional, de consuno con la prosecución de las tendencias inherentes a la civilización industrial, ya comentadas, estarían poniendo en duda las capacidades y aptitudes humanas para definir y potenciar los fines últimos del desarrollo, entendido como enriquecimiento cultural. Aun en los países centrales se estarían agotando las posibilidades de continuar el desarrollo, así entendido. Esta afirmación no niega el reconocimiento de la extraordinaria creatividad que sigue generándose en lo relativo al desarrollo de la ciencia y la tecnología, pero se duda de que esta creatividad resulte suficiente para proseguir una ruta de enriquecimiento cultural.³⁹

x] Se sostiene que el contexto internacional que se va configurando desde aquellos años incorpora cambios relevantes. Según aduce, se viene produciendo un acelerado avance en la internacionalización de las actividades económicas, financieras y tecnológicas; y en la medida en que las mismas se estructuran a nivel planetario, se desarticulan los sistemas económicos nacionales, debilitándose la capacidad de los Estados nacionales para incidir en el rumbo de los mismos.⁴⁰ Este debilitamiento de los sistemas económicos nacionales tendría consecuencias tanto para los países centrales como para los periféricos. En los primeros, pierden incidencia las fuerzas que en el pasado impulsaron la valorización de la mano de obra como forma de dinamizar el mercado interno. Pero a su vez, se concibe que, como tendencia, los mecanismos de aumento del mercado han de sobrepasar las fronteras nacionales de modo mucho más decidido que hasta el presente. La acumulación y el progreso técnico, que tuvieron en etapas previas un impulso decisivo en los mercados nacionales, se enfrentan en el nuevo contexto a una necesidad de reformulación.⁴¹

³⁹ Furtado se ubica en un plano de profundo cuestionamiento respecto del futuro de la civilización industrial. En este sentido, sostiene que las incertidumbres son tales que nadie "está en condiciones de prever las que encierra el futuro", de modo que es legítimo preguntarse si "habrá una nueva civilización, o apenas la prolongación de la actual, bajo formas degradadas". Y agrega: "es éste el horizonte de perplejidades que nos depara este [segundo] fin de siglo de la civilización industrial" (Furtado, 1978, pp. 167-168).

⁴⁰ En cuanto al plano de lo social, se afirma que, en el nuevo contexto, "Los desajustes causados por la exclusión social de parcelas crecientes de la población emerge como el más grave problema en sociedades pobres y ricas [pues] la globalización en escala planetaria de las actividades productivas lleva necesariamente a una gran concentración de la renta, contrapartida del proceso de exclusión social [...]" (Furtado, 1998, p. 33).

⁴¹ "El dinamismo de la economía capitalista deriva [...] de la interacción de dos procesos: de un

xi] Pero además, los nuevos problemas pueden significar “la destrucción del único espacio en que la civilización industrial floreció con auténtica actividad creadora, que es el de la política” (Furtado, 1978, p. 168). Ya no es la actividad política circunscrita nacionalmente, ni los conflictos sociales en este nivel, los únicos impulsos que pueden sustentar una dinámica de innovación política e institucional que se traduzca en enriquecimiento cultural. La globalización exige un accionar político que trasciende las fronteras nacionales. Pero a su vez, la naturaleza de los nuevos desafíos resulta cualitativamente diferente de los anteriores. Según Furtado, los más relevantes son: los nuevos problemas que surgen frente al cuidado del medio ambiente; la capacidad destructiva de los nuevos avances en la difusión de la tecnología nuclear; los horizontes absolutamente inéditos que pueden concebirse a partir de los avances de la genética; y los cambios en las familias y en el papel tradicional de la mujer. Este nuevo contexto pone en duda las posibilidades de supervivencia de una civilización articulada a partir del predominio de los criterios de la racionalidad instrumental, en tanto tales desafíos requieren hurgar en fines *ex definitio* excluidos de la misma.

xii] Concluye Furtado que “El desafío que se instala en el umbral del siglo XXI es nada menos que el de cambiar el curso de la civilización, desarticular el eje de la lógica de los medios al servicio de la acumulación en un corto horizonte de tiempo, hacia una lógica de los fines en función del bienestar social, del ejercicio de la libertad y de la cooperación entre los pueblos” (Furtado, 1998, p. 64). En un contexto de creciente mundialización de la cultura material y no material, la propuesta de un desarrollo endógeno sustentado en una intencionalidad política que a la vez se articule en torno a valores culturales permanentes de la sociedad –en particular la reafirmación de valores éticos–, se configura como la única respuesta posible, frente a tal desafío. Según se sostiene, “En la fase en que nos encontramos, de explosión de medios de comunicación, el proceso de globalización del sistema de la cultura tenderá a ser cada vez más rápido [...] Todos los pueblos luchan por tener acceso al patrimonio cultural común de la humanidad, que se enriquece permanentemente. Resta saber cuáles serán los pueblos que continuarán la contribución para ese enriquecimiento y cuáles aquellos que serán relegados al papel pasivo de simples consumidores de bienes culturales adquiridos en el mercado. Tener o no derecho a la creatividad, esa es la cuestión” (Furtado, 1984, p. 25); la cual se desdobra en otra, que se configura como verdaderamente clave: la de poder o no recurrir a la creatividad como base esencial de estrategias exitosas de desarrollo endógeno, en las sociedades antedichas.⁴²

lado, la innovación técnica [...], de otro, la expansión del mercado, que crece junto con la masa de salarios [...] El proceso actual de globalización a que asistimos desarticula la acción [...] de esas fuerzas que garantizaron en el pasado el dinamismo de los sistemas nacionales” (Furtado, 1998, p. 29).

⁴² Se observa una convergencia general entre estos puntos de vista recientes de Furtado y los contenidos en documentos cepalinos también cercanos en el tiempo, en particular los posteriores al año 2000.

10. LA DEMOCRACIA Y SUS CONTENIDOS

Como pudo apreciarse en el capítulo 5, los trabajos de R. Prebisch y de J. Medina sobre las condiciones sociales del proceso de desarrollo imperantes en los años sesenta muestran una marcada convergencia, tanto en lo que atañe a la visión general del tema como al objetivo principal de su acercamiento: mostrar que tales condiciones terminan por constituirse en trabas de ese proceso.

Aunque con algunas variantes de método y de contenido, también resulta convergente el “enfoque de la dependencia” construido por F. H. Cardoso y E. Faletto en aquella década, del cual se ocupa el capítulo 6. En última instancia, este enfoque examina el mismo proceso, pero privilegiando el ámbito de lo político, o con más propiedad, deteniéndose en la conformación de las hegemonías políticas y en su incidencia en los patrones de desenvolvimiento seguidos por distintos países del área latinoamericana.

Este paralelismo entre ciertas preocupaciones prioritarias vuelve a verificarse años más tarde, cuando los autores mencionados brindan una atención muy especial al tema de la democracia y de sus atributos esenciales. Como la de entonces, en buena medida esta nueva convergencia encuentra explicación en circunstancias históricas ya mencionadas (en la introducción a la segunda parte). Conviene resaltar brevemente dos de ellas. La primera consiste en la instauración de regímenes autoritarios en países del Cono Sur de esa área, a saber, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. La segunda concierne a la frecuencia con que se establecen y a la amplitud con que se difunden justificaciones a tales regímenes.

Son estas justificaciones las que Prebisch pone en tela de juicio con profundidad en diversos artículos publicados en la *Revista de la CEPAL*, y luego consolidados en su último libro, que data de 1981.¹ Por su parte, en los años que siguen a 1970, Medina se mantiene en la tesitura de dar alta atención al tema de la democracia, considerado en varios de los artículos posteriores a esa fecha que constan en la bibliografía, pero cabalmente tratado, con fuerte base analítica, en los que publica en 1976 y 1977 (Medina, 1976 y 1977). Privilegiando una vez más la consideración de los hechos, F. H. Cardoso procura caracterizar las reivindicaciones democráticas a la luz de la experiencia comparada de los países recién mencionados. Diversos son los artículos en que estos esfuerzos se plasman, identificables por sus títulos en la bibliografía adjunta. El documento de 1984 registrado en la misma se configura como una suerte de síntesis de tales esfuerzos (Cardoso, 1984).

¹ El comienzo de la renovación de sus ideas aparece bajo el título “Crítica al capitalismo periférico”, en el núm. 1 de esa revista, publicado en el primer semestre de 1976. Tal renovación culmina en Prebisch (1981).

En la renovación de sus puntos de vista previos (capítulo 5, II), los de Prebisch siguen sosteniéndose en argumentos económicos, articulados en torno al análisis del “capitalismo periférico”, cuyas reiteradas crisis comprometerían la continuidad de los regímenes democráticos. Medina hace hincapié en su anterior percepción de las sociedades latinoamericanas (capítulo 5, III, 3), pero une a ella consideraciones metodológicas, con base en las cuales plantea la opción abierta entre democracia y socialismo, definiéndose con claridad por la primera. De su preocupación por lo factual (visible en el capítulo 6), Cardoso deriva una conclusión relevante para la práctica política, al detectar convincentemente que la renovación de la democracia demanda un nuevo equilibrio de poderes entre el Estado, los movimientos de la sociedad civil y los partidos.

Los aportes de estos tres autores al tema en cuestión constituyen el objeto de los apartados que siguen.

I. PREBISCH: NUEVAS BASES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN LAS SOCIEDADES PERIFÉRICAS

En su tesis política central, Prebisch afirma que los problemas de la democracia en la región no se pueden comprender si no se les vincula estrechamente con los mecanismos fundamentales que rigen la estructura y el funcionamiento del capitalismo periférico, determinando sus consecuencias, y que la solución de esos problemas requiere ineludiblemente la transformación de tales mecanismos. A continuación se procura aclarar esta visión básica.

El núcleo esencial del desarrollo económico consiste en la elevación del nivel de productividad de la fuerza de trabajo. Ese aumento se va dando a través de un proceso mediante el cual la fuerza de trabajo se traslada desde capas técnicas de menor productividad hacia otras de mayor productividad. Teóricamente, se podrían determinar los ritmos sectoriales y global de acumulación de capital requeridos para que, a medida que el progreso técnico penetra en la producción, la fuerza de trabajo se vaya desplazando hacia capas técnicas que requieren mayor nivel de capacitación y brindan salarios más altos.

Sin embargo, en las economías periféricas no se cumplen esos ritmos de acumulación, sino que prevalecen otros que conducen a una situación de “insuficiencia dinámica”.² Es cierto que la expansión de los sectores modernos genera fuentes de trabajo para mano de obra de distintos niveles de capacitación, y también para la no calificada, pero el ritmo a que crece la demanda de esta última resulta inferior al de su oferta, razón fundamental de la subsistencia del subempleo.

Este gran contingente de fuerza de trabajo, ocupado en condiciones de productividad y remuneración muy bajas, presiona sobre los salarios de la mano de

² Sobre este concepto, puede consultarse el capítulo 5, apartado II, 3.

obra no especializada. Ello, a su vez, tiende a deprimir los salarios del conjunto de la escala de calificaciones. A medida que los sectores modernos van absorbiendo mano de obra, tanto en las tareas más simples como en las sucesivas capas técnicas que exigen calificaciones crecientes, los salarios no se elevan en proporción con los respectivos aumentos de productividad, sino a una tasa menor. En consecuencia, los mayores ingresos reales que los aumentos de la productividad permiten y generan, sólo en escasa medida benefician a los asalariados, y tienden a concentrarse en manos de los propietarios de los medios de producción en forma de excedente. En palabras de Prebisch, "la parte del fruto de la creciente productividad que no se transfiere a la fuerza de trabajo constituye el excedente, el que es apropiado principalmente por los estratos sociales superiores, quienes concentran la mayor parte del capital en bienes físicos, así como la propiedad de la tierra" (Prebisch, 1981, p. 40).

Un primer aspecto de la distribución del ingreso es esa tendencia a la concentración funcional: el excedente crecería más que la masa de salarios. Del conjunto de los argumentos anteriores se puede inferir también una tendencia a la concentración personal: una gradual concentración de la renta en los deciles más altos debida, por una parte, a la dispar evolución de los ingresos de la propiedad y de los salarios en el sector moderno, y por otra, a la exigua remuneración de la mano de obra ocupada en los sectores atrasados.

Sin embargo, Prebisch niega la existencia de una ley reguladora de la distribución del ingreso, al estilo de las que aparecen enunciadas en la economía clásica y neoclásica. Según sus puntos de vista, la distribución no se resuelve sólo al nivel del funcionamiento de la economía: es fuertemente influida por fenómenos que ocurren en otros ámbitos del sistema sociopolítico global.

Esa desigual distribución del ingreso influye de manera decisiva sobre la estructura del consumo. En las economías latinoamericanas existen grupos sociales —los llamados estratos superiores e intermedios— que imitan los patrones de consumo prevalecientes en los grandes centros industriales, accediendo a una vasta y compleja gama de bienes, particularmente a los bienes duraderos de consumo en continua diversificación. Coexisten con ellos los estratos inferiores, cuyos niveles de ingreso les impiden adquirir los bienes de alto valor unitario que tipifican al consumo imitativo, y que en parte permanecen, además, en condiciones de infraconsumo.

La expansión del consumo imitativo se realiza con características distintas a las de la expansión del consumo de los centros. En éstos, los aumentos de la productividad consecuentes del progreso técnico permiten la sostenida elevación del ingreso medio, que ya es alto en el punto de partida. Este aumento gradual del ingreso se extiende al conjunto de la población, y la demanda por diversos tipos de bienes tiende a saturarse. Sin embargo, la innovación tecnológica permite lanzar al mercado bienes nuevos o de mejor calidad que los preexistentes, hacia los cuales se canalizan las sucesivas ampliaciones de la demanda.

Si en los centros puede hablarse de una tendencia a la generalización de

ciertas pautas de consumo, ésta contrasta con la formación, en la periferia, de la sociedad privilegiada de consumo. También en las economías latinoamericanas se va incrementando el ingreso y la demanda, y ésta también se diversifica y canaliza hacia los mismos tipos de bienes que en los centros, pero ello requiere la concentración del ingreso en los estratos superiores e intermedios. En la periferia, las formas técnicas y de consumo de los centros penetran prematuramente, o con más propiedad, se adoptan en circunstancias en que el ingreso medio es mucho más bajo, y aun subsisten grandes contingentes de mano de obra cuyos niveles de productividad y remuneración son muy reducidos. Tales condiciones contribuyen a explicar la especificidad del desenvolvimiento de la periferia: la expansión del capitalismo se produce en el ámbito de la sociedad privilegiada de consumo, y sus resultados, en términos de ingreso y bienestar, no se extienden a vastos sectores de la población, tanto urbanos como rurales.³

La estructura productiva se transforma en consonancia con las pautas de consumo imitativo que se acaban de mencionar. Esto es, se constituyen ramas de punta, destinadas a satisfacer las necesidades de los estratos privilegiados, particularmente las productoras de bienes duraderos de consumo; y también se expanden con intensidad otras ramas ligadas a éstas, productoras de insumos de uso difundido, de otros bienes intermedios y de una gama más o menos amplia de bienes de capital.

Paralelamente se desarrollan los servicios de alta productividad que la transformación productiva va requiriendo: se amplían y modernizan las actividades financieras, así como buena parte del comercio; crecen y se readecuan los transportes y las comunicaciones; en áreas como la propaganda, la administración y los servicios técnico-ingenieriles aumentan la dimensión y el grado de especialización de las empresas.

Aunque transformándose, subsiste junto a este vasto sector moderno un sector atrasado, también de grandes dimensiones, constituido por actividades en las cuales la productividad del trabajo es exigua, varias veces inferior a la que prevalece en el primero. La heterogeneidad está presente incluso en ramas muy dinámicas, como la manufactura, la construcción o los transportes. Sin embargo, tanto en términos absolutos como relativos, el atraso se concentra en las actividades primarias y terciarias: la agricultura empresarial coexiste con amplios sectores de economía campesina y proliferan en las ciudades servicios de escásima productividad.

A la luz de estas características, Prebisch procura explicar el subempleo, rasgo específico del capitalismo periférico y "origen estructural" del excedente. Desde la perspectiva de la oferta, señala el rápido crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo, y la existencia –en el mismo punto de origen del proceso de industrialización– de vastos contingentes de mano de obra ocupados en

³ Puede observarse una clara confluencia de estos puntos de vista sobre el consumo y la distribución con ciertas ideas básicas de Furtado (capítulo 7, apartado I y apartado III, 1).

condiciones de baja productividad. Desde la perspectiva de la demanda, subraya la alta propensión a consumir de los estratos de ingreso con posibilidad de ahorrar, y la inadecuación de la tecnología generada en los centros, de elevada densidad de capital. Estos dos últimos factores se asocian, además, a las pautas de consumo imitativo de esos estratos. Por un lado, la producción que ellas inducen se realiza con las técnicas más modernas, cuya densidad de capital es particularmente elevada; por otro, la propia expansión industrial depende, como en los centros, de una continua diversificación y exacerbación del consumo, en circunstancias en que el ingreso medio y la capacidad de ahorro son mucho más reducidos.

Estos factores de demanda se expresan en un patrón de acumulación insatisfactorio: su ritmo resulta menor que el potencialmente alcanzable y su composición genera menos fuentes de trabajo que las que se lograrían con un patrón alternativo. Ambas cosas en menoscabo de la capacidad dinámica del sistema para ir transformando el subempleo en empleo productivo, esto es, para absorber gradualmente a toda la población activa en condiciones de productividad normal.⁴

Pese a que el dinamismo económico en el capitalismo periférico es insuficiente y, en consecuencia, excluye de sus beneficios a una proporción considerable de la población, introduce cambios en la estructura social, sobre todo al aumentar la importancia relativa de los estratos intermedios e inferiores. Surgen asimismo mutaciones en la estructura de poder, pues aumenta el poder sindical y político de estos estratos, y con él la aptitud para contrapesar el poder económico que detentan los estratos superiores. La industrialización y el desarrollo traen consigo, pues, una presión creciente de los estratos intermedios e inferiores para compartir los frutos del progreso técnico, principalmente a través del aumento de sueldos y salarios.

Las relaciones de poder no se establecen sólo en la órbita del mercado, sino también en el interior del aparato estatal. La capacidad de presión de los estratos intermedios e inferiores favorece el despliegue de actividades estatales y la absorción de fuerza de trabajo más allá de consideraciones de economicidad y eficacia. Por ello afirma Prebisch que la distribución del fruto de la creciente productividad del sistema es fundamentalmente el resultado del juego cambiante de las relaciones de poder, que se expresa en una aguda pugna distributiva, condiciona el proceso de acumulación y conduce, en último término, a la crisis del sistema.

En sus escritos Prebisch formula la idea de que la continuidad de la acumulación de capital —y con ella, la expansión sostenida y relativamente equilibrada de la economía— exige que se cumplan ciertas condiciones de proporcionalidad entre las tasas de aumento de la productividad del trabajo, del excedente y de

⁴ También estas apreciaciones sobre la diversificación del consumo y sobre sus nexos con la acumulación de capital tienen puntos de contacto con las de Furtado (capítulo 9, apartado 1).

los salarios reales. Cuando los salarios se elevan más que la productividad, el excedente disminuye, o bien crece menos de lo requerido para que la acumulación no se desacelere. Cuando las empresas, a través del aumento de los precios, logran restablecer un ritmo satisfactorio de aumento del excedente, la acumulación recobra su dinamismo. La tasa de acumulación tiende, pues, a oscilar debido a la pugna distributiva.

Esto se produce en una etapa avanzada del desarrollo periférico, en la que el poder sindical y político de los estratos intermedios ha logrado desenvolverse tanto en la órbita del mercado como en la del Estado, y a tal punto que la elevación de los gastos de este último depende en gran medida de su propia dinámica. Asimismo, según se aduce, en esa etapa han llegado a establecerse instituciones democráticas, por medio de las cuales la presión de estratos intermedios puede expresarse y hacerse efectiva.

Es entonces cuando la pugna distributiva se manifiesta en sucesivos aumentos de precios y salarios que traen consigo la consabida espiral inflacionaria, la cual es inherente al funcionamiento de las economías de tipo periférico e industrialización tardía. Las reglas convencionales de regulación monetaria son incapaces de detenerla o atenuarla, debido a las fuerzas sociales que obran en su trasfondo y que impregnan al propio aparato estatal, condicionando incluso el nivel del gasto público.

Se entiende, así, que no existen mecanismos de mercado –ni espontáneos, ni corregidos por la política económica– capaces de hacer cumplir las condiciones de proporcionalidad mencionadas y asegurar la continuidad de la acumulación. La razón fundamental es que el sistema no sólo es económico, sino a la vez social y político, e incluye al propio Estado y sus modos de participación en esos distintos campos.

Es en el ámbito de ese sistema global donde la pugna distributiva se exagera hasta conducir a la crisis del sistema, globalmente considerado. Ésta emerge cuando la aceleración del proceso inflacionario llega a desquiciar el funcionamiento de la economía y amenaza con la desintegración social. En tales circunstancias, irrumpe el poder económico y político de los estratos superiores, mediante el empleo de la fuerza y el quiebre de las instituciones democráticas.

Así pues, se concibe que la crisis es inherente a la lógica interna del sistema, ya que no hay forma perdurable de impedir que la pugna distributiva lleve a la espiral inflacionaria y ésta, a su vez, entorpezca la acumulación de capital, y a la larga termine por trazarla.

Quienes ejercen la fuerza directamente la usan en beneficio de los estratos superiores. Ello depende de un juego complejo de factores, variable de un caso a otro; sin embargo, subyace en todos una razón similar: como esos estratos poseen la capacidad de acumular, se busca asegurarles condiciones para que restablezcan el dinamismo y la regularidad del desarrollo.

El restablecimiento de la dinámica del sistema con base en regímenes no democráticos se puede realizar con mayor o menor éxito, dependiendo del

grado en que las condiciones externas resulten favorables y de la destreza en el manejo de la política económica. Pero aun cuando se logren tasas razonables de acumulación y desarrollo, la prosperidad alcanza primordialmente a los estratos superiores, mientras los intermedios e inferiores soportan altos costos económicos, sociales y políticos.

En los casos de éxito, tras esa apariencia se esconde la imposibilidad de corregir a fondo la índole excluyente y conflictiva del sistema, de tal modo que “al reanudarse tarde o temprano el proceso de democratización, la presión de compartimiento [tenderá] a llevar al sistema a un nuevo ciclo político, agravado por la deformación que habrá sufrido la estructura productiva para responder a la exaltación de la sociedad privilegiada de consumo” (Prebisch, 1981, p. 5).

En síntesis, el capitalismo periférico es un sistema basado en la desigualdad social e incapaz de superar esa desigualdad debido en parte a su carácter periférico, pero sobre todo a las pautas de consumo imitativo de los estratos superiores, a la influencia de las mismas sobre la estructura productiva y a las consecuencias de todo ello sobre el ritmo y la orientación de la inversión y, por ende, sobre la capacidad de la economía para absorber productivamente a la fuerza de trabajo.

Esta tendencia excluyente del capitalismo periférico procura ser contrarrestada por el proceso de democratización, que en buena medida es producto de los cambios que el desarrollo introduce en la estructura social, aunque también es impulsado por su propio dinamismo histórico. Al expresarse en este proceso, la presión redistributiva de los estratos inferiores resulta, a juicio de Prebisch, totalmente legítima, pues intenta reducir aquella pertinaz tendencia excluyente. Si esa presión resulta disruptora, lo es de principios o mecanismos que fundamentan y reproducen la desigualdad social.

La verdadera crisis de la democracia —o de los movimientos y regímenes democratizantes— consiste en que sólo han ejercido una presión redistributiva; llegada ésta a un punto límite, económico y político, sólo produce el caos, la desintegración social y el resurgimiento de las fuerzas que —supuestamente para superarla— procuran restablecer los principios del capitalismo periférico. Por cierto, para Prebisch éste es el verdadero sentido histórico de la combinación reciente entre autoritarismo y política neoliberal, y su resultado no puede ser otro que la reiteración de la exclusión y el conflicto.

La presión redistributiva es legítima, pero por sus limitaciones no alcanza a transformar al capitalismo periférico: tarde o temprano se devora a sí misma, junto con los regímenes y movimientos democráticos que la impulsaron. Por ello, si se quiere construir una sociedad dinámica, equitativa y democrática, la única solución consiste en modificar los principios sobre los que se asienta el capitalismo periférico, sobre todo los relativos a la apropiación y el uso del excedente.

En su teoría de la transformación, Prebisch no trata de proponer un modelo, una fórmula genérica que se pueda aplicar con las debidas adaptaciones a

distintos casos concretos. Su objetivo es ofrecer a la discusión los grandes lineamientos de una transformación posible del sistema, en un momento en que es necesario revitalizar el debate sobre las opciones de cambio social, ante los visibles desajustes e insuficiencias del desarrollo latinoamericano y el curso insatisfactorio de los acontecimientos políticos.

El punto de partida de su teoría de la transformación lo constituyen los análisis resumidos con anterioridad. De acuerdo con los mismos, el sistema resulta excluyente y conflictivo por su tendencia a la concentración del ingreso y a la pugna con que se intenta contrarrestarla. Estos rasgos fundamentales dependen, en última instancia, del modo de apropiación y utilización del excedente, que limita el dinamismo de la acumulación de capital, impide la plena absorción de la mano de obra y restringe a ciertos estratos la difusión de los frutos del progreso técnico. Hacia el anverso de estos resultados debiera orientarse la transformación del sistema. Se trataría de asegurar, mediante la acción del Estado, el uso social del excedente, con vistas a acelerar el ritmo de acumulación, a lograr que la ocupación de la fuerza de trabajo se realice en condiciones de productividad creciente y a corregir progresivamente las disparidades distributivas.

Prebisch destaca dos formas en que el Estado puede ejercer su acción: concentrando en sus manos la propiedad y la gestión de los medios productivos, o bien orientando el uso del excedente hacia los intereses colectivos con criterios de racionalidad social, pero sin recurrir a aquella concentración de la propiedad.

Entre tales opciones, se inclina por la segunda. De acuerdo con sus puntos de vista, la libertad económica no sería posible si el Estado concentrase en sus manos todo el poder económico. En conexión con ello, se hace necesario salvaguardar el ámbito del mercado, pues éste se configura como esencial para la libertad política. Esta última constituye, a su vez, uno de los componentes principales del concepto de democracia y del conjunto de valores que le es inherente.⁵

Además de este significado político, Prebisch reconoce al mercado un papel importante en lo que atañe a la asignación de recursos y, en especial, a la adecuación entre producción y consumo. Pero entiende que el mercado es incapaz de lograr por sí solo los grandes objetivos de transformación antes señalados, razón por la cual se requiere enmarcar su funcionamiento en la acción del Estado.

Considera la planificación como un instrumento imprescindible para que esta acción estatal logre imprimir eficacia a los mecanismos de mercado; pero se trata de una planificación democrática, pues los criterios y las grandes decisiones que orienten la regulación planificada del sistema han de estar subordinados a decisiones políticas tomadas democráticamente. Ello exige un reordenamiento jurídico que precise los ámbitos y los instrumentos en la intervención estatal, concebida de modo de asegurar la continuidad y flexibilidad en el uso social del excedente.

En este sentido, Prebisch formula algunas sugerencias sobre un aspecto clave

⁵ Como podrá apreciarse, estos puntos de vista poseen clara coincidencia con los que sustentan las posiciones de Medina, objeto del próximo apartado.

de esta nueva institucionalidad: la propiedad y la gestión de las empresas. Muy resumidamente, la idea básica consiste en combinar formas de propiedad privada, social y estatal. La propiedad privada prevalecería en las empresas pequeñas y medianas, mientras su crecimiento no sobrepase determinadas dimensiones. En las grandes empresas, que concentran la mayor parte de los medios productivos, la propiedad se iría traspasando paulatinamente a la fuerza de trabajo, tendiéndose en el largo plazo a su gestión autónoma. Según los casos, un número mayor o menor de actividades económicas se desarrollaría bajo propiedad del Estado, sin desmedro de la posibilidad de aplicar, también en ellas, algunos de los principios de este tipo de gestión.

En resumen, Prebisch expone que su opción transformadora representa una síntesis entre socialismo y liberalismo. Socialismo, en cuanto que serían materia de decisión colectiva el ritmo de acumulación y la corrección de las disparidades estructurales en la distribución del ingreso; y liberalismo, en cuanto la asignación de capital para responder a la demanda se realizaría libremente en el mercado, según decisiones individuales. Libertad económica, unida estrechamente a la libertad política, en su versión filosófica primigenia.⁶

II. MEDINA: NUEVA VISIÓN DE LA DEMOCRACIA Y DE SUS CONTENIDOS

Como se señaló en capítulos previos –tanto en el 5, en que se comentan directamente los principales puntos de vista de Medina, como en el 7 y en el 9– hacia mediados de los años sesenta se advertía una tendencia al estancamiento, en las economías latinoamericanas. Esta presunta tendencia, y la atribución de sus orígenes a un conjunto de obstáculos radicados en la estructura social, llevan naturalmente a la pregunta de cómo proceder para superarlos. Medina no desconoce que la respuesta ha de procurarse en el examen de los casos concretos en que las carencias de las condiciones sociales resultaron impositivas del desarrollo, tanto económico como global. Sin embargo, en los años que siguen a 1970, dedica sus principales trabajos al tema de la democracia.

⁶ Es claro, estas ideas chocan frontalmente con las propias del neoliberalismo, de tan amplia difusión y marcado predominio. Sin embargo, bien puede afirmarse que en las mismas vuelven a percibirse las raíces keynesianas del pensamiento de Prebisch, presentes desde sus orígenes y en las distintas instancias de su desarrollo. En lo que concierne, específicamente, a las ideas antedichas, resulta de interés considerar las siguientes afirmaciones de Keynes, extraídas de su *Teoría general*: “Creo [...] que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena. [...] Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción lo que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente, sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad”.

El énfasis en este tema se relaciona con dos órdenes de consideraciones. Por un lado, se aduce que los populismos y autoritarismos presentes en varias sociedades subdesarrolladas apuntan hacia el predominio de patrones de estructuras sociales y políticas incompatibles con el ulterior desenvolvimiento de aquéllas. Por otro lado, y como contracara de esta negativa frontal, se indica que las experiencias de desarrollo exitoso sólo señalan dos modalidades de organización sociopolítica compatibles con él: la democracia y el socialismo.

En cuanto a esta disyuntiva, Medina toma partido por la democracia de forma decidida y enfática, admitiendo la asunción de un juicio de valor en el mismo punto de partida de su estudio. Pero a la vez, postula que el esfuerzo analítico emprendido no pierde su carácter ni su validez científica, a pesar y más allá del explícito abandono de cualquier neutralidad valorativa.

Conviene reiterar que, en conexión con su enfoque sobre el método estructuralista en las Ciencias Sociales, resumido en la introducción general, Medina fundamenta con solidez el carácter científico de la llamada "sociología normativa". Pero como pudo verse en aquella introducción, la científicidad de la disciplina mencionada se asienta en una base adicional, inserta en el enfoque antedicho: el acendrado "no determinismo" que le es propio. Implica éste que no se reconoce a la evolución de las sociedades caminos únicos y rígidos, sino conjuntos más o menos amplios de opciones viables, así como la posibilidad de elegir entre ellas, abierta al accionar humano.

Sin embargo, admitida tal posibilidad de elegir y de brindar racionalidad a la elección con apoyo en la sociología normativa, aflora de inmediato la cuestión del quehacer de quienes ejercen sus actividades en el ámbito de la misma. Al respecto, la postura de Medina —por lo demás coincidente con la de Furtado, expuesta en el capítulo 9— reconoce la legitimidad, y también la necesidad y conveniencia, de que la elaboración científica parta de la explicitación de los juicios de valor en que se basa, procurando poner de manifiesto y precisar los cambios deseados para la sociedad y para su desarrollo.

Si bien se piensa, esta postura explica la valoración especial que Medina otorga al tema de la democracia, y al esfuerzo sostenido con que encara su profundización. Pues mirar el desarrollo de la sociedad como un todo con base en ese tema, implica delinear los perfiles apropiados para la consolidación y desenvolvimiento de la propia democracia, a su vez asentados en los contenidos de justicia social y éticos capaces de caracterizarla a cabalidad. Los puntos que siguen abordan con brevedad el tema antedicho, al tiempo que procuran brindar una imagen aproximada de tales contenidos.

Según se aduce, "no hay un modelo único de desarrollo económico" (Gurrieri, 1980, p. 115), pero todos ellos —o más propiamente, todos los que se configuran como viables y susceptibles de ser aplicados— tienen un mecanismo esencial que les es común.⁷ De forma similar, se entiende que la democracia se

⁷ Aunque ya incluida en el capítulo 5, conviene volver a la definición de tal mecanismo. Esencialmente, éste "consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones [...], que

constituye con variantes significativas, pero que a la vez posee ciertos principios y contenidos fundamentales que la definen como tal. Como los de aquel mecanismo, se trata de principios comunes que conciernen a la organización de las relaciones sociales y se expresan en una doble participación. La primera concierne al ámbito de lo político; la segunda, al ámbito de lo social.

La participación política ha variado en el tiempo, implicando el paso de formas de organización sustancialmente individualistas, a nuevas formas sintetizables mediante la expresión “democracia pluralista” la cual se configura como la única posible, en los años en que Medina vuelca su atención hacia estos temas. Entiende entonces que la misma consiste, “en esencia, en la aceptación política de la realidad social como un conjunto de grupos muy diversos, cada uno con distintos intereses, y, por tanto, con inevitables conflictos y discusiones entre ellos, pero que se someten a la norma común para buscar en cada caso el convenio o compromiso más adecuado, a sabiendas, naturalmente, de su carácter temporal” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 115).

La participación política pluralista da lugar a variadas formas de representación en el ámbito que le es propio. Pero en ella no se agotan los requisitos de participación inherentes a la democracia. Ésta reclama también la participación social: la que ejercen grupos intermedios —como los representativos de distintas comunidades, los sindicatos, las organizaciones empresariales— que van ampliando el horizonte de sus objetivos en los ámbitos social y económico (no ya en el político), y procurando alcanzarlos con su accionar concreto en los mismos.⁸

Los principios de participación política y social se apoyan en los contenidos clave de la democracia, al tiempo que se configuran como expresiones de los mismos. Esencialmente, tales contenidos son dados por un conjunto de derechos básicos: civiles, políticos y sociales.

Los primeros conciernen a la autonomía del individuo en el ejercicio de sus libertades y al resguardo de las mismas ante limitaciones impuestas desde el aparato del Estado. Ya los derechos políticos se refieren, en particular, a la condición del ciudadano, y se expresan en la igualdad de posibilidades abiertas a cada uno en el ámbito político, y en el ejercicio de la libertad de acción.

Los derechos sociales se asientan en el que concierne a la propiedad; pero ellos también fueron cambiando con el tiempo, al reconocerse de más en más la importancia de extender ciertas condiciones mínimas de igualdad en áreas como la educación, la salud y la vivienda, o si se quiere, la importancia de generalizar ciertos niveles mínimos de bienestar.

tiene como resultado la expansión incesante de la unidad productiva de que se trate..., [la cual] puede ser desde luego una sociedad entera y de gran dimensión [...]” (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 91).

⁸ Esta diferenciación entre participación social y participación política no obsta para admitir que la primera se lleve a cabo en conexión o con apoyo de entidades públicas. Así, los grupos comunitarios pueden contribuir a tareas gubernamentales de salud y educación; o las organizaciones empresariales pueden inducir medidas que sustenten su expansión en determinadas áreas, como las que favorecieron a la industria, en la experiencia latinoamericana.

La contracara de estos derechos básicos es el Estado de derecho, en cuyo marco se establecen las normas legales que los definen y regulan, y asimismo, las entidades burocrático-administrativas que resguardan su ejercicio o el ejercicio de las libertades que ellos suponen.

Por otra parte, conviene enfatizar que Medina adopta a plenitud una posición iusnaturalista. Sin desconocer que las condiciones económicas y sociales prevalentes pueden favorecer o desfavorecer a la democracia, entiende que los contenidos liberales que la definen no se conformaron, estrictamente, con base en tales condiciones. Por eso, a la relación materialista que con frecuencia se establece entre riqueza y democracia, opone una posición que denomina "idealista": entiende que los derechos naturales, conformados por el conjunto de los descritos con anterioridad, se fueron configurando como creencias, como valores generalizados a lo largo del tiempo, consolidados paulatinamente bajo "el peso de seculares vigencias intangibles" (Medina, citado en Gurrieri, 1980, p. 117).

Esta postura jusnaturalista —es decir, este reconocimiento irrestricto de los derechos naturales como valores universalmente aceptables— posee una implicación atinente al dominio de la ética. En última instancia, esa aceptación traduce la de la libertad y de la igualdad como valores fundamentales que tienen expresión visible en aquellos derechos, representativos de tales valores.

III. CARDOSO: MOVIMIENTOS SOCIALES Y REIVINDICACIÓN DEMOCRÁTICA

En más de un sentido complementario, el enfoque de Cardoso sobre la democracia difiere de los dos anteriores. Aquéllos poseen un fuerte arraigo analítico, en tanto que este enfoque brinda prioridad a una indagatoria sobre lo real, la propia de un político que procura esclarecer el origen y la índole de las reivindicaciones que se fueron dando en tiempos de dictadura, en la búsqueda del retorno a aquélla.

En el punto de partida de sus indagaciones está, pues, la instalación sucesiva de regímenes de excepción en el Cono Sur de América Latina, a que ya se hizo referencia. Según aduce, dos fueron los debates que más estuvieron presentes, en lo relativo a estos regímenes. Uno concierne a la naturaleza propiamente política de las dictaduras militares instaladas, y el otro, al nexo entre las mismas y el desarrollo económico.

El primero trajo consigo avances teóricos de significación. En este sentido, se observa que los nuevos regímenes de base militar no significaban el retorno del caudillismo tradicional, sino que los mismos "eran, en la expresión consagrada de Guillermo O'Donnell, burocrático-autoritarios" (Cardoso, 1984, p. 46).

Las formas concretas que asumieron estos regímenes fueron variadas. Un caso extremo es el de Argentina, donde una junta militar, compuesta por los jefes de las tres armas, asume plenos poderes, sin la presencia de ningún meca-

nismo institucional paralelo o complementario. El de Uruguay, en cambio, además de instalarse una suerte de congreso con miembros elegidos discrecionalmente, por periodos mantiene un colegiado civil, y en otros, un presidente civil. En Brasil éste era militar, pero aparecía como elegido por un congreso, instalado con base en partidos redefinidos por las fuerzas armadas.

Los breves ejemplos que anteceden no tienen otro objetivo que esclarecer que, más allá de la forma de cada régimen, éstos tenían en común el rígido control de los comandos militares, que eliminaron la disputa del poder por partidos libremente organizados, al tiempo que reprimían cualquier tipo de ideología —de izquierda o simplemente progresista— que pudiera configurarse como movilizadora.

El segundo aspecto mencionado con anterioridad concierne a la relación de las dictaduras militares con el desarrollo económico. En cuanto al mismo, se señala que desde mediados de los años cincuenta se venía produciendo la llamada “internacionalización del mercado interno”, y que la misma operó con mayor amplitud y celeridad entre 1965 y 1975, esto es, en pleno periodo de la instauración de los regímenes burocrático-autoritarios. Aún más, los militares operaron, en los hechos, como garantía de la internacionalización, en tanto con la represión contuvieron los ímpetus redistributivos, con resultados potenciales benéficos para la acumulación y el crecimiento.

Es claro que, en lo que atañe a ambas dinámicas, se presentan también casos diferenciados. En el de Brasil se produce la asociación creciente entre el sector privado nacional, el sector estatal y las grandes transnacionales, que en conjunto formaron el llamado “trípode del desarrollo”, con base en el cual éste alcanzó tasas considerables. No sin conexión con los componentes del trípode, y en particular con la presencia y relevancia de las empresas transnacionales, el patrón de desenvolvimiento resultante se caracterizó como de “desarrollo dependiente-asociado” (Cardoso, 1984, p. 47). Por periodos, en Perú los militares impulsaron el crecimiento en el marco de un patrón similar.

Diversos son los casos de Argentina y Chile, y asimismo de Uruguay, en tanto en ellos se procuró reforzar sus condiciones agro-exportadoras, y sobre esa base, la diferenciación y complementariedad productivas con los países industrializados. Sin embargo, y aunque fue notoria la desaceleración del crecimiento, los resultados no dependieron de un “inmovilismo económico” impuesto por el régimen. Al contrario, se constatan cambios considerables, cuyo signo principal consiste en la fuerte internacionalización de estas economías. Así pues, tanto en los primeros casos como en los segundos, se adoptaron estilos de desarrollo que “ligaba(n) umbilicalmente a las economías locales con las exteriores” (Cardoso, 1984, p. 47), pertenecientes al mundo industrializado.

De lo anterior dimana que, en el aspecto económico, el establecimiento de esquemas de poder militarizados estuvo lejos de desempeñar un papel significativo. En efecto, comparando las políticas económicas seguidas en distintos países —tanto los regidos militarmente como los que conservaron esquemas demo-

cráticos— el área latinoamericana muestra que los estilos de desarrollo implantados no dependieron de la forma del régimen, sino en muy escasa medida.

En otros términos, puede entenderse que el nuevo poder burocrático-autoritario, asentado en la militarización de los sistemas de gobierno, no alteró las bases de dominación social; o aun, que el Estado (ya no el gobierno), entendido como conjunto y síntesis de las relaciones de dominación, siguió respondiendo a ciertas “clases (sociales), y no [...] al estamento burocrático militar” (Cardoso, 1984, p. 48). Este último manda, en tanto controla el gobierno; pero ese control no incluye el de las políticas económicas centrales, que siguen siendo aquellas que interesan a las clases y grupos integrantes de la estructura básica de dominación.

Cabe reconocer que esta última irá sufriendo cambios a lo largo del tiempo, en consonancia con los que paralelamente se produzcan en los procesos de desarrollo. Pero para los fines de estas notas, importan otros cambios que también son inducidos en el ámbito de lo social, que atañen directamente a la emergencia y acentuación de las reivindicaciones democráticas.

En el trasfondo de este otro tipo de cambios, se halla presente la propia dinámica de la economía internacionalizada, que trae consigo una suerte de apertura de horizontes. Empresarios, asesores técnicos, cuadros universitarios e incluso estudiantes se mueven por el mundo, como resultado de la expansión de la economía internacionalizada. Escapan con ello “al horizonte cultural estrecho que, en sus peores momentos, el militarismo procura imponer” (Cardoso, 1984, p. 50).

En múltiples casos —aunque con más nitidez en aquellos que emprenden el camino del “desarrollo dependiente-asociado”— surge una nueva sociedad “de masas”, abierta a la influencia del cosmopolitismo cultural, al cual absorbe por las vías de la televisión y de los restantes medios de comunicación. Además, junto a esta nueva sociedad, o como derivación de la misma, emerge la presencia de “nuevas clases”, que ejemplifican, en especial, el empresariado internacionalizado, los grupos medios cuyos niveles de ingreso les permiten asimilar los símbolos de la modernidad, e incluso nuevos liderazgos obreros.

La presencia de estos actores, y los cambios culturales que asimilan, tiene su contracara en el ámbito militar. Sus liderazgos se ven llevados a atenuar el ímpetu represivo de los servicios de mantenimiento del orden y de control de la información, tendiendo a limitarlo a los momentos de conflicto social abierto; esta presencia también dificulta su extensión indiscriminada, tendiendo a restringirse a los sectores considerados “subversivos”. La atenuación recién mencionada sintetiza la emergencia de una etapa de “descompresión”. Como contracara de la misma, surgen movimientos reivindicativos de los derechos humanos, y acaso, de la propia redemocratización.

En esta primera etapa, no son los movimientos sociales propiamente dichos los que están a la vanguardia las luchas reivindicativas de la institucionalidad democrática. Aquí, el papel principal corresponde a ciertas “entidades de resis-

tencia, [como] las Comisiones de Justicia y Paz de la Iglesia, las 'Madres de Desaparecidos', los Comités Pro-amnistía" (Cardoso, 1984, p. 52), y las variadas asociaciones de sectores progresistas de la "clase media", integradas por miembros de organizaciones religiosas, profesores universitarios, intelectuales connotados, periodistas de renombre, etcétera.

Todas estas entidades, aun durante los periodos en que permanecen en estado embrionario, y asimismo, toda personalidad que se destaca en la lucha contra el autoritarismo, pasan a considerarse como partes constitutivas de la que, espontáneamente, fue de más en más siendo denominada la "sociedad civil". Importa destacar cierta peculiaridad del caso latinoamericano: la aptitud de esos nuevos componentes de esa pretensa "sociedad civil" para abrir canales de negociación con el régimen, incluso "a partir de círculos muy limitados de personas, pero con alta capacidad [...] de crear hechos nuevos" (Cardoso, 1984, p. 52), no sin conexión con las facilidades y velocidad de las comunicaciones, propias de las sociedades de masas contemporáneas.

Con el andar del tiempo, la amplitud de los esfuerzos de los actores recién mencionados termina por abrir las puertas de una segunda fase, no ya de descompresión, sino de liberalización. Un síntoma y símbolo de su inicio se verifica en la actitud de los medios de comunicación, y notoriamente en la prensa escrita, en los que se pone de manifiesto no sólo la inclinación a brindar mayor cobertura y claridad a las reivindicaciones democráticas que se venían dando, sino también a las específicas de ciertos movimientos sociales. Por lo demás, es esta conjunción de ambos tipos de reivindicaciones y de actores lo que tiende a incrementar la vulnerabilidad de los regímenes militares.

La emergencia de reivindicaciones en los movimientos sociales se manifiesta primeramente en el ámbito empresarial. Los liderazgos no se constituyen propia y explícitamente por delegación de las bases respectivas, sino a través de métodos similares a los mencionados con anterioridad: intelectuales que formulan propuestas alternativas de política económica, conductas reivindicativas de libertades democráticas ejercidas por personalidades empresariales destacadas, declaraciones de foros de distintos ámbitos del mundo de los negocios, y el apoyo reiterado de la prensa –de particular importancia– a todas estas manifestaciones contrarias al régimen militar prevaleciente.

Lo consignado en el párrafo precedente pone de manifiesto el resurgimiento de la política "al margen" del Estado, y en el seno de movimientos sociales. Pero esta inscripción posee cierta característica relevante, como la de producirse a través de mecanismos propios de las sociedades de masas. Las reivindicaciones de aquellos movimientos se realizan utilizando métodos llamativos y grandilocuentes, de una cuasi-publicidad, en aras de facilitar la llegada de tales reivindicaciones al gran público, y ello sin desmedro de la autenticidad de sus contenidos.

El segundo movimiento social relevante es el que se va conformando con base y en torno a los sindicatos. Con las características diferenciales de cada

caso, durante los largos años de arbitrariedades propulsadas desde los regímenes militares, de forma cuidadosa y reservada los sindicatos fueron reforzando sus aparatos corporativos, y lucharon por ese medio para obtener ventajas materiales para sus respectivas categorías. Pero cuando se pasa de la simple descompresión a la franca liberalización, se produce un cambio significativo: surgen a la luz liderazgos altivos, con un prestigio consolidado en el periodo “apolítico” anterior, y por eso mismo, capaces de sumar al proceso de reivindicación el apoyo de huelgas bien organizadas y eficaces. Por otra parte, también en la acción sindical se pone de manifiesto la fusión de las reivindicaciones, entre ellas la democrática, y un acentuado estilo propagandístico, similares a las que imperan en el esquema del consumo masivo.⁹

En suma, tanto en el ámbito empresarial como en el sindical, la emergencia de nuevos liderazgos parece obedecer a una suerte de movimiento de pinzas: por un lado, una auténtica reivindicación de base; y por otro, un ruidoso y encendido lanzamiento público, que lo asemeja al de un producto de mercado.

Este modo de conformación de los dos movimientos sociales señalados –de base empresarial uno, y de fundamento sindical, el otro– y asimismo, la presencia de entidades de la “sociedad civil” mencionadas con anterioridad, que también impulsan los requerimientos de redemocratización, lleva a considerar ciertas peculiaridades en el renacimiento de la política, o mejor, en la re inserción de los distintos actores sociales en el quehacer político.

La nueva sociedad, virtualmente emergida de consuno con los esfuerzos para la superación de los regímenes burocrático-autoritarios, al tiempo que genera actores sociales afianzados en la “cultura del espectáculo” –la cual, por lo demás, penetra en la política– trae consigo dos fenómenos de especial relevancia: “la segmentación social y la búsqueda de un nuevo espíritu de comunidad” (Cardoso, 1984, p. 53).

Resulta fácilmente perceptible que el trasplante de las formas de producir y de vivir de las sociedades de capitalismo avanzado hacia las de tipo periférico aumenta en éstas la llamada “heterogeneidad estructural”. Puesto en otros términos, se agrava en las mismas –y se agrava de manera significativa– la segmentación preexistente. Pero al mismo tiempo, se incrementa en las sociedades periféricas el ansia por participar del “mundo desarrollado”. Radio y televisión transforman ese mundo de la abundancia en realidad visual para los desempleados crónicos y trabajadores de bajos ingresos, y para unas clases medias también segmentadas y desiguales. Cuya abundancia, si bien lejana en lo real, simboliza “un nuevo horizonte cultural y humano” (Cardoso, 1984, p. 53).

Según se aduce, una sociedad segmentada, pero a la vez impregnada por expectativas de éxito y de mejora en las condiciones de vida, genera un estilo de

⁹ La prevalencia de este estilo es corroborada por el hecho singular de que “Lula” fue tapa de revista, entre 1979 y 1982, en mayor proporción que cualquier otro líder, en cualquier época de la historia del Brasil” (Cardoso, 1984, p. 53).

reivindicación *sui generis*, apoyado “más en la parte que en el todo: en la categoría profesional más que en la idea de clase; en el barrio o en el vecindario próximo, más que en el país o en el Estado que lo representa; en el líder local más que en el nacional; en la parroquia cercana más que en el partido político. Pero cada segmento desea obtener lo que supone ya alcanzado por el ‘otro’. Exige con fuerza su reivindicación específica, al tiempo que pretende lograr lo general, que le es dado conocer a través de la diferencia” (Cardoso, 1984, p. 53). Asimismo, se sostiene que tal reivindicación nace impregnada de un espíritu comunitario. Lo que se plantea no es tanto el éxito individual, inscrito en la competencia regida por el mercado, sino la conjunción de una motivación solidaria, fuertemente asociativa, con el reconocimiento franco y decidido, por parte del Estado, del “derecho de la categoría”, sea ésta el barrio, el ámbito profesional, el grupo social reivindicativo, etcétera.

Es justamente esta conjunción entre la conciencia de lo específico (y de la diferencia) que impregna a los nuevos actores, y el reconocimiento inequívoco del Estado como instancia reguladora necesaria de una sociedad renovada, lo que lleva a pensar en un paradigma de democracia diverso de los modelos clásicos. Por cierto que en este paradigma el Estado sigue representando la dominación de clases. Pero su papel no se reduce a ello, por varias razones: “porque al tornarse Estado-productor, dando abrigo a una burocracia empresarial, la lucha reivindicativa en el ámbito de lo social pasa a ser, *ipso facto*, una lucha ‘dentro del Estado’; porque en sus nuevas funciones reguladoras, el Estado interviene en la competencia entre capitales, e incluso en la formación de los mismos; porque la reglamentación de la ciudadanía [...] no se resume en la definición de la condición de elector, implicando la concesión por el Estado de derechos sociales básicos, explícitamente reconocidos” (Cardoso, 1984, p. 54).

“El Estado pasa, pues, a existir entrelazado con la sociedad, replanteándose de otro modo [con ese nuevo entrelazamiento] la diferenciación clásica entre sociedad civil y sociedad política” (Cardoso, 1984, p. 54). En conexión con este cambio, y como núcleo valorativo de las creencias democráticas, emerge con fuerza la noción de lo “público”: más que restringir la acción del Estado y dar fuerza al sector privado, el “antiestatismo” se traduce en el cuidado de la transparencia de la acción gubernamental, así como en el aumento del control social (público) de la gestión y de las políticas oficiales.

El marco de este cuadro valorativo, en el cual se inscribe el fundamento social de la reivindicación democrática y la identidad y autonomía de los actores, se extiende para abarcar el papel de los partidos políticos y la necesidad de su renovación. La pregunta que surge alude a esta renovación, esto es, a las características básicas que los mismos partidos deberán asumir en la sociedad postautoritaria. La respuesta no puede encontrarse en el ámbito estrictamente político. Allí, con mayores o menores alteraciones, habrá rasgos similares a los anteriores al autoritarismo.

La especificidad principal de la situación venidera se asocia a las nuevas con-

diciones de fuerte segmentación social. Para crecer, los partidos han de procurar la cooptación de sectores sociales con intereses muy distintos, lo que a su vez hace problemática su unidad ideológica. Pero ello no implica la imposibilidad de contener núcleos ideológicos *grosso modo* definidos, y por ende diferenciables. Es así como, al tiempo que van procurando la *agregación* de intereses, presentándose a la pugna política más como frentes que como partidos en sentido estricto, el espectro de opciones no deja de aparecer dividido entre los que propugnan el cambio (la “izquierda”), y los que se configuran como más inmovilistas (la “derecha”).

Es cierto que los cortes ideológicos serán imperfectos, y confusas las fronteras entre ellos. Pero en los más de los países que padecen los regímenes burocrático-autoritarios se van configurando diferenciaciones visibles, sobre todo en lo que concierne a las reformas sociales necesarias, y a la llamada “cuestión nacional”; ésta establece la relación con el exterior, pero en la crisis de 1982 apareció condensada en el endeudamiento externo y en las formas viables del pago del mismo y de sus servicios.

Al lado de estas dos grandes cuestiones, se encuentra el tema clave de las relaciones de los partidos con los movimientos sociales y con el Estado. En cuanto a este tema, parece estar aflorando, también, cierto redireccionamiento. Las tendencias predominantes parecen estar en el intento de los partidos de enraizarse más en la sociedad y menos en los aparatos de la burocracia estatal; y al mismo tiempo, de situarse más próximos a los movimientos sociales, y menos inclinados a procurar su control.

La primera de estas tendencias se configura como una resultante natural del largo periodo de predominio del autoritarismo: éste hizo del Estado objeto de fuerte desconfianza, de tal modo que para la obtención de votos vale más la búsqueda del apoyo reiterado y ampliado de la opinión pública que el control de algunos ministerios. La segunda se vincula a la clara vocación de autonomía de lo social, emergida y consolidada durante ese periodo.

Estas mutaciones llevan a una visión nueva y distinta del juego democrático. Con la pugna antiautoritaria, la democracia gana la fuerza de un valor en sí, difundido y arraigado en el vasto contingente de actores y grupos sociales que la llevaron adelante. Este nuevo modo de ver incluye “la reivindicación de la autonomía de lo social como componente indispensable del nuevo horizonte político latinoamericano; existe, inequívocamente, el sentimiento de [rechazo a la] desigualdad social, y [en paralelo], la convicción de que, sin reformas efectivas en el sistema productivo y en los modos de apropiación y distribución de la riqueza” (Cardoso, 1984, p. 56), el Estado de derecho reconstituido irá poco más allá de un remedo de política democrática, con contenidos endebles y cuestionables. También se ha difundido la creencia de que el sistema político –tanto en su aspecto partidario como en el estatal– ha perdido condiciones para absorber la dinámica de lo social, y para que su no absorción resulte beneficiosa, enriquecedora del proceso sociopolítico como un todo. Pero al mismo tiempo, la

politización generalizada e inespecífica de lo social, por sí sola, resulta incapaz de rehacer los marcos institucionales y asegurar el necesario equilibrio entre los distintos componentes del todo social.

Puesto en otros términos, y como ya fue señalado, se intuye y postula que, superado el autoritarismo, “la nueva democratización demanda un reequilibrio de poderes entre el Estado, los movimientos constitutivos de la sociedad civil y los partidos políticos” (Cardoso, 1984, p. 56). La consecución de ese reequilibrio no dispensa esfuerzos teóricos que indaguen respecto de la compatibilidad entre los tres grandes ámbitos señalados. Pero tampoco dispensa la práctica, la puesta en marcha de una dinámica liberalizadora, a través de un accionar político que vaya en un plazo breve transformando el régimen, en el margen de lo posible, en cada uno de aquellos ámbitos. Parece claro que en esa dinámica cabe a los partidos políticos un papel especial, en tanto es a partir de ellos como la dirección adecuada de los cambios puede concientizarse con más precisión y amplitud, e ir difundiéndose a los demás ámbitos.

IV. REEMERGENCIA DEL “IUSNATURALISMO”

Culminando las consideraciones de este capítulo, cabe volver por un momento a la posición iusnaturalista adoptada por Medina. De muy antigua presencia y reiterada consideración en la cultura occidental, la misma ha sido también duramente cuestionada, a veces a lo largo de periodos prolongados. Así, pierde gradualmente aceptación entre los pensadores del siglo XVIII, y alcanza su punto más bajo en el siglo XIX.

Esta breve referencia sirve apenas para resaltar que esta posición resurge con fuerza en el siglo XX. Con frecuencia se admite que este reafianzamiento constituye, en buena medida, un resultado y una respuesta a las contiendas bélicas y a sus altísimos costos humanos, entre ellos los involucrados en graves genocidios. Por otra parte, se observan distintas evidencias de que, hacia fines de ese siglo, se expande y generaliza aún más la idea de la existencia de una “ley natural” que demarca un orden trascendente y superior, al que la ley positiva ha de ajustarse.

Si bien se mira, los apartados previos muestran que las percepciones de Medina, y también, en su trasfondo, las de Prebisch y Cardoso, relativas a los contenidos básicos de la democracia y a sus fundamentos éticos, pueden verse como inscritas en la difusión que ha venido adquiriendo esa idea iusnaturalista clave. Sin embargo, es de señalar que estas percepciones son tempranas, anteriores a la segunda mitad de los años ochenta, a partir de la cual esa difusión se hace más amplia e intensa, a través de una vasta gama de documentos internacionales.

Las propuestas y conceptos vertidos en ellos incorporan e impulsan los componentes esenciales de los derechos humanos, a saber: los derechos civiles y políticos, y los llamados DESC, esto es, los derechos económicos, sociales y culturales.

En conjunto, estos componentes han pasado a visualizarse como el contenido ético imprescindible de todo proceso de desarrollo, en una clara confluencia con los puntos de vista anticipados por los autores que aquí se comentan.¹⁰

¹⁰ Como se sabe, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada en 1948. En 1976 entran en vigencia dos convenciones también aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas: la “Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos” y la “Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Las precisiones sobre los derechos humanos contenidas en las mismas facilitan su ulterior conexión con los objetivos del desarrollo. Un ejemplo de la reorientación de tales objetivos se hace explícita y se presenta de forma articulada en CEPAL (2000) (véase, en especial, su capítulo 1).

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina. Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm. 145, abril-junio.
- (1990), "Desarrollo, crisis y equidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 40, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Baltar, P. (1977), "Diferença de salario e produtividade na estrutura industrial brasileira, 1970", tesis de maestría, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Barboza de Oliveira, C.A. (1986), "O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado", tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Barros de Castro, A. (1967), "Uma tentativa de interpretação do modelo histórico latinoamericano", *Revista Brasileira de Economia*, Fundação Getúlio Vargas, marzo.
- Bastide, R. (1963), "L'acculturation formelle", *Revista "América Latina"*, vol. 6, núm. 3.
- Belluzzo, L.G. (1982), "Prefácio", *O capitalismo tardio*. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira, J.M. Cardoso de Mello, tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- (1980), "Valor e capitalismo: um ensaio sobre a economia política", tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Belluzzo, L.G. y J.M. Cardoso de Mello (1977), "Reflexões sobre a crise atual", *Revista Escrita*, ensayo núm. 2, São Paulo.
- Benavente, J.M. (1998), "Cinquenta años del estudio económico", *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bernstein, H. (ed.) (1973), *Underdevelopment and Development*, Harmondsworth, Penguin Books.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1985), *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, D.C.
- Bielschowsky, R. (2001), "Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano", *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*, L.C. Bresser-Pereira y J.M. Rego (coords.), São Paulo, Editorial 34.
- (1998), "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.11.
- (1988), *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Bresser-Pereira, L.C. y J.M. Rego (coords.) (2001), *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*, São Paulo, Editorial 34.
- Burgueño, O. y O. Rodríguez (2001), "Desenvolvimento e cultura", *A grande esperança em*

Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 años, I.C. Bresser-Pereira y J.M. Rego (coords.), São Paulo, Editorial 34.

- Calcagno, A. (1999), "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina", documento presentado en el seminario O ajuste estrutural na América Latina: custos sociais e alternativas, Pôrto Alegre, 1-3 de diciembre.
- Calcagno, A. E. (1990), "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Cano, W. (1999), *Soberania e política econômica na América Latina*, São Paulo, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNES).
- (1998a), *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970, 1970-1995*, Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- (1998b), *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Caputo, O. y R. Pizarro (1974), *Dependencia y relaciones internacionales*, San José, EDUCA.
- Cardoso, F.H. (1984), "A democracia na América Latina", *Novos estudos CEBRAP*, núm. 10, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), octubre.
- (1982), "La persistencia democrática", *Medina Echavarría y la sociología latinoamericana*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).
- (1980a), *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*, Petrópolis, Editorial Vozes.
- (1980b), "Os impasses do regime autoritario: o caso brasileiro", *Estudos CEBRAP*, núm. 26, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).
- (1978a), "On the characterization of authoritarianism regimes in Latin America", *Working Paper Series*, núm. 30, Cambridge, University of Cambridge.
- (1978b), *Democracia para mudar*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (1977a), "El consumo de la teoría de la dependencia en los Estados Unidos", *El Trimestre Económico*, vol. 44, núm. 173, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1977b), "Expansão estatal e democracia", *Ensaio de Opinião*, núm. 5.
- (1977c), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- (1977d), "A questão da democracia contemporânea", *Ensaio de Opinião*, núm. 5.
- (1975), *Autoritarismo e democratização*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- (1974a), "A questão da democracia", *Debate & Crítica*, núm. 3, julio.
- (1974b), "As contradicções do desenvolvimento asociado", *Estudos CEBRAP*, núm. 8, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), abril-junio.
- (1974c), "Notas sobre el estado actual de los estudios sobre la dependencia", *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, J. Serra (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- (1972a), "Dependent capitalist development in Latin America", *New Left Review*, núm. 74, julio-agosto.

- (1972b), *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- (1972c), *O modelo político brasileiro e outros ensaios*, colección Corpo e Alma do Brasil, vol. 35, São Paulo, Editorial Difel.
- (1971), *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: ideologias do empresário industrial argentino e brasileiro*, Río de Janeiro, Editorial Zahar.
- (1969), *Mudanças sociais na América Latina*, colección Corpo e Alma do Brasil, vol. 27, São Paulo, Editorial Difel.
- (1967), *Cuestiones de sociología del desarrollo*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1964), *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, colección Corpo e Alma do Brasil, vol. 13, São Paulo, Editorial Difel.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (2004), "Prefacio y post-scriptum", *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, Río de Janeiro, Editorial Civilização Brasileira.
- (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Cardoso de Mello, J.M. (1982), "O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira", tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo) (1969), "Estilos de desarrollo", *El Trimestre Económico*, núm. 144, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago de Chile.
- (1998), *Cinquenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, octubre.
- (1996), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* (LC/G.1941), Santiago de Chile, diciembre.
- (1974a), "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 19, núm. 1-2.
- (1974b), "Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas" (E/CN.12/907), documento de información para el décimo noveno periodo de sesiones, Santiago de Chile.
- (1973), "Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional", *serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- (1969) "Movilización de recursos internos", Lima, inédito.
- (1966), *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev.1), Santiago de Chile.
- (1965a), "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 10, núm. 2, octubre.
- (1965b), *El financiamiento externo de América Latina* (E/CN.12/649/Rev.1), Santiago de Chile.
- (1964a), "La conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, núm. 2, noviembre.
- (1964b), *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), Santiago de Chile.
- (1963a), *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660), Buenos Aires, Solar/Hachette.

- (1963b), “Progresos en materia de planificación en América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 8, núm. 2, octubre.
- (1960), “The reciprocal credits system for the free trade area”, Oficina de la CEPAL en Montevideo, inédito.
- (1959a), *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), México, Sede subregional de la CEPAL en México.
- (1959b), “Reunión para el establecimiento de una zona de libre comercio” (Comité Número 3), Buenos Aires, inédito.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1961), “Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, núm. 2, octubre.
- Costa Souza, P.R. (1980), “A determinação dos salários y do emprego nas economias atrasadas”, tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Cuche, D. (1999), *La noción de cultura en las ciencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, abril.
- Curzon, G. (1965), *Multilateral Commercial Diplomacy*, Michael Joseph (ed.), Londres.
- Dell, S. (1972), *The Inter-American Development Bank: a Study in Development Financing*, Nueva York, Praeger.
- Di Filippo, A. (1981), “Desarrollo y desigualdad social en América Latina”, *Ensayos de Armando Di Filippo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dos Santos, T. (1973), “The crisis of development theory and the problem of dependence in Latin America”, *Underdevelopment and Development*, H. Bernstein (ed.), Harmondsworth, Penguin Books.
- (1970), “The structure of dependence”, *American Economic Review*, vol. 60, núm. 2.
- (1969), *Socialismo o fascismo, dilema latinoamericano*, Santiago de Chile, Editorial Prensa Latinoamericana.
- (1968), “El nuevo carácter de la dependencia”, *Cuaderno 1*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos, Universidad de Chile.
- Evans, P. (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140.
- Faletto, E. (2001), “La ciencia social y el cientista social en el pensamiento de José Medina Echavarría”, *Revista de Sociología*, núm. 15, Santiago de Chile, Departamento de sociología, Universidad de Chile.
- (1999a), “Los años 60 y el tema de la dependencia”, *Revista de Sociología*, núm. 13, Santiago de Chile, Departamento de sociología, Universidad de Chile.
- (1999b), “De la teoría de la dependencia al proyecto neoliberal: el caso chileno”, *Revista de Sociología*, núm. 13, Santiago de Chile, Departamento de sociología, Universidad de Chile.
- (1996), “La CEPAL y la sociología del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 58, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Faria, V. y otros (2000), “Preparando o Brasil para o século XXI”, Brasilia, Presidencia de la República, inédito.
- Federação da Indústria do Estado de São Paulo (1958), *Simonsen e a operação Pan-americana*, São Paulo.

- FGV/CPDOC (Fundação Getulio Vargas/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil) (1960), "Carta de Kubitschek a Eisenhower", *Arquivo Osvaldo Aranha* (60/07/19), Rio de Janeiro.
- (1958), "Carta a Eisenhower", *Arquivo Osvaldo Aranha* (58/08/22), Rio de Janeiro.
- Flouzat, D. (1989), "Croissance, crise et stratégies économiques", *Économie Contemporaine*, vol. 3, París, Presses Universitaires De France (PUF).
- Franco, R. y P. Sainz (2001), "La agenda social latinoamericana en el año 2000", *Revista de la CEPAL*, núm. 73 (LC/G.2130-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Frank, A.G. (1977), "Dependence is dead, long live dependence and the class struggle: an answer to critics", *World Development*, vol. 5, núm. 4, abril.
- (1972), *Lumpenbourgeoisie: Lumpen Development, Dependence, Class and Politics in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press.
- (1969a), "CEPAL: política del subdesarrollo", *Punto Final*, núm. 89, octubre.
- (1969b), *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, Nueva York, Monthly Review Press.
- (1968), "Chile: el desarrollo del subdesarrollo", *Monthly Review*, núm. 46-47, enero-febrero.
- (1967a), "Capitalist development of underdevelopment in Brazil", *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, A.G. Frank, Nueva York, Monthly Review Press.
- (1967b), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press.
- (1966a), "El desarrollo y el subdesarrollo", *Revista Desarrollo*, vol. 1, núm. 2, marzo.
- (1966b), "The development of underdevelopment", *Monthly Review*, vol. 18, núm. 4, septiembre.
- FRUS (Foreign Relations of the United States) (1983), "Minutes of the meeting held in the Executive Office Building (54/06/21)", *Diplomatic Papers, 1952-54*, Washington, D.C., US Government Printing Office.
- (1957), "Memorandum of conversation (Dillon-Prebisch), Alvear Palace Hotel, (57/08/16)", *Diplomatic Papers, 1955-57* (Lot 60, D665, MC/1-23).
- Furtado, C. (2002), *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (2000a), *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (2000b), "Brasil: opciones futuras", *Revista de la CEPAL*, núm. 70 (LC/G.2095-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (2000c), *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (1999), *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (1998), *O capitalismo global*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (1992a), *Brasil, a construção interrompida*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.

- (1992b), “O subdesenvolvimento revisitado”, *Economía e Sociedade*, núm. 1.
- (1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- (1983), *El Brasil después del milagro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1978), *Criatividade e dependência na civilização industrial*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- (1972), *Análise do ‘modelo’ brasileiro*, Río de Janeiro, Editorial Civilização Brasileira.
- (1969), *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1966a), “Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 6, núm. 22-23, julio-diciembre.
- (1966b), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Río de Janeiro, Editorial Civilização Brasileira.
- (1965), *Dialéctica del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Editorial Fondo de Cultura.
- (1959), *Formação econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Editorial Fondo de Cultura.
- Furtado, C. y E. de Souza (1970), “Los perfiles de la demanda y de la inversión”, *El Trimestre Económico*, vol. 37, núm. 147, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Gardner, R.N. (1956), *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: the Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, Nueva York, Columbia University Press.
- GATT (Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1958), *Trends in International Trade: Report by a Panel of Experts*, Ginebra, Organización Mundial de Comercio (OMC).
- Germani, G. (1962), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.
- Goldenstein, L. (1994), “Repensando a dependência”, tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Gonçalves, C.E. (1976), “A pequena e media empresa na estrutura industrial brasileira, 1949-1970”, tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- González, N. y G. Fichet (1976), “Estructura productiva y dinámica del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- Graciarena, J. (1976a), “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, núm. 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- (1976b), “Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- Gurrieri, A. (1980), *La obra de José Medina Echavarría. Selección y estudio preliminar*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

- Gurrieri, A. y O. Rodríguez (1987), "Desarrollo y democracia en el pensamiento de Raúl Prebisch", *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, México, mayo.
- Harrod, R. (1952), *Supplement on Dynamic Theory*, Londres, Macmillan Publishers.
- (1949), *Towards a Dynamic Economics*, Londres, Macmillan Publishers.
- Henderson, J. y R. Quandt (1964), *Teoría microeconómica: una aproximación matemática*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Henin, Pierre-Yves (1979), *Macrodynamique, fluctuations et croissance*, París, Económica.
- Hoselitz, B. (1960), *Sociological Factors in Economic Development*, Nueva York, The Free Press.
- Huntington, S. (1997), *O choque de civilizações e a reconstrução da ordem mundial*, Río de Janeiro, Objetiva.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1966), *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores.
- Itagaki, I. (1968), "A review of the concept of the dual economy", *The Developing Economies*, vol. 6, núm. 2, Tokio.
- Katz, J. (1987), *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, Londres, McMillan Publishers.
- Katz, J. y B. Kosacoff (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectivas*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Centro Editor de América Latina (CEAL).
- Kay, C. (1989), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Nueva York, Routledge.
- La Fuente, M. y P. Sainz (2001), "Participación de los pobres en los frutos del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, núm. 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Lall, S. y otros (1984), *Les multinationales originaires du Tiers Monde*, Ginebra, IRM/Presses Universitaires de France (PUF).
- Lessa, C. (1998a), *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- (1998b), "O conceito de política económica: ciencia e/ou ideologia?", tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Love, J. (2001), "Furtado e o estruturalismo", *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 años*, L.C. Bresser-Pereira y J.M. Rego (coords.) São Paulo, Editorial 34.
- Lowenthal, A. (1988), *Partners in Conflict: the United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Marchal, A. (1961), *Estructuras y sistemas económicos*, Barcelona, Ariel.
- Marini, R.M. (1973), *Dialéctica de la dependencia*, México, Ediciones Era.
- Medina E.J. (1978), "Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva", *El Trimestre Económico*, vol. 45, núm. 179, México, Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- (1977), "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", *Revista de la CEPAL*, núm. 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- (1976), "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", *Revista de la CEPAL*, núm. 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.

- (1972), *Discurso sobre política y planeación*, México, Siglo XXI Editores.
- (1967), *Filosofía, educación y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- (1965a), *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- (1965b), “Las condiciones sociales del desarrollo económico”, *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- (1964), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- (1963), *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Solar/Hachette.
- (1961), “Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas: un modelo teórico para América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, núm. 1, marzo.
- OXLAD (Oxford Latin American Economic History Database) (s/f), Universidad de Oxford, sitio oficial [en línea] <<http://oxlad.geh.ox.ac.uk/index.php>>.
- Palma, G. (1978), “Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?”, *World Development*, vol. 6.
- Pinto, A. (1976a), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, *Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976b), “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- (1971), “El modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 38, núm. 150, México, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- (1970), “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 37, núm. 145, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, vol. 32, núm. 125, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Pinto, A. y A. Di Filippo (1974), “Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 41, núm. 162, México, Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Pollock, D.H. (1987), “Raúl Prebisch visto desde Washington: una percepción cambiante”, *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo.
- Possas, M.L. (1987), *A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica*, São Paulo, Editorial Brasiliense.
- (1985), *Estruturas de mercado em oligopólio*, São Paulo, Editorial Hucitec.
- (1977), “Estrutura industrial brasileira: base produtiva e liderança de mercado, 1970”, tesis de maestría, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Prebisch, R. (1987), “Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo”, *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo.

- (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976), “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, núm. 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre.
- (1970a), *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1970b), *La distribución del ingreso en América Latina, 1969* (E/CN.12/863), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- (1964), *Una nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1963a), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1963b), “La debilidad congénita de la periferia y la relación de precios del intercambio”, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1963c), “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRO (U.K. Public Records Office) (1961a), *Political Correspondence (1934-1963)* (FO 371, 155768 A 1123/10), 3 de marzo.
- (1961b), *Political Correspondence (1934-1963)* (FO 371, 155769 A 1123/17), 25 de mayo.
- Rabe, S.G. (1988), *Eisenhower and Latin America: the Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Ricúpero, R. (2002), *Esperança e ação: a ONU ea busca de desenvolvimento mais justo*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- Rodríguez, O. (1998), “Heterogeneidad estructural y empleo”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (I.C/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Rollins, C. y M. La Fuente (1973), “Diferentes modelos o estilos de desarrollo, notas de trabajo”, Biblioteca de la CEPAL, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rosier, B. (1993), *Les théories des crises économiques*, París, Colección Repères, La découverte.
- Sains, P. y A. Calcagno (1992), “En busca de otra modalidad de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 48, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Schvarzer, J. (1996), *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta.
- Seers, D. (comp.) (1987), *Teoría de la dependencia: una reevaluación crítica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serra, J. (ed.) (1974), *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serra, J. y M.C. Tavares (1998), “Más allá del estancamiento”, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.*

* Las citas relativas al artículo “Más allá del estancamiento” de los apartados III, 1 y III, 2 han

- (1982), “Más allá del estancamiento”, *América Latina: de la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, M.C. Tavares, México, Fondo de Cultura Económica.
- Simonsen, R. (1958), “O plano Marshall e um novo criterio nas relações internacionais”, *Simonsen e a operação Pan-americana*, São Paulo, Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP).
- Sunkel, O. (1980), “La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 12, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Suzigan, W. (1986), *Industria brasileira: origen e desenvolvimento*, São Paulo, Editorial Brasiliense.
- Sylos-Labini, P. (1980), “Progreso técnico, preços e crescimento: uma introdução”, *Progresso técnico e teoria econômica*, São Paulo, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Editorial Hucitec.
- Tavares, M.C. (1985), “Acumulação de capital e industrialização no Brasil”, tesis de libre docencia (1975), Río de Janeiro, Universidade Federal do Río de Janeiro, republicada por UNICAMP en 1985.
- (1982), *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1981), “Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos”, *Economía de América Latina*, núm. 6, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), primer semestre.
- (1978), “Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira”, tesis de concurso para profesor titular, Río de Janeiro, Universidade Federal do Río de Janeiro.
- (1964), “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 4, núm. 1, marzo.
- Tavares, M.C., L.O. Façanha, y M.L. Possas (1978), *Estrutura industrial e empresas líderes*, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).
- Teitel, S. y F.C. Sercovich (1984), “Exportación de tecnología latinoamericana”, *El Trimestre Económico*, vol. 51 (4), núm. 204, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Thorp, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Turham, D., B. Salomé y A. Schwarz (eds.) (1990), *The Informal Sector Revisited*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) (1980), *Progresso técnico e teoria econômica*, Campinas, Editorial Hucitec.
- Urquidí, V. (1960), *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Varsavsky, O. (1982), *Obras escogidas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).

sido extraídas del primero de los libros mencionados, en el cual las fórmulas matemáticas están correctamente planteadas. En el apartado III, 3, las alusiones a ese artículo se basan en el segundo libro, que contiene la versión completa del mismo.

- (1971), "Largo plazo: ¿un solo estilo?", *El Trimestre Económico*, vol. 38, núm. 152, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Varsavsky, O. y A.E. Calcagno (comps.) (1971), *América Latina: modelos matemáticos*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Vuskovic, P. (1970), "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", *Cuadernos de la realidad nacional*, núm. 5, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, septiembre.
- Wolfe, M. (1976a), *El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976b), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, núm. 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

TERCERA PARTE

EL NEOESTRUCTURALISMO Y LA AGENDA DEL DESARROLLO (DE LOS OCHENTA AL COMIENZO DEL SIGLO XXI)

Esta tercera parte tiene como objetivo principal la presentación de esfuerzos analíticos que se han venido realizando en los últimos cinco lustros (periodo 1980-2004), relativos a los problemas macroeconómicos y del desarrollo a largo plazo emergentes en América Latina, durante ese lapso.

Su presentación comienza con la de enfoques del desarrollo a largo plazo elaborados en los años ochenta (capítulo 11), y prosigue cubriendo otros relativos al mismo tema, contruidos con fuerte incidencia de la CEPAL, en la década de 1990 (capítulo 12).

Luego se procede a examinar trabajos de esa institución y de autores ligados a la misma que datan de la segunda mitad de la década antedicha y de años posteriores. De ese examen se deriva una visión articulada de los problemas de corto y largo plazos, esto es, de análisis propios de las que usualmente se denominan “teoría del desarrollo” y “teoría macroeconómica” (capítulo 13). A continuación, con base en documentos de la CEPAL y autores próximos publicados en el siglo en curso, se vuelve al tema del desarrollo a largo plazo, pero replanteado como “proceso integral”, en el que se tienen en cuenta articuladamente elementos de los ámbitos económico, social y político. Además, este nuevo enfoque se extiende hacia otras cuestiones “más que económicas”, como las relativas al ejercicio pleno de la ciudadanía y al tema que abarca de la cultura (capítulo 14).

A través de la consulta a múltiples documentos, se procuró detectar vínculos entre sus contenidos y las contribuciones previas del estructuralismo. La inequívoca presencia de tales vínculos justifica considerar las contribuciones objeto de los capítulos recién mencionados como constitutivas de un “neoestructuralismo”.

Finalmente, se exponen los temas que deberán integrarse en una agenda del desarrollo que destaque los hechos y tendencias de mayor relevancia actual, a la luz de las viejas y nuevas posiciones de cuño estructuralista (capítulo 15).

INTRODUCCIÓN

Esta introducción comienza haciendo referencia a algunos fenómenos económicos y circunstancias geopolíticas propias del periodo cubierto, a saber, las décadas de 1980 y de 1990, y los años posteriores a esta última. En ella se incluirán breves consideraciones finales sobre ciertas ideas y cuestiones de método, presentes en documentos de ese periodo.

i] En América Latina, la primera de esas décadas es dominada por los desequilibrios gestados a partir de la crisis de la deuda, cuyo disparador es el error mexicano de agosto de 1982. En el periodo que entonces se inicia, el comportamiento de las economías de la región es condicionado por la necesidad de obtener superávit en la balanza comercial, de modo de poder atender los compromisos externos.

Como en aquellos años los países centrales entran en recesión, al tiempo que los términos del intercambio de las economías latinoamericanas se deterioran significativamente, tales superávits se logran sobre todo por la vía de la reducción de importaciones, y no por la del aumento de las exportaciones.

Con raras excepciones (como la de Colombia, que prudentemente optó por no participar de las posibilidades de endeudamiento abiertas en los años setenta), ese esfuerzo fue acompañado por la transformación de las economías regionales en exportadoras netas de recursos, y por el paralelo empeoramiento de muy diversos indicadores económicos y sociales. En efecto, comparando los años 1980 y 1990, se observa una merma de la tasa de inversión, caída del producto *per cápita*, descontrol inflacionario en la mayor parte de los países del área, aumento de la pobreza y desigualdad, y paralelamente, una significativa reducción del gasto social. No en vano los años ochenta pasaron a conocerse como la “década perdida”, en el desarrollo de América Latina.

Algunas cifras ilustran las afirmaciones del párrafo anterior. Invirtiendo la lógica habitual de los flujos de recursos en los países rezagados, América Latina se transformó en exportadora neta de capitales, transfiriendo hacia los centros aproximadamente 2.7% del PIB anual, en el periodo 1980-1989. La tasa de crecimiento de las importaciones se acerca, en promedio, al valor de cero, y llega a ser fuertemente negativa en ciertos países, como es el caso argentino, donde alcanza -7.4%, en el periodo antedicho. Al caer fuertemente, la tasa de inversión induce un crecimiento del producto por habitante ligeramente negativo (-0.1%), en marcado contraste con lo ocurrido en los países desarrollados y en los de fuerte dinamismo del continente asiático, en los cuales este crecimiento alcanzó 2.0 y 4.9%, respectivamente. También resultaron considerables las pér-

didadas asociadas al deterioro de los términos del intercambio, equivalentes a 3% del PBI entre 1982 y 1989, justamente en el periodo en que la restricción externa se había tornado más severa.

ii] Una mención especial merecen las tensiones inflacionarias que acompañaron a este conjunto de problemas básicos. Al respecto, cabe señalar los reiterados fracasos de los programas de estabilización convencionales (con la excepción parcial del emprendido en Bolivia) que fueron ensayados entre 1982 y 1984, los cuales agudizaron visiblemente las tendencias recesivas, sin que la inflación diera muestras de ceder. A tales resultados negativos se unió el desprestigio de las ideas más cabalmente ortodoxas entonces prevalecientes: aquellas inspiradoras de las experiencias de liberalización a ultranza emprendidas en los tres países del Cono Sur de América Latina, las cuales –como se indicó con anterioridad– condujeron a rotundos fracasos.

Este conjunto de experiencias negativas se halla relacionado con el resurgimiento de cierta heterodoxia, que toma cuerpo en lo que se dio por llamar “neoestructuralismo”, el cual apunta explícitamente, en los años ochenta, a dar respuesta a los agudos desequilibrios inflacionarios que sufre la región.

En verdad, no existe una relación clara entre las contribuciones básicas de la corriente estructuralista –aquellas definibles por sus “fundamentos”, objeto de los capítulos 1 a 3– con los del enfoque neoestructuralista de la inflación. Los planes de combate a la misma instituidos en la segunda mitad de aquellos años –a saber: el Plan Austral en Argentina; el Plan Cruzado en Brasil; el plan peruano llevado a cabo en el gobierno de Alan García; y el plan mexicano de control de precios y salarios– se apoyaron en distintas vertientes analíticas, entre las cuales la teoría de la inflación inercial se configura como la predominante.¹

En poco tiempo, sin embargo, ocurre un giro radical en los modos de percibir los problemas inflacionarios. Sin duda, una razón explicativa del mismo se encuentra en el fracaso de las experiencias heterodoxas de estabilización. Particular notoriedad adquiere el caso de Argentina, donde el presidente Alfonsín es llevado a renunciar, al enfrentarse a la imposibilidad de contener la hiperinflación. Brasil y Perú también sufren un retorno de las presiones inflacionarias de igual o mayor intensidad que las previas a la aplicación de los planes heterodoxos. En el caso brasileño, luego de un breve éxito inicial del Plan Cruzado, los sucesivos intentos de congelamiento de precios se muestran crecientemente ineficaces. La única excepción a estos fracasos la brinda el caso de México, donde el poder político del PRI impuso políticas sobre empresarios y sindicatos, induciendo un grado de control

¹ Tampoco se observa cualquier vínculo claro entre este neoestructuralismo y la vieja heterodoxia contenida en el enfoque estructuralista de la inflación de los años cincuenta y comienzos de los sesenta. Aunque nunca fue reconocido como parte del pensamiento de la CEPAL por esta institución, a ese pensamiento se le atribuyeron las designaciones de estructuralista y estructuralismo. De modo similar, por simple coincidencia, “neoestructuralismo” es el término que viene aplicándose al conjunto de las contribuciones originadas en la CEPAL y en su entorno, a partir de la década de 1980.

sobre precios y salarios ausente en otros países, y donde fue capaz de inducir esfuerzos paralelos de apertura comercial y de limitación del déficit público. Así pues, el balance negativo de los ensayos heterodoxos obra como sugerencia para el retorno de medidas inscritas en algún tipo de ortodoxia.

iii] A comienzos de los años noventa, y en ciertos casos, un poco antes, se produce en América Latina un giro drástico y generalizado en lo que concierne a las políticas económicas. En efecto, en poco tiempo, la mayor parte de los países de la región ya se había adherido a ideas ortodoxas usualmente identificadas como “neoliberales”. Ellas suponen un decidido fortalecimiento del papel de los mercados en la asignación de recursos (esto es, la toma de medidas que llevan a su amplia desregulación), la reducción del tamaño y de las atribuciones del Estado, incluida la privatización de empresas y servicios públicos, la adopción de medidas de liberalización del comercio exterior y de los movimientos internacionales de capital y el favorecimiento de la inversión extranjera directa.

Es claro que estas bases rectoras de las políticas económicas no explican por sí solas el devenir de los acontecimientos en los países del área y los ingentes cambios ocurridos en sus economías, en los años noventa y posteriores. Por un lado, las bajas tasas de interés prevalecientes en los Estados Unidos, así como una mayor disponibilidad de fondos públicos (estadunidenses y japoneses) para la solución del problema de la deuda, a través del Plan Brady, se configuran como elementos básicos para el retorno de los capitales externos hacia América Latina.² Por otra parte, en igual dirección operó la mayor movilidad de los capitales que se fue dando mundialmente, a medida que se multiplicaban los instrumentos para la diversificación de carteras y la reducción de riesgos, no sin conexión con innovaciones aceleradoras en los flujos de información y en las propias transacciones financieras. Asimismo, se hizo visible que los grados de libertad para las políticas públicas se habían reducido considerablemente, a raíz del alto endeudamiento y de las crisis fiscales de los estados latinoamericanos, y del poder de veto implícito que la altísima movilidad del capital otorgaba al sector financiero.

Como puede apreciarse, las consideraciones del párrafo anterior describen cierto marco básico subyacente en la aplicación de las políticas neoliberales, condicionante de la efectividad de sus resultados. Éstos se ponen de manifiesto en varios ámbitos, en los cuales se verifican cambios sustanciales en los comportamientos de las economías del área durante los años noventa, alterando el cuadro altamente negativo prevaleciente en la década previa.

La adhesión a la nueva ortodoxia opera como una señal para el reinicio de un

² La entrada de capitales en la región adoptó en el periodo nuevas modalidades, como la colocación de bonos, que alcanzó en 1996 un pico de cerca de 30 mil millones de dólares. Fue también importante la contribución de la inversión externa directa, en parte atraída por la privatización de empresas públicas, y en parte destinada a la creación de nuevos activos. Hacia finales de los noventa, 60% de la IED se destinaba a esta última.

ingreso sustancial de capital externo. Asimismo, el retorno de los capitales constituye la piedra de toque para obtener resultados favorables en los esfuerzos de control de la inflación, en parte porque dio lugar al uso de la tasa de cambio como referente para los movimientos de los precios internos. Puesto en otros términos, al permitir la revaluación del tipo de cambio (o al establecer “anclas cambiarias” como base de las políticas de estabilización), y al financiar amplios déficit en cuenta corriente en un contexto de rápida liberalización unilateral del comercio, el ingreso de capitales trajo consigo una reversión de las expectativas inflacionarias y una mayor disciplina competitiva en la fijación de precios, y con ello, la convergencia de los mismos hacia tasas de inflación mucho menores que las de pocos años atrás.

En efecto, debe recordarse que la región vivió en los ochenta experiencias traumáticas de hiperinflación, y que en 1990, la tasa media de inflación todavía era de más de 1 000%, en América Latina. Por contraste, en los últimos tres años de la década del noventa, la tasa media era de sólo 10%, y más de la mitad de los países del área presentaban tasas anuales de un dígito (CEPAL, 2001a, pp. 91-92).

La estabilidad no fue el único resultado destacable, en la década antedicha. También se recuperaron los niveles de producto e inversión, en comparación con los resultados de su declinación, en el decenio precedente. Sin embargo, el comportamiento de esas variables no resultó particularmente notorio, cuando se toma como punto de referencia el que corresponde a los años setenta. Pero además, entre 1990 y 1999, el producto *per capita* crece a una tasa anual de sólo 1.3%, en marcado contraste con la que alcanzan los países de “nueva industrialización” del Asia, cuyo promedio se sitúa en el entorno de 5.4%.³

La debilidad del dinamismo de la inversión y el producto se configura como síntoma preocupante, en tanto se inscribe en un contexto de abundancia de capitales. En efecto, en el periodo 1991-1999, la transferencia neta de recursos hacia la región alcanza un promedio anual de 3% del PIB, sin que de ello deriven respuestas firmes en términos de aumentos del *stock* de capital y de expansión productiva. Todo indica, que en estos resultados influyeron las altas tasas de interés prevalecientes en las economías latinoamericanas –propicias para atraer capitales, pero desestimulantes de la inversión real–, y asimismo, los efectos negativos ejercidos sobre la competitividad externa e interna por tasas de cambio muy deprimidas.

En paralelo a la persistencia de problemas de crecimiento, aumenta sensiblemente la vulnerabilidad externa de América Latina. Incide en ello la emergencia de una sucesión de crisis, que se inicia con la de México (1994), y prosigue con la “crisis asiática” (1997), y luego con la “crisis rusa” (1998). Las anteriores son claras fuentes de aumento de la incertidumbre. El aumento del déficit comercial incitado por la sobrevaluación cambiaria y los niveles previa-

³ Obsérvese que estos valores aún no captan la ingente caída del producto que siguió a la devaluación en Argentina y Uruguay.

mente adquiridos por la deuda externa latinoamericana favorecen la inducción de considerables alzas de la misma, que llega casi a duplicarse, en los años noventa. Así pues, la valorización de las monedas, el recurso recurrente y ampliado a los préstamos externos, y también el fin de los ingresos fiscales derivados de la privatización de activos públicos (emprendidos con escasas excepciones) confluyen con las condiciones generales de incertidumbre antedichas, dando lugar a un visible aumento de vulnerabilidad en la forma de operar de las economías de la región. Los cambios de expectativas asociados a la toma de conciencia de esta vulnerabilidad culminan en severas crisis cambiarias y en fuertes caídas del producto, que se aproximan, y en algunos casos superan, a las registradas a comienzos de los ochenta.

Además de los problemas recién señalados, que se gestan a partir y en conexión con el frente externo, la evolución de los indicadores sociales registra resultados poco alentadores. Por una parte, el crecimiento del empleo fue inferior al de la PEA, con el consecuente aumento de la tasa de desempleo abierto. Por otra, se constata un incremento significativo del trabajo precario, lo que sugiere la presencia de una merma en la calidad de las ocupaciones generadas (CEPAL, 2001a, p. 191). Más aún, en lo que se refiere a la pobreza, si bien se logró en la región reducir en los noventa el número de pobres respecto del prevaleciente en los ochenta, esta merma no significó más que el retorno a la situación previa a la crisis de la deuda. Tampoco se registraron mejoras en materia de distribución del ingreso.

iv] A comienzos de los años ochenta, se hace visible una mutación en las posturas geopolíticas de los Estados Unidos, a la larga de significación no menor: la que concierne al abandono de la doctrina de la seguridad nacional, y a su apoyo al retorno a formas democráticas de gobierno, en el área latinoamericana. Más allá de la preocupación, tal vez predominante, que subyace en esta postura, ligada a los requisitos institucionales de la libre operatoria de las economías de mercado, no ha de negarse que la misma jugó un papel en la caducidad de regímenes tildados de "inaceptables", en el marco de las relaciones hemisféricas.

El retorno a la democracia se produce de forma concentrada en el tiempo en los casos de Argentina (1983) y de Brasil y Uruguay (1984), y con cierto desfase en el de Chile (1990). Tal tendencia predominante se manifiesta con particularidades en el caso peruano, donde la consolidación democrática pasa por el interregno de un régimen autoritario, durante un breve periodo. Y también en el de Colombia, donde una fuerte tradición democrática sigue prevaleciendo, a pesar de los aumentos de la violencia promovidos por grupos de distinta índole (guerrilleros, paramilitares y ligados al narcotráfico).⁴

⁴ Los fenómenos aludidos se inscriben todos en el área sudamericana, sin que puedan establecerse coincidencias con los que sucedieron en otras subregiones. Así, la Revolución Sandinista en Nicaragua (1979) y su impacto sobre la guerra civil en El Salvador, se configuran como otra puerta de entrada de América Latina en la agenda de la Guerra Fría. La posición de los Estados Unidos consistió en incre-

América Latina enfrenta la crisis de la deuda en un periodo de fuerte deterioro de sus términos del intercambio y de bajo crecimiento de la economía mundial. Pero desde el punto de vista geopolítico, importa enfatizar que, además, el frente de países en desarrollo constituido a comienzos de los años setenta para conformar un Nuevo Orden Económico Internacional se había desdibujado por completo, al tiempo que la política estadounidense de comercio exterior adquiriría rasgos de creciente unilateralidad.

La aprobación de la legislación *Super 301* y *Special 301* por el Congreso de los Estados Unidos confirma la tendencia a exigir un comportamiento de reciprocidad por parte de los socios comerciales de este país, el cual es definido en marcos de estrechez considerables. Son los años en que predomina lo que J. Bhagwati (1992) llama "unilateralismo agresivo" de los Estados Unidos en el campo comercial, que por lo demás se mueve hacia la formación de acuerdos bilaterales o minilaterales de libre comercio, esto es, hacia una modificación muy significativa de su política comercial, que antes había privilegiado los ámbitos multilaterales (Baldwin, 1994).

Como puede verse, el conjunto de los elementos indicados refleja una acentuada debilidad de la región en el sistema económico internacional. De ella deriva un estímulo hacia la mayor cooperación entre los países de la misma, con vistas a contrarrestar, en alguna medida, ese desequilibrio básico de fuerzas. En este sentido, se configuran dos tipos de respuesta: una en la dirección de coordinar esfuerzos entre los países deudores, que tiende prontamente al fracaso; la segunda, apuntando hacia el fortalecimiento de la integración regional, cuyos resultados son más auspiciosos.

En lo que se refiere a la deuda, la región no consigue escapar al "dilema del prisionero". Si bien es racional que los países latinoamericanos se unan para negociar la deuda en conjunto, hay recompensas para aquellos que negocien separadamente y acepten las condiciones impuestas por los acreedores. Y aunque se registran en este periodo algunas tentativas de formar clubes de deudores, ninguna de ellas llega a resultados concretos. Así, en junio de 1985, un grupo de 11 países latinoamericanos lanza el llamado "Consenso de Cartagena", por el que se demanda el trato de la deuda como un problema político, y no puramente económico. Posteriormente, se crea en Buenos Aires un comité regional destinado a operar como mecanismo de consulta entre los deudores, que tampoco llega a resultados significativos.

Cierto legado se configura como positivo para las relaciones económicas regionales: el que origina el proceso de cooperación más estrecho entre Argentina y Brasil, que comienza con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), firmado en julio de 1986. Los acuerdos elabo-

mentar su esfuerzo bélico en Centroamérica. Por su parte, varios países latinoamericanos (constitutivos del "Grupo Contadora") tomaron iniciativas para promover la paz en esa subregión, a la larga infructíferas. Sólo en los años noventa se encauzaron en la misma procesos de paz perdurables.

rados a su amparo tenían un carácter gradualista, con énfasis en el comercio intra-industrial, y especialmente en el conectado con el sector de bienes de capital. Con posterioridad, en julio de 1990, se firma el Acta de Buenos Aires, en la que se asumen compromisos de liberalización comercial más acelerada, ya en el marco del proceso unilateral de reducción de barreras comerciales con el resto del mundo. Tales compromisos constituyen antecedentes de la firma del Tratado de Asunción, que crea el Mercosur en marzo de 1991.

En resumen, los años ochenta se caracterizan —como suele suceder en las crisis— por respuestas defensivas, ante la creciente reducción del radio de manobra de la región y de los gobiernos nacionales para promover el desarrollo. El unilateralismo que emerge en la economía dominante, el paralelo debilitamiento de los ámbitos multilaterales de negociación comercial y el peso de la deuda, abren curso a un nuevo regionalismo, impulsor de una cooperación más estrecha entre los países del área, la cual, aunque no libre de altibajos, resultará duradera en el terreno de la integración económica.

v] En los años noventa se ingresa en una nueva fase: la de la convergencia de la región con el “Consenso de Washington”, el cual constituye un planteamiento amplio y articulado de las ideas neoliberales mencionadas con anterioridad.⁵ Son éstos los tiempos del derrumbe del sistema socialista y de la emergencia de los Estados Unidos como líder indiscutido de un mundo en el que el poder militar y político se ha concentrado en un polo único. Son también tiempos de crecimiento de la economía norteamericana, con efectos positivos sobre el comercio internacional. Se consolida asimismo el proyecto de una Europa unificada, que si bien genera temores de mayor discriminación comercial, crea expectativas favorables sobre el crecimiento de la economía mundial, y en particular, sobre una diversificación de los centros de poder económico, facilitando el quehacer geopolítico de los países rezagados.

Desde la perspectiva de América Latina, la convergencia de sus gobiernos hacia la ortodoxia se apoya esencialmente en el fuerte ingreso de capitales. El papel de los flujos de capital “globalizados” se percibe como tan importante que otras dimensiones de la política económica externa pasan a considerarse secundarias, esto es, destinadas a favorecer la consecución de aquellos flujos.

Por otro lado, la principal amenaza a su continuidad reconocida como relevante, consiste en los efectos de contagio de perturbaciones ocurridas en mercados privados de capital de cualquier parte del mundo, que se extienden hacia otros con elevados costos, en términos de alzas de las tasas de interés y de fugas de capitales. Sin embargo, en la plenitud del predominio de las ideas neoliberales, se confía en la posibilidad de negociar paquetes considerables de ayuda

⁵ Williamson (1991, p. 48) enumera 10 posiciones clave como definitorias de este planteamiento. De ellas, las relativas al largo plazo coinciden plenamente con las que constan en el punto iii anterior, primer párrafo. Existe también fuerte coincidencia entre las restantes y las orientaciones de las políticas macroeconómicas seguidas en América Latina, en aquellos años.

externa, relacionada con la reafirmación de los intereses económicos y del papel geopolítico de las grandes naciones, como ocurrió en el caso de la ayuda estadounidense a México, en 1994.

Obsérvese que, en la década pasada, los intereses estratégicos de los Estados Unidos se orientan crecientemente hacia el mundo islámico (la primera guerra de Iraq se inicia en 1990), y en conexión con ello, que América Latina pasa a ocupar nuevamente una posición de baja prioridad en la agenda de aquel país. A pesar de ello, se lanza una iniciativa en pro de la creación de un área de libre comercio continental, la llamada *Enterprise for the Americas*, y en ese contexto, los países del Mercosur deciden negociar en conjunto con los Estados Unidos (junio de 1991). Mientras tanto, la posibilidad de éxito de esta iniciativa dependía de que su Presidente recibiera una autorización amplia de negociación por parte del Congreso (*fast track*), la que en los hechos no llegó a ocurrir. Inversamente, proliferaron en los noventa acuerdos comerciales bilaterales entre países latinoamericanos, posibilitados por la adopción de reglas más flexibles para la integración, en el ámbito de la ALADI. Estas reglas permiten la celebración de acuerdos bilaterales, o de acuerdos entre pequeños grupos de países, sin la necesidad de extender las preferencias acordadas al conjunto de los componentes de la misma (como era exigido bajo el marco regulatorio de la antigua ALALC).

El énfasis dado a los acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio se explica por las dificultades con que se avanzaba en el ámbito multilateral (OMC), y por el hecho de que América Latina había reducido unilateralmente sus barreras comerciales, sufriendo en los noventa desequilibrios agudos en cuenta corriente. Por otro lado, en varios casos se supuso que un acuerdo comercial con los Estados Unidos proporcionaría un sello de calidad a las políticas económicas internas tornando más atractivo, para el inversor extranjero, al país que lo obtuviese.

En los primeros años del siglo actual, se produce un nuevo y dramático giro. Con el atentado al *World Trade Center*, y las invasiones a Afganistán e Iraq, es cada vez menor la atención que los Estados Unidos dedican a América Latina.⁶ Paralelamente, la incertidumbre provocada por la segunda guerra de Iraq y su impacto sobre los precios del petróleo y el déficit fiscal estadounidense generan expectativas poco favorables sobre la evolución de la economía mundial, en los próximos años. Se abre así un tiempo de indefiniciones, cuya salida es aún imprevisible, lo cual va llevando a la región a una búsqueda de diversidad en sus vínculos internacionales. El fortalecimiento de los lazos de cooperación regional, y especialmente de la integración económica, que en general viene avanzando desde mediados de los ochenta, puede configurarse como un instrumento clave para la reinserción externa, en esta nueva fase que apenas se inicia. En este sentido, el Mercosur tiene una presencia activa, tanto en las negociaciones

⁶ Una excepción es la recibida por Venezuela durante el gobierno de Chávez, a la que no es ajeno el tema del petróleo. El conflicto en que esa atención se inscribe recuerda situaciones propias de los años ochenta (y que estuvieron ausentes en la segunda mitad de los noventa), suscitando iniciativas de mediación por parte de otros países latinoamericanos y de la OEA.

con los Estados Unidos en torno a la formación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como en las recientes negociaciones con la Unión Europea. Más aún, especialmente en el caso de la diplomacia comercial brasileña, hay una preocupación muy fuerte por lograr acuerdos de cooperación con otras grandes economías periféricas, en especial China e India.

vi] Con anterioridad se indicó que las posiciones usualmente conocidas bajo la designación de “neoliberales”, que merecieron fuerte adhesión y amplio uso en las economías latinoamericanas durante los años noventa, poseen ciertos fundamentos analíticos desarrollados durante largos periodos, que han alcanzado niveles de precisión considerables.

Para los fines de estas notas introductorias, basta incluir un conjunto de referencias genéricas. Al respecto, hay que señalar que el encendido debate académico entre monetaristas y keynesianos, peculiar en los años sesenta, es desplazado en la década ulterior por el que contrapone la escuela que sistematiza la llamada “síntesis neoclásica” con la escuela de las “expectativas racionales”. En esa segunda confrontación, el péndulo se inclina en favor de esta última, en el sentido de que ésta se configura como dominante hacia finales de los años ochenta, en cuanto al grado de aceptación en las instituciones y medios académicos de mayor presencia, en los países centrales.⁷

De acuerdo con la escuela recién mencionada, los agentes económicos son capaces de predecir correctamente las consecuencias de las políticas gubernamentales, y de adoptar estrategias capaces de neutralizar sus efectos. Ello limita drásticamente el papel de la política económica, en la medida en que su eficacia se reduce a aquellos raros casos en que el gobierno logra sorprender a los agentes, esto es, en que adopta medidas que éstos no relacionan con ciertos resultados esperables, o no consiguen anticiparlos.⁸ Por otro lado, como se admite que los mercados son competitivos, y que se ajustan de forma más o menos instantánea a las distintas perturbaciones emergentes, se infiere que también estarían, la mayor parte del tiempo, en situación próxima a la de un óptimo paretiano. Como es claro, tales argumentos constituyen un refuerzo analítico a las posiciones en pro de la liberalización más plena, en tanto la intervención gubernamental nada podría hacer para mejorar ese equilibrio, a la vez espontáneo y optimizador.

Ya se anticipó que el respaldo académico de estas posiciones adquiere pree-

⁷ Mientras Milton Friedman aparece como principal figura del monetarismo, Robert Lucas y Thomas Sargent son autores de gran relevancia en la construcción de las hipótesis y análisis propios de la escuela de las “expectativas racionales”.

⁸ A modo de ejemplo, puede señalarse que la síntesis neoclásica acepta la eficiencia de la política monetaria en el corto, pero no en el largo plazo, cuando sus efectos reales son neutralizados por aumentos de precios. Para la teoría de las expectativas racionales, en cambio, los agentes incorporan a ellas el aumento futuro de precios y realizan ese aumento de forma anticipada. En otros términos, el simple anuncio de una política monetaria más laxa bastaría para suscitar la respuesta defensiva de los agentes privados, la inflación y la neutralización de cualquier efecto real de esa política, aun en el corto plazo.

minencia a finales de los ochenta. No es de extrañar, por lo tanto, que este respaldo haya coadyuvado a la aceptación y aplicación de las políticas neoliberales, particularmente fuertes en América Latina, durante la década ulterior. Sin embargo, las reiteradas crisis cambiarias y financieras surgidas a lo largo de esta década, pero también sus considerables profundizaciones en varios países, hacia finales de la misma, dieron lugar al surgimiento de ideas y análisis alternativos, en los propios centros.

En efecto, en sus medios académicos, adquieren creciente presencia y prestigio los llamados “nuevos keynesianos” (*new keynesians*), entre los que destaca Joseph Stiglitz. Si bien este conjunto de autores no se relaciona con el estructuralismo latinoamericano —en particular en lo que concierne al paradigma teórico que utilizan— se diferencian claramente de la ortodoxia, a raíz de su énfasis en las “fallas del mercado”, así como en la existencia de problemas de información asimétrica y de coordinación entre agentes, capaces de conducir a trampas de bajo crecimiento. Como resultado de esta renovación de puntos de vista, se amplía de modo sustancial el espacio atribuido a la acción del Estado y a la construcción de instituciones —especialmente enfatizada por el llamado “neoinstitucionalismo”—, con el objeto de alejar a las economías de posiciones de equilibrio indeseables, tanto desde el ángulo de la eficiencia como desde el concerniente al bienestar.

vii] En la introducción general se encuentra presente una primera descripción de los contenidos de los capítulos de esta tercera parte. Además, sus párrafos iniciales también se refieren a estos contenidos. Sin embargo, resulta conveniente volver a ciertos aspectos de los mismos que merecen destacarse, en tanto resultan útiles para anticipar las conexiones entre aquellos capítulos, facilitando la ulterior apreciación de conjunto de estas últimas.

Singulares y enriquecedoras son las contribuciones de Fajnzylber (capítulo 11), fuertemente arraigadas en una visión del progreso técnico que se inscribe en el reciente “enfoque neoschumpeteriano”, relativo a ese tema. Tal visión obliga a considerar la emergencia de una disparidad tecnológica entre centros y periferia, esto es, de ritmos de progreso técnico diferenciados, más rápidos en los primeros que en la segunda. Como es claro, tal disparidad se configura como fuente de la bipolaridad del sistema centro-periferia, en tanto conduce al crecimiento dispar de sus dos componentes.

La incorporación de esta idea fundacional de Prebisch va de la mano con la de recurrir a estrategias aptas para brindar continuidad al desarrollo periférico. En esta segunda postura —también parte de las “fundacionales”— se reitera la necesidad del cumplimiento de requisitos de ampliación del mercado interno, acompañando el incremento paralelo de la producción exportable. Pero los nuevos puntos de vista presentan ciertos matices destacables, entre los que figura el fuerte énfasis puesto en la presencia de un empresariado nacional dinámico, virtual actor clave para la consecución de un avance tecnológico continuo.

Sin entrar en detalles o diferenciaciones, cabe señalar que otra contribución relevante, relativa al largo plazo, puede rastrearse en documentos de la CEPAL de los años noventa (capítulo 12). Esta se apoya también en el reconocimiento de la existencia de una revolución tecnológica en pleno curso, acompañada por un intenso proceso de globalización. De ambas circunstancias deriva que cualquier estrategia conducente de desarrollo a largo plazo no dispensa una continua actualización tecnológica, la cual a su vez requiere diseñar políticas de “articulación productiva”, íntimamente asociadas al progreso técnico. Sin embargo, paralelamente se pasa a admitir que el éxito de ambas políticas depende de manera decisiva de las actividades exportadoras y de su expansión. Si bien no se desconoce la necesidad de apoyarlo en patrones de “competitividad sistémica”, este énfasis en el crecimiento extrovertido tiende a desdibujar la precisión analítica con que fuera tratado el papel del mercado interno y de su relevancia, tanto en el pensamiento cepalino originario como en las obras de Fajnzylber.

En documentos de la CEPAL y de varios autores a ella vinculados que datan de la segunda mitad de la década de 1990 y de años posteriores, se constatan reiterados e ingentes esfuerzos por ampliar ciertos contenidos clave del “neoestructuralismo”. Una mención muy especial merecen aquellos orientados a conectar análisis de corto y largo plazos reconocidamente innovadores (capítulo 13), pues carecieron de una presencia sólida, en el estructuralismo originario.

La cuestionable conducción macroeconómica, emprendida con múltiples rasgos comunes en los países de la región, y en particular, con un marco de intensa liberalización y apertura externa, obligó a la búsqueda de un enfoque diverso; de manera que en la institución mencionada y en su entorno hubo de realizarse una indagación prolongada y acuciosa sobre tal enfoque. La búsqueda se orientó hacia la necesidad de “reformular las reformas”,⁹ frase que alude a la implantación de una macroeconomía alternativa, pero a la vez viable mediante la continuidad del crecimiento a largo plazo. Se avanza, pues, en esta materia, procurando una articulación adecuada entre las que habitualmente se denominan “políticas de desarrollo” y “políticas macroeconómicas”.

En documentos del mismo origen publicados en el siglo actual parece configurarse un empeño por reintegrar diversos aspectos de los fundamentos del estructuralismo, en lo concerniente a la interpretación del desarrollo a largo plazo y de las estrategias destinadas a impulsarlo (capítulo 14). En lo económico, también en ellos se parte del reconocimiento de una disparidad tecnológica entre centros y periferia. Sobre esa base, se justifica a plenitud la necesidad de emprender las llamadas “políticas de transformación productiva”, con apoyo en la incorporación de progreso técnico, pero en el marco de una “estrategia mixta”, que considere proporciones adecuadas entre la producción de exportaciones y la que se destina al mercado interno. Además, en ese tipo de estrategia

⁹ Esta expresión es utilizada por R. Rodríguez Cordero en el título de una de sus obras más recientes: *Reformular las reformas: el desafío de la competitividad* (Lima, 1997).

subyace otra percepción tradicional del estructuralismo: la necesidad de una incorporación continua de mano de obra con productividad al alza, a la vez generadora de excedentes (que favorecen la acumulación) y de ampliaciones sucesivas del mercado interno (que facilitan la realización de la producción a él destinada). Cabe destacar, asimismo, que se produce un retorno a la mejor tradición estructuralista y cepalina de percibir el desarrollo como un fenómeno global, en tanto la percepción de los distintos aspectos de lo económico ya sintetizados se inscriben en otra que considera la presencia y el juego de elementos sociales, políticos y culturales.

Un resumen de los distintos puntos de vista contenidos a lo largo de esta obra (capítulo 15), que a la vez procure integrar a cabalidad la visión totalizadora recién aludida, muestra que las contribuciones cepalinas (y en particular las del siglo actual) establecen los grandes lineamientos de una propuesta estratégica que bien puede caracterizarse como de “desarrollo nacional”.

Las consideraciones del punto previo revelan la presencia de la idea fundacional de la bipolaridad en las contribuciones de los años ochenta y posteriores, usualmente denominadas “neoestructuralistas”. También se percibe que, en general, el carácter estructuralista básico permanece presente en esas contribuciones.

Por otra parte, según se ha visto, diversos documentos recientes se preocupan en volver a la vieja tradición y a la sistematicidad propia de la misma, sin dejar por ello de ampliar y enriquecer sus contenidos. Un caso a la vez claro y relevante se produce en la conexión alcanzada entre los análisis de corto y largo plazos, sin duda muy débiles en las fuentes propias de la tradición antedicha.

Las consideraciones de los capítulos siguientes permitirán percibir que, junto a las ideas estructuralistas y a su articulación, se encuentran elementos del método propio de la escuela de pensamiento en la cual se inscriben.

11. EL NEOESTRUCTURALISMO: PRIMERAS BASES ANALÍTICAS

I. UNA NUEVA VISIÓN DEL LARGO PLAZO: LAS CONTRIBUCIONES DE FAJNZYLBER

Como se señaló anteriormente, la designación de “estructuralista” con que se caracteriza a la teoría del subdesarrollo elaborada en la CEPAL a lo largo de los años cincuenta responde a una suerte de contagio. En efecto, tal designación proviene de la que primeramente se usó para identificar la interpretación de diversos procesos inflacionarios acaecidos en América Latina, la cual fue tomando cuerpo, en aquellos años, en artículos de economistas vinculados directa o indirectamente a esa entidad. Cabe reiterar, sin embargo, que el enfoque estructuralista de la inflación se elaboró en documentos no oficiales de la entidad mencionada y con cierto cuestionamiento de su dirección, y en particular con el de Prebisch.

Algo similar sucede hacia fines de la década de 1980. Quienes procuraron interpretar la aceleración de los procesos inflacionarios ocurridos entonces en Argentina y Brasil se autodefinieron como “neoestructuralistas”, aludiendo a sus vínculos con el pensamiento gestado en el área, así como a la necesidad de adecuarlo para proceder a la interpretación aludida. Así pues, una vez más –y en curiosa coincidencia– un enfoque relativo a la inflación traslada su nombre a las teorías y propuestas estratégicas sobre el desarrollo a largo plazo plasmadas en documentos de la CEPAL a comienzos de los noventa, que desde entonces se configuran como eje central de las posiciones de esta institución.

Ciertas ideas clave elaboradas por Fernando Fajnzylber durante la década de 1980 ejercen una influencia muy significativa en la conformación y posterior desenvolvimiento de esta visión neoestructuralista relativa al largo plazo. En el presente capítulo se pondrá énfasis en dos de sus trabajos (Fajnzylber, 1983 y 1990), sin desmedro de que se hayan examinado varios otros que sirvieron de sostén a esas obras de especial relevancia. En verdad, éstas se configuran como dos grandes hitos en la conformación del neoestructuralismo; de ahí que más adelante se las considere por separado. Pero la complejidad y amplitud de las ideas que contienen, y en conexión con ello, las dificultades encontradas para precisar su articulación, hacen aconsejable comenzar por una presentación genérica y estilizada de las mismas.

1. *Presentación general*

Además de condensar avances realizados en trabajos previos, la primera de las obras destacadas surge en tiempos de despliegue de las posiciones neoliberales, y

en paralelo, de fuerte crítica a la industrialización latinoamericana. Es de observar que esta crítica no se restringe al ámbito de los especialistas en temas económicos, sino que alcanza amplia difusión en los medios de prensa. Con relativa frecuencia, éstos atribuyen responsabilidad al pensamiento estructuralista, y en particular a la CEPAL, por el desenvolvimiento de una industria sobreprotegida e ineficiente, visualizada como origen de los reiterados desequilibrios macroeconómicos emergentes en la región y del compromiso para su continuidad.

Fajnzylber no desconoce que tal crítica distorsiona las posturas cepalinas, en las cuales prevalece una clara preocupación por la eficiencia de la industria, que en parte se plasma en la recomendación de protegerla a los niveles mínimos necesarios para cubrir diferencias de costos, y de ir con el tiempo reduciendo esos niveles, a medida que las mejores tecnologías vayan induciendo la merma de los costos de la producción manufacturera periférica.¹ En conexión con ello, rechaza la crítica antedicha, y especialmente la recomendación de política derivada de la misma: la de una rápida apertura externa conducente a patrones de especialización basados en la abundancia relativa de recursos naturales, y por ende, en criterios de eficiencia asociables a una visión estática de las ventajas comparativas.

Este doble rechazo se liga en especial a esa admisión con frecuencia presente en las posturas neoliberales, relativa a la posibilidad y conveniencia de lograr el desarrollo de la periferia latinoamericana retomando y profundizando la vía de la explotación de los recursos naturales. Contrariamente, Fajnzylber entiende que la industrialización constituye el camino ineludible del desarrollo periférico. Ello no obsta para que también cuestione los patrones reales de la industrialización sustitutiva seguidos en la región.² En este sentido, entiende que —en parte a raíz de la protección excesiva— la mayoría de las ramas manufactureras se fueron instalando con base en una copia burda de las tecnologías utilizadas en los grandes centros, con descuido del ejercicio de la creatividad y de los procesos de aprendizaje requeridos por el avance tecnológico ulterior.

Ese señalamiento del defecto principal presentado en los hechos por la industrialización sustitutiva pone de manifiesto que Fajnzylber da prioridad al progreso técnico como elemento clave del desarrollo. Pero al mismo tiempo apunta a la actividad industrial como ámbito esencial del desenvolvimiento tecnológico, condicionante del que se verifica en otros ámbitos y sectores, y por ende, del que se logre alcanzar en el conjunto de cada sistema económico.

¹ Tempranamente, la CEPAL explicó los criterios de protección del mercado interno, y asimismo, de promoción de exportaciones manufactureras, de modo de inducir una expansión eficiente de las actividades industriales en la periferia. Al respecto, pueden consultarse los apartados I y IV del capítulo 2, primera parte, así como las fuentes allí mencionadas.

² Ya en documentos de inicios de los años cincuenta, la CEPAL demuestra que la sustitución de bienes importados por manufacturas elaboradas internamente constituye un requisito del desenvolvimiento industrial periférico, en tanto coadyuva a paliar la tendencia al desequilibrio externo inherente al mismo. Pero a la vez, tales documentos señalan que el proceso espontáneo de industrialización sustitutiva fue dándose con protección excesiva, y por ende, con marcado descuido de la eficiencia.

Así pues, a la usanza de Prebisch y de la corriente estructuralista básica, Fajnzylber sostiene que el éxito en el desarrollo periférico depende de la continuidad del progreso técnico, continuidad que requiere la expansión de conjuntos de actividades industriales, en cuyas actividades el mismo se va plasmando preferencialmente.

Este modo de ver no es independiente de trabajos previos a la primera de las obras que más adelante se comentan. Ellos penetran en profundidad en dos de los procesos regionales de industrialización de mayor relevancia, los de Brasil y México.³ Todo indica que el esfuerzo por develar sus principales características está en la base de una percepción del progreso técnico trazada a grandes rasgos en la obra antedicha. Sintéticamente, puede decirse que el progreso técnico comienza a verse como fuertemente condicionado por una "actitud empresarial", la cual a su vez se inscribe en una "actitud social", y de ella depende significativamente. En otras palabras, Fajnzylber se configura como pionero de las ideas de acuerdo con las cuales el progreso técnico ha de verse como endógeno a las empresas, y también a cierto "ambiente" tanto económico como social en que las mismas se inscriben. Esta postura endogenista inicial se expresa a través de los conceptos de creatividad y aprendizaje, a los que se volverá posteriormente. Conviene asimismo registrar que el tema del progreso técnico es reconsiderado en algunos trabajos de la "División Conjunta CEPAL-ONUDI de Industria y Tecnología", que constituyen antecedentes directos de la segunda de las obras priorizadas.⁴ En esta última, la posición endogenista relativa al progreso técnico se enriquece y afianza y con ella se brinda un mayor sostén a la paralela posición industrialista.

Por otra parte, en las dos obras mencionadas, las ideas sobre el ámbito de lo social fueron objeto de amplia consideración. En efecto, estas obras enfatizan los condicionantes sociopolíticos de los procesos mancomunados de avance tecnológico y desenvolvimiento industrial, a su vez concebidos como eje del proceso global de desarrollo. En este sentido, se entiende que el éxito y la continuidad de tales procesos dependen crucialmente de la constitución de una base social de sustentación muy amplia, inclusiva de las mayorías que han permanecido excluidas de los beneficios del desarrollo. Se entiende además que la incidencia de este sustento social ha de expresarse en una estructura y en un accionar político renovador, que tome en cuenta la participación creciente de esas mayorías en el juego democrático.

³ Merecen destacarse los siguientes documentos: Fajnzylber (1981; 1970a y 1970b); Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976).

⁴ Estos trabajos constituyen una serie de informes sobre el tema, que comparten el título genérico de "Industrialización y Desarrollo Tecnológico". Entre ellos, merecen destacarse los informes 1 a 8, publicados entre septiembre de 1985 y marzo de 1990.

2. La “nueva industrialización”

i] La primera de las obras de Fajnzylber contiene una crítica incisiva a la industrialización latinoamericana, al tiempo que se propone iniciar “la elaboración de una propuesta de ‘nueva industrialización’, que enfrente en términos positivos la concepción neoliberal en ascenso” (Fajnzylber, 1983, p. 15).

Como se indicó en el capítulo previo, esta crítica apunta a la imitación pasiva de técnicas generadas en los grandes centros, sin mayor cuidado de las posibilidades existentes para su adaptación o para un uso más eficiente de los recursos productivos. Se entiende asimismo que la contracara de esta imitación pasiva consiste en la debilidad de los procesos de aprendizaje que acompañaron al patrón antedicho, así como en la baja creatividad subyacente en ellos.

Conviene precisar ciertos contenidos implícitos en estos dos conceptos. Puede entenderse que cada técnica, en la acepción a la vez más simple y corriente del término, consiste en un conjunto de conocimientos relativos a las características de ciertos bienes y a los modos de producirlos. Paralelamente, el progreso técnico consiste en la acumulación de nuevos conocimientos definitorios de nuevas técnicas o bien, en la modificación de técnicas preexistentes. Hay que señalar que —como habitualmente se entiende— el aprendizaje consiste en la adquisición de conocimientos imbricados en las técnicas productivas y en el avance técnico. Asimismo, se asume que el aprendizaje tecnológico tiene dos orígenes principales: uno consiste en el propio ejercicio de la producción, del cual deriva la absorción de los conocimientos, y a partir del cual se logran establecer mejoras en los procesos productivos y en los bienes producidos (esto es, nuevos conocimientos y progreso técnico); el segundo consiste en la investigación y el desarrollo (I & D), entendidos como actividades laterales a la producción propiamente dicha, orientadas a la adaptación o generación de tecnologías.⁵

Postula Fajnzylber que detrás del aprendizaje (y por ende, de los conocimientos y del progreso técnico que de él derivan) hay una actitud (tanto individual como empresarial) para llevarlo a cabo, lo que expresa y resume en el concepto de “creatividad”. Al respecto señala que la creatividad no depende ni se da sólo en el ámbito productivo y de la I & D, considerado con anterioridad, sino que se encuentra presente y está en la base de la actividad científica general, de la política y de las más variadas manifestaciones de la cultura y del arte. Dada esta múltiple presencia, reconoce también que la creatividad se ve condicionada por las relaciones entre actores de los distintos ámbitos del acontecer social, pues tales relaciones son relevantes para incentivar o inhibir las actitudes creativas.⁶ Así, y en lo que

⁵ Cabe señalar que este párrafo define simplifcadamente cierto conjunto mínimo de categorías, al solo efecto de facilitar la comprensión de las ideas de Fajnzylber sobre el desenvolvimiento tecnológico e industrial, así como de su propuesta de “nueva industrialización”. Por ejemplo, tal simplificación no implica desconocer que los procesos productivos envuelven relaciones usuario-productor, y asimismo, relaciones entre productores, las cuales también son fuentes relevantes de aprendizaje.

⁶ Es de observar que el concepto aludido es convergente con el que utiliza Furtado en

concierna a las sociedades latinoamericanas, se aclara que en ese condicionamiento inciden su "origen [...], su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos [...], cuya vinculación con el medio sociopolítico es compleja pero indiscutible" (Fajnzylber, 1990, p. 14).

ii] El énfasis puesto en la creatividad y el aprendizaje no depende sólo del reconocimiento de sus carencias en el desarrollo industrial previo; también se liga a la percepción de que en los centros se ha venido gestando un nuevo patrón industrial y tecnológico que agrava las carencias acumuladas y agudiza la necesidad de atenuarlas, si se ha de emprender el camino que ese nuevo patrón enmarca y define. Por lo demás, se entiende que intentar transitarlo implica realizar, en el nuevo punto de partida, un esfuerzo analítico que apunte a delinear los elementos de una estrategia conducente. El concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" sintetiza un primer intento de realización de este tipo de análisis, que será complementado por elaboraciones posteriores.

Limitándose por el momento a una perspectiva a la vez económica y sectorial, se concibe que este núcleo consiste en una matriz industrial y productiva articulada, en la cual creatividad y aprendizaje se reatalimentan en y entre ciertas actividades y ramas clave. Asimismo, esa retroalimentación favorece y origina desarrollo tecnológico en el conjunto del aparato productivo, al cual se va incorporando a través de sucesivas innovaciones. Estas últimas toman cuerpo en la inversión, dando virtualmente sostén a la acumulación de capital y al propio crecimiento de la producción, globalmente considerada.

Para los países de América Latina de tamaño medio y grande, en los cuales se había venido dando un proceso amplio y prolongado de industrialización sustitutiva, las consideraciones sobre esta matriz industrial se centran en cuatro áreas estratégicas, privilegiadas por la amplitud que alcanzaron en esa experiencia previa, pero también de las limitaciones que ahí aparecieron.

La primera de esas áreas atañe al sector de bienes de capital, cuya debilidad o incipiencia constituye la expresión más directamente visible del carácter trunco del desenvolvimiento industrial previo. Se entiende que este sector es portador de progreso técnico y, por ende, que una expansión adecuada del mismo constituye una condición necesaria –aunque no suficiente– del fortalecimiento tecnológico nacional. La ampliación de este sector requiere definir opciones que, si bien no exentas de riesgo, pueden traer consigo ingentes avances en el ámbito tecnológico, como la adquisición de capacidades de diseño, el aumento

Criatividade e desenvolvimento industrial (1978), obra explícitamente mencionada por Fajnzylber. Como se recordará, para Furtado el concepto de innovación no se refiere sólo a la incorporación de progreso técnico a procesos productivos concretos, y por ende, no se halla limitado al ámbito de lo económico o de la "cultura material", sino que se extiende a los más diversos ámbitos de la "cultura no material" (científico, político, artístico). Por otra parte, también Furtado entiende que la creatividad es fuente de la innovación en todos esos ámbitos, de modo que de ella depende el desarrollo del sistema global de la cultura (véase segunda parte, capítulo 9).

de la eficiencia en el uso de las instalaciones y la definición de nuevos esquemas de especialización productiva, todos ellos elementos favorables a la reducción de costos y/o a la competitividad internacional.⁷

La segunda concierne al sector automotor, en la mayoría de los casos líder de los patrones precedentes de industrialización sustitutiva. Se entiende que el mismo requiere de una reestructuración, con vistas a sustraerle su anterior exclusividad en la función de liderazgo, y a inducir grados renovados de especialización y reducciones de costos—incluso de costos en divisas—, y asimismo, a atenuar sus efectos distorsionantes en materia de infraestructura.

La tercera concierne a la agricultura, y a las relaciones agricultura-industria. En el sector mencionado se presentan amplias fronteras para el incremento de la productividad, en tanto se proceda a la “industrialización de la agricultura”; es decir, la superación de métodos arcaicos de cultivo, así como de los rezagos en la transformación y comercialización de los bienes agrícolas, apuntando a maximizar la eficiencia de las unidades productivas. Aún más, se sostiene que la competitividad en los mercados internacionales e internos se verá a largo plazo “determinada, en el ámbito de los recursos naturales, por el grado de excelencia relativa alcanzada en las actividades industriales colaterales, ‘hacia atrás’ y ‘hacia adelante’ ” (Fajnzylber, 1983, p. 399). Así por ejemplo, según se concibe, la industrialización de la agricultura podrá generar oportunidades en diversos rubros, como los farmacéuticos y químicos, los insecticidas y fertilizantes, y los subproductos de sustancias vegetales.

La cuarta y última área considerada corresponde al ámbito de la energía. Al respecto, se parte de un aspecto general del tema: el de la falta de funcionalidad del patrón industrial-energético adoptado —y hasta cierto punto improvisado— en el marco de la industrialización sustitutiva, durante la cual también en ese ámbito se acumularon carencias y se desaprovecharon potencialidades, especialmente en lo que concierne a la incorporación de tecnología. La readecuación del patrón antedicho implica inquirir respecto de la “intensidad de uso de la energía”, en la definición de políticas atinentes a los materiales, combustibles y materias primas utilizados por la industria. Especial relevancia adquiere la consideración de las nuevas condiciones de “energía cara”, al delinear la readecuación mencionada.

iii] Como acaba de verse, la noción de “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” parte de la necesidad y posibilidad de impulsar la creación de una matriz industrial y productiva que favorezca, justamente, la dinámica del progreso técnico y de su incorporación concreta a las actividades económicas, por la vía de la innovación. De suyo, ese énfasis en la generación, adaptación e incorporación de nuevas técnicas apunta *a fortiori* hacia el aumento de la productivi-

⁷ Tanto en el presente apartado como en el posterior, este concepto es analizado con mayor amplitud, al tiempo que se lo va vinculando a una noción dinámica de eficiencia.

dad, y por ende, hacia el virtual incremento de la competitividad en los mercados interno e internacional. En principio, ambas son condiciones favorables para atenuar la restricción externa propia de la periferia latinoamericana, y más específicamente, de la serie de ineficiencias con que la industrialización sustitutiva se fue procesando. Pero en la obra que se está considerando, la preocupación por la restricción antedicha –por lo demás de clara raigambre cepalina– no se traduce sólo en el acercamiento al tema genérico del progreso técnico y de sus reflejos en la competitividad. En ella se indaga sobre la estructura sectorial del déficit del comercio exterior en las economías de la región, y con esa base, sobre la incidencia de la expansión de los cuatro conjuntos de actividades y ramas antes mencionados, en ese déficit. Se percibe así que, desde la perspectiva de la restricción externa, esa incidencia se configura a la vez como favorable o desfavorable, según la amplitud de los mercados nacionales, según la composición sectorial del aparato productivo preexistente y las transformaciones que se vayan introduciendo en tal composición, *pari passu* con la incorporación de progreso técnico.

iv] Las consideraciones precedentes sobre la importancia de ciertas áreas estratégicas, así como las inmediatamente anteriores relativas a la restricción externa, se inspiraron en las experiencias de industrialización de varias economías latinoamericanas de tamaño medio y grande. De ahí que Fajnzylber se empeñe en considerar por separado a las economías de tamaño reducido, de modo de delinear, en una primera aproximación, las características que la “nueva industrialización” pudiera asumir en ellas.

Respecto de las mismas, y en particular de las que presentan un porcentaje elevado de población rural, la que antes se denominó “industrialización de la agricultura” se configura como de especial importancia. Ella bien puede estar en la base de la generación de divisas, a través de la exportación de productos tanto tradicionales como no tradicionales, y coadyuvar asimismo a la atenuación de la tendencia al déficit comercial por la vía de la autosuficiencia alimentaria. También se aduce que la “industrialización de la agricultura” va de la mano con la prestación de servicios tecnológicos a ese sector, al tiempo que incentiva la demanda y abre cauce a la elaboración de productos químicos, y de implementos y equipos en ramas de la industria metal-mecánica.

Una “nueva industrialización” con fuerte apoyo en los recursos naturales puede también tener sus sostenes en el desenvolvimiento forestal y pesquero. Como en las vinculadas a la agricultura, en las actividades relacionadas con otras bases primarias convendrá avanzar “hacia adelante”, con productos finales de grados crecientes de elaboración, y también “hacia atrás”, suscitando más fuentes de demanda para diversas actividades, entre ellas las del sector metal-mecánico.⁸ Por

⁸ Además de su raigambre cepalina, estos puntos de vista se configuran como vinculados a la percepción del desarrollo de Albert Hirschman plasmada en varias de sus obras, y en especial en la que lleva por título *La estrategia del desarrollo económico* (1961).

otro lado, el sector eléctrico puede constituir una base relevante para la expansión de actividades vinculadas a la construcción; esta base, sumada a la de tipo residencial y a las obras de infraestructura de transporte, configura un conjunto de actividades que pueden resultar clave para el desarrollo de la economía como un todo, a raíz del impacto dinamizador que es capaz de ejercer sobre ella.

En cuanto a la articulación entre actividades y ramas, la “nueva industrialización” propuesta para países de dimensiones reducidas distingue entre tres áreas o bloques. El primero es el “bloque agroindustrial”, al que se atribuye un papel principal en la generación de excedentes de divisas. El segundo es el “bloque de la construcción”, para el cual se vislumbra un papel preponderante en la expansión de la inversión global, y con ello, en la continuidad del crecimiento. Por otro lado, se entiende que la articulación creciente entre construcción y agroindustria con el “bloque metalmecánico” abonaría la expansión de este último, también con efectos positivos sobre la inversión de capital y el crecimiento. Sin embargo, se entiende que esa expansión resulta de especial importancia en cuanto a la generación o adaptación de tecnología. Esta última expectativa se basa en los tipos de actividades que el tercero de los bloques mencionados podría incluir. En efecto, empresas selectivas en distintos rubros de la metalmecánica –algunos bienes duraderos de consumo masivo, ciertos bienes de capital de complejidad tecnológica relativamente baja– contribuirían a incrementar la capacidad local de explotación de recursos naturales por la vía de la sustitución de importaciones, pero además abrirían nuevas y más amplias posibilidades a la creatividad y al aprendizaje. Asimismo, se postula que tanto desde el ángulo tecnológico cuanto desde la perspectiva de la restricción externa, el desenvolvimiento de estos tres tipos de bloques y su articulación adecuada se verían favorecidos por el avance hacia esquemas de integración regional, conducentes a la ampliación de los mercados y a las mayores potencialidades tecno-económicas que ésta conlleva.

v] Conviene detenerse brevemente en ciertos conceptos y nexos básicos que forman el eje principal de la argumentación considerada. Como se señaló líneas arriba, la creatividad está en la base y se va expresando en procesos de aprendizaje, a través de los cuales se incrementan los conocimientos sobre la índole de los bienes a producir y sobre los métodos requeridos para producirlos. Tales incrementos de los saberes disponibles constituyen lo que habitualmente se entiende por progreso técnico, el cual se hace efectivo –esto es, se concreta en los procesos productivos– a través de la innovación.⁹ A su vez, esta última se materializa por la vía de la inversión, cuya continuidad define la acumulación de

⁹ Esta simplificación de las categorías utilizadas no implica negar que el aprendizaje y la adquisición de conocimientos siguen verificándose mediante las propias innovaciones, que suscitan refuerzos del aprendizaje anterior y renuevan o perfeccionan conocimientos pre-adquiridos (sobre la simplificación mencionada, véase también la nota 6).

capital, que va aumentando la disponibilidad de ese recurso, y redundando en el crecimiento de la producción, globalmente considerada.

He aquí una visión sintética y estilizada de lo que Fajnzylber entiende por eficiencia: la continuidad de una dinámica de la acumulación y el crecimiento, que conlleva la incorporación continua de progreso técnico. Se trata, pues, de un concepto de eficiencia que lo liga a esa triple dinámica; por lo tanto, este concepto difiere radicalmente del que tiene arraigo en una visión estática de la asignación de recursos, relativa únicamente a las condiciones que han de prevalecer para optimizar el uso de una cantidad dada de factores productivos.¹⁰

Por otra parte, conviene tener presente que la triple dinámica recién aludida posee implicaciones adicionales atinentes a la ocupación de la fuerza de trabajo y a su productividad. Un aumento de la cantidad de capital que se realiza con incorporación continua de progreso técnico implica el incremento de la dotación de capital por trabajador, y por ende, de la productividad del trabajo. A su vez, el incremento de las remuneraciones de este recurso se configura como requisito de la realización (venta) de una producción de bienes y servicios que se expande de manera continua.¹¹

En estricta lógica, el aumento de la ocupación de mano de obra, y asimismo, el incremento adecuado de las remuneraciones del trabajo, se configuran como condición necesaria y suficiente para realizar la producción, realización a su vez condicionante de la continuidad del progreso técnico, la acumulación y el crecimiento (esto es, de la eficiencia). Sin embargo, Fajnzylber adopta una posición *sui generis* en lo que concierne a la realización: arguye que el alza de las remuneraciones del recurso mencionado debe traer consigo mejoras en la distribución del ingreso. En otros términos, postula que el logro de niveles crecientes de equidad distributiva constituye también requisito de la eficiencia y de las dinámicas que la definen. Como se verá, esta posición especial bien puede conectarse a consideraciones que se inscriben en el marco de las relaciones sociales y de su mutación.

¹⁰ En competencia perfecta, tales condiciones se definen con base en el llamado "criterio de equimarginalidad": se está en un óptimo cuando se igualan las relaciones entre las productividades marginales de cada factor y los precios respectivos. Como es claro, tales definiciones estáticas de eficiencia difieren de aquella otra en que la misma supone la continuidad del progreso técnico, la acumulación y el crecimiento.

¹¹ En cuanto al nexo de la "triple dinámica" con los aumentos concomitantes y compatibles de la productividad y de la demanda por los bienes producidos, los puntos de vista que aquí se comentan prescinden de establecer cualquier tipo de relación de causalidad, limitándose a señalar ciertos condicionamientos recíprocos. Una breve comparación de tales puntos de vista con otros presentes en la obra de N. Kaldor sobre el crecimiento económico contribuye a aclarar el tema. Siguiendo a Kaldor (1994), puede admitirse que un aumento (autónomo) de la demanda es capaz de ampliar el mercado y de acentuar la división del trabajo, con el consecuente incremento de la productividad. La causalidad se establece, pues, desde la demanda hacia la productividad, reconociéndose además virtuales efectos acumulativos, en tanto los incrementos de productividad redunden en mayores salarios reales, y con ello, en ampliaciones ulteriores de la demanda. Cabe agregar que el enfoque básico de Fajnzylber, similar al de uso frecuente en el estructuralismo latinoamericano, no inhibe la búsqueda de relaciones de causalidad, en distintas instancias y niveles de concreción de los análisis sobre el desarrollo.

vi] Se señaló anteriormente que la creatividad no se concibe sólo como un factor clave para el impulso del aprendizaje, y con apoyo en el mismo, de cambios en los ámbitos de la estructura industrial y productiva. Según se aduce, ella se configura como una actitud también presente y que además induce cambios en variados ámbitos “más que económicos” del acontecer social. La creatividad interactúa y se ve reforzada, al desplegarse no sólo en lo tecno-económico, sino en esos otros ámbitos, como el político, científico, cultural, artístico, etcétera.

Así pues, ya en el concepto básico de creatividad se vislumbra una percepción que pretende captar el acontecer social como un todo, o si se quiere, indagar sobre sus mutaciones globalmente consideradas, con fundamento en las que ocurren en algunos de sus elementos o componentes, visualizados como las claves de tales mutaciones.

vii] En tanto se funda en el concepto de creatividad, esta misma percepción se encuentra presente en el concepto más abarcativo de “núcleo endógeno de dinamización tecnológica”. Con anterioridad se lo consideró desde el ángulo de la matriz industrial y productiva definitoria de sus características tecno-económicas básicas. Pero ni este concepto, ni la propuesta estratégica de “nueva industrialización” que sobre él se sostiene, excluyen la consideración de ciertos requisitos sociopolíticos esenciales.

Puesto en otros términos, el “núcleo endógeno”, así como el esfuerzo estratégico requerido para impulsar su despliegue, no excluyen, sino que suponen, la constitución y el accionar de cierta base social de sustentación, capaz de asumir con persistencia un compromiso orientado a superar las carencias y procesos inconclusos de la “industrialización trunca”, y a desarrollar el espectro de potencialidades abierto por la misma.

A la “nueva industrialización”, relativa a lo económico, corresponde la de una “nueva alianza” en el ámbito sociopolítico. Es claro que en tanto ésta no se refiera a casos concretos ni se base en el análisis de los mismos, los componentes de la “nueva alianza” sólo pueden ser objeto de consideraciones genéricas. Sin embargo, tales consideraciones reflejan la presencia de ciertos rasgos de las transformaciones sociales que acompañaron a la industrialización sustitutiva, y dejan también traslucir la asimilación de puntos de vista frecuentes en el estructuralismo latinoamericano, sobre el carácter insuficiente o trabado de esas transformaciones.¹²

De manera general puede decirse que, como componentes de la base social de la estrategia propuesta, se señala a los empresarios nacionales, a la base empresarial pública, ligada a entidades conformadas por el Estado, a las clases trabajadoras urbanas (incluidas las de muy bajo nivel de productividad y remuneración), a los grupos campesinos y a los impulsores de las actividades técnicas y científicas.

Es claro que la precariedad del liderazgo ejercido por el empresariado indus-

¹² Entre tales puntos de vista, destacan especialmente los de Prebisch y Medina, tratados en el capítulo 5.

trial nacional, durante los periodos previos de industrialización sustitutiva, pone en duda la posibilidad de que éste ejerza una función hegemónica en la nueva etapa. Ello no impide admitir que buena parte de ese empresariado persista en su vocación industrial, convalidando y afianzando el compromiso estratégico antes aludido. Asimismo, se reconoce que la burocracia empresarial pública desempeñó un papel relevante en la conducción del modelo industrial, en principio repetible, en particular por haber contribuido decisivamente a imprimirle una dimensión nacional.

Por otra parte, estos actores, junto a otros de cuño empresarial y a los varios grupos mencionados precedentemente, prefiguran los perfiles de la “nueva alianza”. Pero además se postula que ahí estarán presentes las grandes mayorías, esto es, los amplios sectores sociales en los cuales se concentran fuertes carencias en el nivel de vida y la consecuente dificultad en la obtención de bienes y servicios esenciales.

viii] Esta “presencia de masas” ha de verse como fuertemente relacionada con la noción de equidad. Ya se indicó que los aumentos de la productividad del trabajo y de las remuneraciones de este recurso constituyen condición de realización (venta) de una producción que se expande de forma continua. Desde la perspectiva de Fajnzylber, los aumentos de las remuneraciones deben estar acompañados por mejoras en la distribución del ingreso, esto es, en la equidad social. Para este autor, la mayor equidad es una variante o una especificación de las condiciones de realización antedichas. Pero más que esta implicación económica, importa el sentido y significado social de la equidad: el gradual incremento de la misma se configura como compatible con la integración de las mayorías a la “nueva alianza”, integración a su vez clave para brindarle continuidad y fuerza transformadora.

La conformación de la base social de la “nueva alianza” no dispensa, sino que supone, la acción de agrupaciones, movimientos o partidos políticos que la expresen, y que den curso al compromiso estratégico que sintetiza sus objetivos, asegurando la consecución adecuada de los mismos por la vía del uso de formas plurales de organización política.

La base social de un lado, y del otro la estructura y organización política, han de presentar ciertas convergencias clave en el campo de las ideas. Aquí la “nueva alianza” y el compromiso estratégico hacia el que apunta pueden verse como una “heterodoxa y fluida articulación de variadas vertientes ideológicas que convergen en valorizar ‘lo nacional’” (Fajnzylber, 1983, p. 416). Tiene ello dos aspectos particularmente destacables. Por un lado, tal valorización refleja la especial consideración brindada a la expansión del mercado interno, requerida para mantener aumentos de la producción intensos y continuos, pero sobre todo como condición *sine qua non* para abrir y renovar las posibilidades de progreso técnico. Por otro, la “nueva alianza”, y los acuerdos sociales y políticos en ella implicados, tienen a la nación como marco natural en el que se desarrollan sus actividades, en términos de procesos de integración nacional. En consecuencia, el compromiso estratégico que define a la

3. *En torno al crecimiento y la equidad: reformulación de las ideas iniciales*

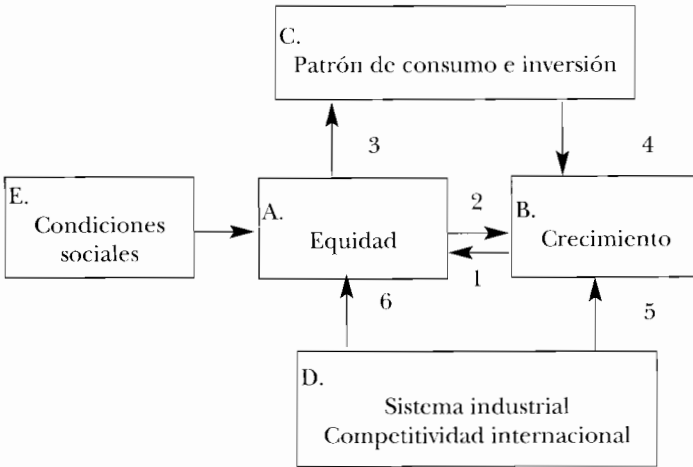
En la segunda de las obras clave anteriormente mencionadas, Fajnzylber se aboca a la identificación de los principales factores que vinculan el patrón de industrialización —y con él, de cambio en la estructura productiva— con el cumplimiento de objetivos de crecimiento económico y equidad social.

El enunciado anterior revela que el nuevo esfuerzo emprendido se configura como una prolongación del que realizara en la primera de las obras comentadas. Reconocidamente, ese nuevo esfuerzo vuelve a plantearse como inscrito en el estructuralismo cepalino, en tanto considera que la industrialización constituye el “eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad” (Fajnzylber, 1990, p. 8).

Esta postura genérica es enriquecida con los avances en la comprensión “endogenista” del progreso técnico y de la innovación, logrados por varios autores en los años ochenta. Por otra parte, el contraste entre el desenvolvimiento a largo plazo de distintos países coadyuva también a establecer ciertas hipótesis básicas sobre la causa principal del atraso relativo de los países de la región. Al respecto, se sostiene: “según la experiencia acumulada sobre el desarrollo económico en distintas latitudes parece que uno de los rasgos sobresalientes de ese proceso sería la combinación de aprendizaje, tomando como modelos a las sociedades más avanzadas, y de innovación económica y social en los países menos avanzados...” (Fajnzylber, 1990, p. 8). Para Fajnzylber el rezago del desarrollo de América Latina se relaciona, justamente, con las dificultades para alcanzar esta combinación, o en otros términos, con la asimetría reiterada que se presenta en el área, “entre un elevado componente de imitación [...] y un componente marginal de innovación económico-social” (Fajnzylber, 1990, p. 8).

La obra en cuestión plantea los requisitos esenciales que debe cumplir una estrategia de desarrollo para superar la asimetría recién mencionada. La argumentación relativa a esa estrategia es de gran amplitud, y en conexión con ello, de considerable complejidad. De ahí que se haya optado por describirla con base en el diagrama que sigue, el cual simplifica otro similar incluido en la obra antedicha.¹³ (Véase página siguiente.)

Su presentación comienza por los cuatro recuadros concernientes a los elementos que Fajnzylber considera como el núcleo fundamental del análisis, a saber: la equidad (A); el crecimiento (B); el patrón de consumo e inversión (C); el sistema industrial y la competitividad internacional (D). Bajo el rótulo genérico de “condiciones sociales” (E), se consideran más adelante ciertos factores adicionales propios del ámbito de lo social que inciden significativamente en estos elementos, y sobre todo en la adecuación y fluidez de las relaciones que se establecen entre los mismos.



a. Equidad y crecimiento (recuadros A y B)

Fajnzylber postula que la equidad y el crecimiento han de constituir los objetivos centrales de una estrategia de desarrollo. Esa sucinta definición de objetivos se comprende mejor al tener en cuenta que, desde un punto de vista analítico, equidad y crecimiento se consideran como el eje fundamental –y asimismo como requisito– de todo proceso de desarrollo, globalmente considerado.

La anterior afirmación tiene en cuenta que al crecimiento subyacen otras dos dinámicas clave: una es la acumulación de capital, que sostiene el aumento de la disponibilidad de los medios de producción requeridos para que ésta se incremente de forma sostenida; la otra es la del progreso técnico, que a la vez induce y se hace efectivo en la acumulación.

Conviene observar ahora que esta triple dinámica se refiere esencialmente a la esfera de la producción, pero que no es independiente de la esfera de la distribución, introducida en el análisis a través del concepto de equidad.

Desde el ángulo económico, el planteamiento más simple sobre el nexo entre crecimiento y equidad, consiste en señalar que el primero –por la vía de los aumentos de la productividad que lo acompañan– induce mejoras en la equidad (flecha 1); y que esta última, al verse favorecida, hace viable el crecimiento, al permitir la realización (venta) de volúmenes de bienes de consumo en continuo aumento (flecha 2).

Además de reiterar el nexo anterior, la obra que se está considerando también vuelve sobre el nexo que se establece entre el mismo par de conceptos desde el ángulo de lo social. Sostiene Fajnzylber que la equidad fomenta “el sentido de pertenecer a una sociedad y de estar integrado a la colectividad”, base sobre la cual se sostiene una “disposición para participar en el esfuerzo [...] que

supone la postergación parcial del consumo en aras del crecimiento económico” (Fajnzylber, 1990, p. 66).

Pero por su parte, el crecimiento hace visibles las sucesivas alzas verificadas en los niveles de vida, incitando a considerar como soportables los rezagos en los mismos, a raíz de las expectativas optimistas así generadas, esto es, “en la medida en que (se tiende a confiar) que la situación futura será más favorable que la actual” (Fajnzylber, 1990, p. 67).¹⁴

Como puede verse, los vínculos de ida y vuelta entre equidad y crecimiento recién aludidos (flechas 1 y 2) atañen a un aspecto de las relaciones sociales, o más propiamente, a ciertos elementos psicosociales necesarios para que tales relaciones resulten conducentes o sinérgicas. Oportunamente se volverá sobre las mismas. Cabe ahora tener presente que esas relaciones conducentes tienen en su base y han de ser sustentadas por condicionamientos económicos clave, a los cuales se refieren los dos puntos que siguen.

b. Patrón de consumo e inversión (recuadro C)

Fajnzylber asume la hipótesis de que las mejoras en la equidad dan lugar a la conformación de patrones de consumo signados por la austeridad, y agrega que ésta se traduce en estructuras del mismo “que contiene(n) menor proporción de bienes duraderos, energía y divisas” (Fajnzylber, 1990, p. 61).

Esta hipótesis está claramente relacionada con las posturas usuales del pensamiento latinoamericano de los sesenta y setenta, y en particular de la corriente de los “estilos de desarrollo”, objeto del capítulo 7. Tales posturas enfatizan que las condiciones ocupacionales que acompañan la industrialización del área –la pertinaz sobreabundancia de mano de obra– dieron lugar a una fuerte tendencia a la concentración del ingreso. Destacan, asimismo, que tal tendencia vino acompañada por una exacerbación del consumo imitativo comprometedor del ahorro, y por esta vía, de la dinámica de la inversión, la acumulación y el crecimiento, con efectos de retorno negativos sobre la ocupación y la distribución.

La hipótesis antedicha rescata, además, la idea de que ese estilo excluyente y concentrador estuvo asociado al consumo de bienes duraderos, en especial a los provenientes de la industria automotriz. Se postula que su expansión se realizó con descuido del aprendizaje y de la eficiencia, en buena medida reflejado en los ingentes requerimientos de energía “cara” y de obras de infraestructura, y también en acumulaciones aluviales de demandas de importaciones, inductoras de problemas en la balanza comercial y de pagos.

Así pues, la hipótesis de la existencia de un nexo positivo entre equidad y patrón de consumo e inversión (flecha 3) esconde una crítica a las formas asu-

¹⁴ Afirma Prebisch: “Un sistema se justifica por su dinámica”. Con su simplicidad y brevedad, esta frase sugiere –justamente– esa generación de expectativas optimistas sobre el futuro despertadas por el crecimiento presente.

midas por la industrialización sustitutiva en las economías latinoamericanas, y admite tácitamente la posibilidad de crear alternativas para las mismas.

Ese nexo puede verse desde otro ángulo, de modo de apreciar que las mejoras en la equidad son virtualmente compatibles con la realización (venta) de la producción de bienes implicada en el patrón antedicho. Ciñéndose a la perspectiva de Fajnzylber, es concebible que tales mejoras se expresen en la distribución del ingreso, por la vía de aumentos de las remuneraciones del trabajo y de aumentos de las rentas de la propiedad, pero más altos en las primeras que en las segundas. Además, esos incrementos concomitantes pueden ser tales que, de un lado, viabilicen la realización de los bienes de consumo producidos, y del otro, generen los ahorros necesarios para hacer viable la realización de la producción de bienes de inversión.

Se entiende, pues, que las mejoras en la equidad, al permitir o inducir la viabilización simultánea de los aumentos sucesivos del consumo y la inversión insertos en el patrón relativo a ambos, favorezcan e impulsen el crecimiento de la producción, globalmente considerada (flecha 4).

Puesto en otros términos y abreviadamente, importa a Fajnzylber “destacar [...] la vinculación entre [cierto] grado de austeridad del patrón de consumo, el papel de los agentes inversionistas y el dinamismo” (Fajnzylber, 1990, p. 63) de la economía. Es claro que no se espera que entre estos elementos se produzcan espontáneamente relaciones virtuosas, como las delineadas de forma tentativa en los párrafos anteriores. Al contrario, es necesario emprender políticas económicas que incentiven tanto el ahorro como el comportamiento adecuado de los agentes inversionistas, con vistas a que el primero se vuelva más efectivo en aumentos del *stock* de capital. Se enfatiza, asimismo, la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales requeridos para que el ahorro se vuelque a la inversión de forma reiterada.

Sin embargo, se vislumbran dificultades para la consecución del objetivo recién señalado. Al respecto, se reconoce una tendencia acentuada en la década de 1980, “a la confluencia de los procesos nacionales y los internacionales de transformación del ahorro en inversión” (Fajnzylber, 1990, p. 63). Con su acentuación se abre y crece una nueva problemática ligada a la “posibilidad actual de desplazar recursos financieros en forma instantánea [que] pone en tela de juicio la autonomía de los gobiernos para diseñar su política económica” (Fajnzylber, 1990, p. 74). Éste se configura como otro de los temas que habrá que reconsiderar más adelante, en el ámbito de las “condiciones sociales” (recuadro E).

c. Sistema industrial y competitividad (recuadro D).

Se señaló en el subapartado anterior (2) y se ha reiterado en el presente (3) que el crecimiento no puede sino basarse en la acumulación de capital y en la generación e incorporación de progreso técnico subyacente en la misma. Por otra parte, los escritos de Fajnzylber enfatizan cierto aspecto sectorial de esta triple

dinámica. En efecto, destacan que ésta no es disociable de la consolidación y expansión sostenida del sistema industrial.

En lo que concierne a América Latina, ese sistema fue clave en el periodo de primacía de la sustitución de importaciones, durante el cual la metal-mecánica, y en particular el sector automotriz, jugaron un papel protagónico. Y asimismo, como parece indicar, el sistema antedicho tenderá a adquirir aún más relevancia, a raíz del surgimiento del nuevo patrón tecnológico, industrial y productivo que comienza a hacerse visible en los años ochenta (Fajnzylber, 1990, pp. 47-54).

Fajnzylber insiste en señalar que el progreso técnico y los procesos de aprendizaje que lo sostienen poseen un aspecto sectorial destacable: la particular relevancia que presentan en el sistema industrial. Aún más, admite y subraya la presencia de cierta matriz industrial y productiva donde se ven particularmente favorecidos, matriz que a la vez induce la extensión de los mismos a otras ramas y actividades. Puesto en otros términos, el autor postula que esa matriz básica –ese “núcleo endógeno de dinamización tecnológica”, para volver a la nomenclatura de la primera de las obras comentadas– desempeña un papel especialmente importante en la difusión de la “lógica industrial”, y ejerce por esa vía una influencia positiva sobre el aprendizaje y el progreso técnico en actividades inscritas en otras ramas industriales y en los demás sectores productivos.

Así pues, se entiende que ese progreso técnico que se va generando con fuerza especial en la matriz antedicha, y extendiendo a más y más actividades, subyace en el crecimiento de la producción, globalmente considerada (flecha 5). También se postula que esos mismos flujos de avance tecnológico suscitan aumentos de la productividad del trabajo –o más precisamente, aumentos reiterados del empleo a niveles de productividad en alza– e incrementos concomitantes de los ingresos y de la equidad distributiva, a su vez requeridos para realizar aquella producción global creciente (flecha 6).

Pero según se concibe, la difusión antes mencionada no se verifica sólo en el ámbito económico. Se señala explícitamente que es “la propagación de la lógica industrial al conjunto de la sociedad [...] lo que la [hace] más abierta [al] progreso técnico”(Fajnzylber, 1990, p. 65).¹⁵ Esta apertura tendencial se pone de manifiesto en otros ámbitos. Repercute, por ejemplo, en la calificación de la mano de obra, y asimismo en la amplitud de los contenidos y de la cobertura de los sistemas educativos. Son éstos algunos de los cambios que favorecen la integración de la base social, y que coadyuvan a la consecución de los aumentos de la productividad y de las remuneraciones, varias veces mencionados.

Las consideraciones precedentes permiten esclarecer aquellas otras registradas en la introducción a este capítulo, según las cuales la industrialización latinoamericana estuvo signada por la presencia de un alto componente de simple imitación

¹⁵ Todo indica que la idea de una lógica industrial que se propaga al conjunto de la sociedad sustituye al concepto de creatividad, utilizado en la primera de las obras comentadas, pero ausente en la segunda.

y de un componente marginal de innovación económico-social, clave para el desarrollo. Si bien se mira, este señalamiento explica las carencias del sistema industrial (o la debilidad de cierta matriz industrial básica) implantado en el área, parco en materia de aprendizaje, y por eso mismo, en la adición de nuevos conocimientos al acervo preexistente (esto es, en la generación de progreso técnico), lo que implica que también resultará escasa la incorporación de los mismos a innovaciones concretas. También se indica que estas últimas resultaron “marginales” en lo económico y en lo social, o en otros términos, que la propagación de la “lógica industrial” fue exigua o inferior a la potencial, a la vez y mancomunadamente en esos dos ámbitos.

En el apartado anterior se vio que el concepto de eficiencia adoptado por Fajnzylber se define a base de tres dinámicas interrelacionadas: las del progreso técnico, la acumulación de capital y el crecimiento del producto. Como puede apreciarse, este concepto se plantea a nivel global o macroeconómico. Pero la consideración de lo sectorial, y más específicamente, la atención prioritaria brindada al desenvolvimiento industrial en sus ideas, complementa ese concepto básico de eficiencia, asociándolo al de competitividad internacional. Ese desenvolvimiento consiste esencialmente en la incorporación de progreso técnico por la vía de innovaciones, las cuales se van dando también en otros sectores, con los consecuentes aumentos de productividad en actividades inscritas en todos ellos. Tales aumentos redundan en que se vaya alcanzando la competitividad en diferentes actividades, cuyas producciones se destinan tanto al mercado externo como al interno.

La competitividad internacional se configura, así, como un criterio de eficiencia, entendida ahora –adicionalmente– como la capacidad de realizar la producción en ambos mercados. La competitividad externa es fuente de la generación de divisas, a su vez clave para sustentar importaciones imprescindibles, en economías que expanden la industria y la producción a partir de condiciones de rezago. La competitividad en el mercado interno, y la propia ampliación del mismo son también imprescindibles, no sólo porque coadyuvan a realizar la producción sino porque constituyen –según se postula– condiciones básicas para el aprendizaje tecnológico e industrial.

En la segunda de las obras comentadas y en otras que le siguen, Fajnzylber otorga alta consideración a la competitividad internacional, y asimismo la propone como requisito esencial de una estrategia de desarrollo. Dos elementos parecen jugar en este nuevo énfasis, uno conceptual y el otro práctico. El primero se inscribe en la tradición estructuralista y cepalina. Como en ella, se postula que someterse al acicate de la competencia, dentro y fuera de fronteras, constituye un estímulo que favorece la consecución del progreso técnico y los aumentos de la productividad. Este acicate supone ir bajando gradualmente protección y promoción, a medida que se gana productividad y competitividad. El segundo elemento concierne al patrón tecnológico e industrial que se va difundiendo a escala mundial a partir de los años ochenta. Fajnzylber niega la validez de las posturas neoliberales que

se fortalecen de forma concomitante, y que propugnan la rápida liberalización de las relaciones comerciales, particularmente en las economías latinoamericanas. Pero más allá de este cuestionamiento, percibe y reconoce que el patrón antedicho induce la generación de nuevos bienes y favorece la reducción de costos en las grandes empresas de las economías centrales, obligando a enfrentarse a su competencia. Acceder a la competitividad internacional en sucesivas actividades y ramas constituye, pues, una imposición de las circunstancias que es menester encarar, si se pretende alcanzar un desarrollo a la vez continuo y eficiente.

Se señaló antes que la ampliación del acceso a los mercados externo e interno que la competitividad va permitiendo favorece la realización de la producción. Pero además, ha de tenerse en cuenta que la misma se sustenta en los aumentos verificados en los niveles de productividad. Como se ha insistido, estos últimos se ligan a virtuales incrementos de la equidad (flecha 6), en los cuales se expresan de otro modo las condiciones favorables a la realización de la producción recién mencionadas.

d. Las condiciones sociales (recuadro E)

Como se vio en el apartado previo, el primero de los documentos considerados apunta hacia una visión integral del desarrollo, en tanto éste no es enfocado sólo desde el ángulo económico, sino también desde la perspectiva de un conjunto de elementos que se inscriben en el ámbito sociopolítico, y que interactúan entre sí y con los concernientes al ámbito antedicho.

La búsqueda de esta visión integral está también presente en la segunda de las obras privilegiadas. Pero en ella se percibe un mayor énfasis en el abordaje de ciertas políticas sociales, y más específicamente, en la apreciación de ciertas transformaciones requeridas para dar curso al desarrollo, en el sentido amplio de la expresión al que alude el párrafo anterior.

El esfuerzo por abreviar la vasta y compleja argumentación de Fajnzylber lleva a abordar un número limitado de temas, considerados prioritarios. Los dos primeros atañen a los condicionamientos negativos que la estructura agraria y la base de recursos naturales pueden imponer a los patrones de liderazgo imprescindibles en todo proceso de desarrollo económico-social. El tercero, que en verdad se configura como la clave del conjunto de la argumentación, hace referencia al papel protagónico atribuido al empresariado nacional, en el ejercicio de ese liderazgo. El cuarto aborda sucintamente la cuestión del Estado, para luego referirse a ciertas políticas que habrá de impulsar desde su seno —o con más propiedad, desde el aparato gubernamental en que el mismo se expresa— a fin de que el desarrollo cumpla con continuidad objetivos económicos y sociales.

Inscribiéndose también en la tradición del estructuralismo latinoamericano, Fajnzylber enfatiza la influencia de las estructuras agrarias en los cambios de las formaciones sociales, y más específicamente, en los patrones de liderazgo direc-

tamente relacionados con esos cambios. En particular, señala que la lentitud e insuficiencia de estos últimos se conecta, en diversos casos, a “cierto componente de rentismo incorporado en las élites nacionales”. Asimismo, entiende que, en tales casos “los sectores tradicionales desarrollan la flexibilidad (necesaria) para absorber y deformar los procesos de modernización” (Fajnzylber, 1990, p. 75). Preservan con ello vínculos de dependencia personal, en desmedro de la formación de la ciudadanía, y del libre ejercicio de los derechos y deberes insertos en la misma, a su vez relevantes desde la perspectiva de la equidad.

Un caso extremo de patrones de liderazgo de tipo rentista encuentra cauce favorable en sociedades donde se verifica una alta concentración de la propiedad de recursos naturales en el sector privado, y a veces también en el sector público. Sea que el liderazgo rentista provenga de monopolios privados, sea que se constituya a base de feudos burocráticos políticamente constituidos, su presencia no excluye la “de sectores representativos de la actividad industrial [...], en carácter asociado o subordinado” (Fajnzylber, 1990, p. 76). Pero esta subordinación, a su vez, resulta inhibitoria del papel que cabe a la industria en el proceso global de desarrollo, y en particular, a la visión de la realidad y de las posibilidades de transformarla, visión que fundamenta y fortalece el papel antedicho.¹⁶

Se sostiene con gran énfasis que el desenvolvimiento de la industria, y más aún, el montaje de un sistema industrial competitivo, tiene su agente protagónico en el empresariado nacional. La atribución de tal protagonismo se liga a la idea de que ese grupo social específico es, justamente, el que posee intereses objetivos conectados a la generación o adaptación del progreso técnico, y su concreción en sucesivas innovaciones, de modo de expandirlas con continuidad, sobre todo en la industria. Pero además, este grupo se configura como el más apto para instaurar y extender su liderazgo, diseminando una propuesta de desarrollo tecno-económico y de mejora de las relaciones sociales al vasto conjunto de actores y grupos que se inscriben en estas últimas.

Esta expectativa optimista sobre el liderazgo del empresariado nacional no ignora, sino que admite, la importancia de ciertas conexiones con otros actores que le son particularmente cercanos. En este sentido, se señala y destaca que “la capacidad empresarial se vincula con [...] la existencia del sector obrero, técnico y profesional y sus respectivas organizaciones sindicales” (Fajnzylber, 1990, p. 70).

Esto indica que estos nexos próximos otorgan la fuerza básica al liderazgo empresarial nacional, brindando un primer sostén a la viabilidad de su ejercicio. Sin embargo, los objetivos de progreso técnico y económico, las metas de mejora de la equidad distributiva y la cohesión social, y asimismo, el empeño por alcanzar grados crecientes de participación política en el marco de instituciones democráticas de más en más consolidadas, se configuran como virtualmente comunes a una gama mucho más amplia de actores sociales y políticos.

¹⁶ Tanto en estos puntos de vista como en los del párrafo anterior, reaparece el claro vínculo de los mismos con los de Prebisch y Medina, mencionados precedentemente.

Puesto en otros términos, el empresariado nacional se concibe como virtual portador, no de una posición hegemónica, pero sí de un papel protagónico en el ejercicio de un liderazgo que envuelve una concepción del desarrollo socioeconómico que deberá ser impulsado. Pero además supone el diseño de una concepción compartida y compatible por variados grupos sociales y políticos partícipes de la textura básica del Estado. En este sentido, y paralelamente a lo consignado en la obra objeto del apartado previo, se menciona a los agentes empresariales privados y públicos, nacionales y extranjeros, a los del sector financiero, a los gremios y sindicatos, a las agrupaciones profesionales, a las burocracias inscritas en el aparato gubernamental, a las fuerzas armadas y a los propios partidos políticos, en buena medida representativos de varios de esos intereses sectoriales.

Como es claro, el ejercicio de un liderazgo eficaz por el empresariado nacional, y en conexión con ello, el diseño de una concepción compartida e influyente sobre el desarrollo, no fueron concebidos por Fajnzylber como tareas sencillas. Antes bien, sus escritos insisten en el papel crucial de las políticas públicas en el impulso de las mismas. A continuación se señalan algunas de las más destacadas.

Téngase presente que, en los años de elaboración de tales escritos, las ideas neoliberales enfatizaron el papel clave que habrían de desempeñar las empresas transnacionales en la propagación del progreso técnico, al tiempo que consideraron irrelevante el carácter nacional o extranjero de la propiedad de los capitales invertidos. Tales puntos de vista son claramente negados por Fajnzylber. De acuerdo con su perspectiva, una base de empresarios nacionales que van perfilando y definiendo sus objetivos, arraigados en su propio país y territorio, constituye la vía segura para ir generando o absorbiendo progreso técnico, e inversamente, para atenuar el riesgo de que los esfuerzos por lograrlo se realicen de modo principal o exclusivo fuera de fronteras.

Surge de lo anterior una enfática recomendación de política en pro de esa base empresarial nacional. Sin embargo, ello no obsta para reconocer la existencia de variadas posibilidades de vinculación de la misma con la inversión extranjera, respecto de la cual no se dejan de reconocer sus virtuales ventajas para la aceleración o difusión del avance tecnológico.

Fajnzylber subraya igualmente las posibles ventajas derivadas de la asociación de empresarios nacionales, privados y públicos. Aún más, insiste en señalar que la gran empresa pública constituye un elemento clave de la base empresarial que propugna y privilegia, en tanto es aquella empresa la que puede preservar la propiedad nacional de varias actividades que se configuran como claves, desde el ángulo de ciertos intereses estratégicos, tanto económicos como geopolíticos.

Paralelamente a este énfasis en la propiedad y el interés públicos, Fajnzylber resalta la importancia del fomento al desarrollo empresarial privado, esclareciendo una preocupación especial por la empresa pequeña y mediana. Acepta que este último tema adquiere creciente significación, en un periodo en que parece darse el tránsito "hacia un patrón tecnológico (caracterizado) por una menor escala mínima de planta, por una mayor flexibilidad y, en términos

generales, por una mayor posibilidad técnica de descentralización” (Fajnzylber, 1990, p. 71).

En verdad, y en última instancia, este designio de fomentar una base empresarial nacional está impregnado de la preocupación por el progreso técnico y por su continuidad, tan peculiar del pensamiento de Fajnzylber. Más allá de señalar la importancia de un conjunto de políticas públicas, a la vez selectivas y articuladas, que se destinan a impulsarlo, reconoce que el “protagonista principal [...] del progreso técnico es el agente empresarial” (Fajnzylber, 1990, p. 70), sin el cual los impulsos gubernamentales a la “investigación científica y tecnológica se transforman en motores que funcionan en banda” (Fajnzylber, 1990, p. 70).

De un lado, políticas tecnológicas y también productivas; y en estrecha conexión con las mismas, políticas de fomento a la conformación y al fortalecimiento de un empresariado nacional. Tal es la doble base que se visualiza como determinante del proceso global de desarrollo, y asimismo, de “la posibilidad de construir un sistema industrial competitivo en el plano internacional” (Fajnzylber, 1990, p. 70).

La conducción mancomunada de esos ámbitos decisivos de las políticas públicas da lugar a una problemática de gran complejidad. Desde luego, ella lo es desde el ángulo de su sustentación social y política, así como de los márgenes de autonomía requeridos por el Estado para llevarlas a cabo, en el marco de acuerdos que las hagan viables y les brinden efectividad.

Pero la complejidad también emerge con fuerza en el ámbito de lo económico. Al respecto, Fajnzylber enfatiza cierto fenómeno que adquiriría mayor visibilidad y relevancia en años posteriores a la elaboración de sus últimas obras. Volviendo a sus palabras, se trata de la “creciente gravitación [...] de la intermediación financiera respecto de la actividad productora” (Fajnzylber, 1990, p. 70), y en su misma base, la posibilidad de desplazar recursos financieros hacia el exterior. Como es claro, ello pone en tela de juicio la autonomía de los gobiernos para diseñar su política económica, y por ende, para llevar adelante aquellas grandes orientaciones capaces de conducir al desarrollo, mencionadas en párrafos anteriores.

Si bien se mira, este reconocimiento sugiere que, en los veinte años posteriores a la primera sistematización adecuada de las ideas de Fajnzylber (1983), el desarrollo económico y social latinoamericano se produjo en una dirección contraria a la de sus propuestas, en tanto se fortalecieron los actores más ligados a intereses globales, y en particular, los de índole financiera. Sin embargo, también ha de reconocerse que tales ideas y propuestas vuelven a ganar fuerza, y se hacen de nuevo sugerentes, ante la visible crisis de los patrones de desenvolvimiento impulsados en esos años.

12. LA PROPUESTA ESTRATÉGICA DE LOS NOVENTA

El presente capítulo concierne a la estrategia de desarrollo a largo plazo que la CEPAL procuró ir elaborando durante los años noventa. Cabe poner de manifiesto que la presentación incluida en el mismo tiene como base principal los documentos bianuales que la Secretaría de esta institución presentó a los Consejos de Ministros que constituyen su autoridad máxima. El apartado I se centra en los dos primeros, correspondientes a 1990 y 1992a. El apartado II considera los de fechas posteriores de aquella década, esto es, los de 1995, 1996 y 1998.

Utilizar los documentos mencionados como eje de la argumentación persigue la finalidad de simplificarla y facilitarla. Sin embargo, esto no implica que no se haya recurrido a bibliografía adicional, o que no se explicita la existencia de otras obras reconocidamente relevantes.

Desde ahora, cabe señalar que en los temas relativos al corto plazo merece destacarse la publicación de 1995 (*América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*), y muy en particular su parte tercera, relativa a “La estabilidad macroeconómica y los flujos financieros internacionales”. En verdad, esta última se configura como un referente clave en las posturas analíticas de la CEPAL, pues con él se logra, por primera vez, una articulación de clara raigambre estructuralista entre los ámbitos del acontecer económico *grasso modo* identificables como de largo y de corto plazos.

Por otro lado, conviene aclarar que el segundo de esos ámbitos –en el que se inscribe la macroeconomía y su estabilidad– no es objeto del presente capítulo, más allá de que en este se hagan referencias a la “fiscalidad” (tratada en *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, documento relevante que data de 1998), referencias esas examinadas brevemente, apenas como puerta de entrada a la cuestión del Estado y de su papel en el desarrollo.

Por último, también es útil anticipar que, en la cobertura de la temática macroeconómica, no sólo se recurre al documento de 1995, sino a una bibliografía amplia que se fue elaborando después de esa fecha, y que incluye obras posteriores al año 2000, algunas muy recientes.

I. LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

La CEPAL acuñó la expresión “década perdida” para designar los años ochenta, aludiendo al marcado retroceso que caracterizó el desarrollo latinoamericano en ese periodo. El comportamiento del ingreso *per capita* ilustra, a modo de sín-

tesis, el significado de esa expresión: hacia 1989 resultaba equivalente al que ya se había alcanzado en la región trece años antes.

Diversos son los rasgos negativos que dan peculiaridad al desempeño económico del periodo: los graves desequilibrios macroeconómicos, las dificultades para superarlos y el peso de la virtual inercia recesiva que implica su superación; la acentuación de los problemas del sector externo, en tanto el fuerte pasivo de la deuda viene a sumarse al desajuste entre las características de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas; el marcado rezaigo en la incorporación de tecnología y la paralela obsolescencia de los activos fijos; el significativo aumento del subempleo, así como del desempleo abierto.

Reconocer estos rasgos –de intensidad e importancia relativa variables, según los casos– no implica negar que fueron capaces de inducir cambios de signo positivo. Los años ochenta se encaran también como un periodo de “aprendizaje doloroso”. En lo político, éste se expresa en la tendencia general a la consolidación de sociedades plurales, con aptitud para darse formas democráticas de gobierno. En lo económico, se manifiesta en la búsqueda pertinaz de medios idóneos para resolver los distintos problemas y desequilibrios, y en lo que tal búsqueda implica, en términos de mutaciones en el aparato del Estado y de cambios en sus formas de acción.

Hacia fines de los ochenta, los documentos de la CEPAL adquieren un sesgo de relativo optimismo, en tanto el desarrollo perdido y el duro aprendizaje que trajo consigo se percibieren como un posible punto de inflexión entre el patrón de desenvolvimiento precedente y una fase no del todo perfilada pero distinta, en que éste puede retomarse con nuevas características y nuevo empuje.

Aún más, la Secretaría de esta institución decide presentar a los gobiernos de sus Estados miembros una propuesta para el desarrollo mediante la cual la región recupere una senda de crecimiento intenso, asentado en la incorporación acelerada y difundida de progreso técnico, de modo de sostener su competitividad internacional y la fuerte expansión de sus exportaciones, con un esfuerzo simultáneo para ir logrando patrones de equidad cada vez más adecuados. Tales son los grandes objetivos de la estrategia que la CEPAL denominó “Transformación Productiva con Equidad”.¹

¹ Bajo esta designación fue sometida a su vigésimo tercer periodo de sesiones (CEPAL, 1990). En el periodo siguiente, la Secretaría consolida y reitera una propuesta estratégica muy similar, a través del documento *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992a). En esa época, esta estrategia se configura como el marco de referencia de trabajos de la institución mencionada, relativos a temas considerados relevantes, desde la perspectiva de la viabilización del desarrollo a largo plazo. Así, en *El desarrollo sustentable: transformación productiva con equidad y medio ambiente* (CEPAL, 1991) se plasma un esfuerzo de profundización del tema a que alude su título. Particular relevancia posee el documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1992b), en tanto apunta a develar las relaciones existentes entre “el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico”, conjunto de elementos que se configura como condicionante decisivo del éxito de la nueva estrategia. En 1993, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) –entidad dependiente de la CEPAL– elabora el documento titulado *Población*,

El mero enunciado de estos objetivos permite percibir la conexión de esta estrategia con las ideas de Fajnzylber, de reconocida y marcanda influencia en las versiones iniciales de la misma, y en particular, en las que se plasmaron en los dos primeros documentos mencionados (1990 y 1992a). Sin embargo, la nueva propuesta posee especificidades que conviene poner de manifiesto, antes de emprender su presentación.

Hay que comenzar señalando que esta propuesta pone gran énfasis en la competitividad externa, la cual se transforma en el criterio básico de la eficiencia productiva. Una segunda especificidad tiene que ver con el énfasis, también muy alto, puesto en la reinserción internacional de las economías de la región, cuyo desenvolvimiento exitoso se ve como supeditado a la fuerte expansión de las exportaciones. La tercera especificidad se vincula al modo de apreciar el progreso técnico, que exacerba la hipótesis de su ingente dinamismo, admitiendo la existencia de una revolución tecnológica en pleno curso.

Es pertinente revisar los matices de estos mismos elementos presentes en las obras de Fajnzylber examinadas con anterioridad. En ellas, la competitividad aparece como un criterio de eficiencia, pero complementario y supletorio de otro más general: el de la triple dinámica del progreso técnico, la acumulación y el crecimiento. Igualmente, las obras antedichas reconocen la necesidad del aumento sostenido de las exportaciones, sin desmedro de lo cual otorgan particular importancia al mercado interno, o mejor, a la paralela expansión del mismo, vista también como condición *sine qua non* del desarrollo y de su continuidad. Por último, obsérvese que al admitir una extraordinaria aceleración y capacidad de difusión del progreso técnico, la nueva propuesta estratégica justifica el desarrollo extrovertido de las economías del área. No hay duda de que la aceptación de ese carácter está relacionada con su presencia en diversos casos exitosos de industrialización tardía, como aquellos del sudeste asiático, estudiados por Fajnzylber con detenimiento. Sin embargo, ha de reconocerse que esa aceptación converge con puntos de vista ampliamente difundidos, que magnifi-

equidad y transformación productiva, cuya publicación data de agosto de 1995. El mismo se destaca por el grado de precisión alcanzado, en lo que concierne al nexo entre las variables demográficas y el desarrollo. Este documento adhiere al amplio consenso prevaeciente sobre el derecho de los individuos a decidir sobre su conducta reproductiva, pero no sin indicar que partes considerables de la población de los países rezagados, a veces mayoritarias, se ven impedidas de ejercer ese derecho a cabalidad, a raíz de la falta de información adecuada y de la escasa disponibilidad de recursos. Deriva de ello que en las familias pobres se verifican tasas de fecundidad elevadas, significativamente superiores a las tasas medias; y en consecuencia, que esas familias padecen desventajas significativas, en cuanto a la nutrición, la salud y la educación a que acceden sus hijos. Llegado el tiempo de la inserción laboral, éstos tienden a lograrla de preferencia en actividades de baja productividad, con la consecuente tendencia a la reproducción intergeneracional de la pobreza. La corroboración de esta tendencia justifica a plenitud el diseño de políticas poblacionales enmarcadas en las políticas sociales, y a través de estas últimas, en las políticas globales de desarrollo. El avance analítico alcanzado permite también sostener que la migración externa puede y debe ser objeto diferenciado de la cooperación internacional.

can las supuestas ventajas de los patrones de crecimiento extrovertido (*export-led growth*).²

A continuación, el subapartado 1 brinda una reseña de la propuesta estratégica de la CEPAL de inicios de los años noventa, por lo demás relevante para el buen entendimiento de las posiciones posteriores de esa institución, en distintos ámbitos del acontecer económico-social. Ya el subapartado siguiente (2) procura ahondar en el tema del progreso técnico, pues la percepción del mismo resulta determinante de las características fundamentales de la propuesta estratégica, o si se quiere, de la índole de los elementos que ella privilegia. Por otra parte, la consideración detenida del tema antedicho facilita la tarea prevista para el último subapartado (3): el abordaje de la factibilidad económico-social de la Transformación Productiva con Equidad, y de ciertas debilidades analíticas presentes en sus primeras versiones.

1. Principales orientaciones

Ya se indicó que la clave de la estrategia mencionada consiste en la incorporación sostenida de progreso técnico, de modo de lograr un incremento también sostenido de la competitividad internacional. Según se concibe, tal aumento lleva implícito un cambio en la vinculación entre los mercados interno y externo, esto es, en el patrón de inserción internacional de la economía de que se trate. A su vez, ese cambio ha de verse como estrechamente asociado a las transformaciones que se produzcan en la estructura sectorial de la producción o, con más propiedad, en la articulación productiva, globalmente considerada. Además, se tiene presente que los cambios en la articulación productiva y en la inserción internacional deben visualizarse como resultantes del comportamiento de determinados agentes económicos que son, en definitiva, quienes los introducen e impulsan su continuidad.

Así pues, la transformación productiva con equidad se define con base en un criterio general, relacionado con el alza de la competitividad apuntalada por el progreso técnico; y asimismo, en tres grandes lineamientos, que atañen a la inserción internacional, a la articulación productiva y al papel de los agentes.³ A continuación se hace referencia a cada uno de estos elementos clave de la estrategia propuesta.

² A esta convergencia de puntos de vista se vuelve al comentar documentos posteriores de la CEPAL, como aquellos que datan de 1995 y 1996, tratados en el apartado II.

³ En torno a estos lineamientos, es factible articular objetivos más específicos, que a su vez se plasmen en recomendaciones de política económica relativas a una serie de ámbitos de la misma. A título de ejemplo, cabe mencionar que el apoyo a la reinserción internacional llega a plantearse desagregadamente en cuatro ámbitos principales: la política comercial y cambiaria, la política tecnológica, la capacitación de mano de obra y la creación de empresas. Al respecto, puede consultarse el documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990, cap. V), y especialmente el esquema incluido en las páginas 102 y 103 de ese capítulo.

a. La competitividad auténtica

La expresión anterior sintetiza el criterio general propuesto, cuyos fundamentos se arraigan en dos nociones complementarias. La primera “se aplica a un bien o servicio; en este caso, se es competitivo cuando se consigue, al menos, sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido” (CEPAL, 1990, p. 70).

De suyo, no se trata sólo de lograr o alcanzar esos patrones de eficiencia, sino de sostenerlos o mantenerlos; y esto supone la incorporación continua de progreso técnico, que se relaciona con “la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción, bienes y servicios antes inexistentes en una economía” (CEPAL, 1990, p. 70).¹ La necesaria continuidad del progreso técnico constituye, pues, un primer aspecto importante, cuando se quieren percibir las ideas que sobre el mismo subyacen en la estrategia propuesta.

En cuanto a la segunda noción o criterio, se afirma que una economía puede considerarse competitiva “si [...] tiene la capacidad de incrementar [o al menos sostener] su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población” (CEPAL, 1990, p. 70).

Conviene detenerse en las implicaciones de esta admisión, según la cual acceder a la competitividad auténtica y mantenerla requiere el alza persistente del nivel de vida, y por ende de los salarios. Temporalmente, los salarios bajos o la dotación favorable de recursos naturales pueden servir de base para penetrar en determinados mercados o ampliar la participación en otros. Sin embargo, esta posibilidad, basada en la abundancia relativa de factores, tiende a ser contrarrestada por el propio progreso técnico, que va generando nuevos procesos o productos en que se compensan los diferenciales de costos implícitos en tal abundancia.

Así pues, considerar el alza de salarios como un requisito de la competitividad es una postura relacionada con el supuesto de que el progreso técnico viene dándose con particular intensidad o dinamismo. Por lo demás, esta alza se configura como el elemento fundamental para diferenciar entre competitividad auténtica y espuria.

Tal como se definió con anterioridad, la competitividad es auténtica en tanto se asocia con la absorción permanente de progreso técnico, única base perdurable de su continuidad. Es esta base la que se hace visible en el aumento de salarios y de niveles de vida; y ella resulta, por lo tanto, indispensable desde el ángu-

¹ Conviene diferenciar la correspondencia entre la nomenclatura aquí utilizada con la que sostiene las ideas matrices de Fajnzylber. Puede entenderse que el término “capacidad”, aplicado al virtual desarrollo de “procesos de producción, bienes y servicios”, suple a la noción de “aprendizaje”. Como se recordará, éste se define como la adquisición de los conocimientos inherentes al progreso técnico. Por otro lado, se entiende que “la incorporación [...] de progreso técnico” constituye otro modo de referirse al concepto de “innovación”, antes definida –justamente– como su incorporación efectiva a los procesos productivos.

lo de la consecución de tendencias en la distribución del ingreso acordes con patrones de equidad más adecuados.

A continuación se considera el criterio según el cual la competitividad supone la aptitud de una economía para aumentar su participación en los mercados internacionales. Este segundo requisito se asocia, por un lado, a cierto modo de ver el progreso técnico, que se considera como una forma importante de competencia; y por otro, a la admisión sobre su considerable intensidad, que hace que la competencia basada en él pueda también realizarse fuera de fronteras.

La tecnología "no puede ser [concebida como] un conjunto de combinaciones conocidas de insumos o [...] un *pool* de conocimientos utilizables libremente y sin costo" (CEPAL, 1990, p. 70). En los hechos, lo que se constata, tanto en un mismo mercado como entre distintos países, es que coexisten técnicas y productos mejores y peores, y que estas disparidades no constituyen una excepción, sino un rasgo característico del desenvolvimiento industrial.

La explicación subyacente consiste en que la tecnología no es un bien libre. Esto implica que existen formas de apropiación de ese bien que encuentran algún respaldo jurídico concreto, como las regulaciones de marcas y patentes y el resguardo de la propiedad intelectual. Pero importa destacar una afirmación adicional, relativa al progreso técnico, que también subyace en la estrategia propuesta. Este progreso se genera e incorpora a las empresas mediante un proceso interno; expresado de otro modo, la capacidad de innovar es propia de cada empresa, y en buena medida depende de las peculiaridades de cada una.⁵

Teniendo en cuenta que el progreso técnico se gesta en las empresas y éstas se apropian de él, las innovaciones en que éste se manifiesta adquieren importancia para el logro de mayores niveles de rentabilidad, y por ende se transforman en un mecanismo de competencia. Desde otro ángulo, la competencia que se produce a través del progreso técnico se percibe como un elemento de peso en la explicación del dinamismo que el propio progreso técnico viene mostrando. En efecto, según se afirma, la empresa que introduce innovaciones logra por lo general aumentar su participación en el mercado, creando así una presión sobre sus competidores, quienes procurarán "imitar y en lo posible superar la innovación inicial. Se origina en esta forma un proceso evolutivo de innovación y de difusión de técnicas y productos 'mejores' que dan lugar al constante desplazamiento de la frontera tecnológica" (CEPAL, 1990, p. 70).

La competencia a través del progreso técnico y este "constante desplazamiento de la frontera tecnológica" no se dan sólo dentro de cada economía; también se producen internacionalmente. El propio progreso técnico permite competir internacionalmente pues, a veces, la reducción de costos o los incrementos de calidad permiten trasponer barreras tarifarias y otras restricciones;

⁵ Téngase presente la nota de pie de página anterior. Reconsiderándola, se percibe fácilmente que la expresión "capacidad de innovar" sintetiza un modo de ver según el cual el aprendizaje va gestando nuevos conocimientos, esto es, progreso técnico, que se concreta en sucesivas innovaciones.

pero desde el punto de vista de las empresas, tal competencia es a la vez necesaria, ya que en diversas ramas el acceso a mayores mercados se configura como un requisito para diluir los costos de la propia innovación.⁶

Por otro lado, en múltiples actividades y bienes de tecnología muy dinámica el mantenimiento de niveles de protección elevados puede significar inhibirse del acicate de la competencia internacional, y por ende desfavorecer el acceso al avance tecnológico en diversas ramas, o aun en el conjunto de la economía.

b. La inserción internacional

Parte de las consideraciones anteriores atañen también al primer gran lineamiento estratégico, en tanto de ellas se infiere que un objetivo clave del desarrollo latinoamericano consiste en lograr una reinserción muy dinámica en los mercados internacionales, lo que conlleva un ritmo de crecimiento de las exportaciones superior al del producto.

Se reiterará en seguida que este *desideratum* se asocia a cierto modo de ver el impacto del progreso técnico sobre la economía mundial y, más adelante, que tal visión se refleja en otras percepciones relativas a América Latina, y en especial a las posibilidades de ese desarrollo de tipo extrovertido.

Según se aduce, el progreso técnico, continuo e intenso, tiende además a universalizarse, a través de la intensificación de la competencia internacional. Esa intensificación va de la mano con una tendencia paralela a la globalización de la economía mundial; y esto sin desmedro de reconocer que existen fuerzas que operan en sentido contrario (en el sentido de impulsar el aumento de la protección) en diversos mercados, o que la globalización puede darse mediada –o aun distorsionada– por la formación de grandes bloques económicos.

Otro aspecto interesante en las ideas de la CEPAL de inicios de los años noventa consiste en el reconocimiento explícito de una peculiaridad adicional del progreso técnico: su carácter desigual o diferenciado, según sectores, ramas o subramas.

Esta diferenciación está por detrás de ciertas tendencias perceptibles en el comercio internacional. “El comercio internacional de manufacturas se ha expandido a un ritmo más elevado que el comercio mundial total y esta diferencia es mayor en aquellos renglones que contienen un grado más alto de innovación tecnológica” (CEPAL, 1990, p. 77). Asimismo, se señala que la posibilidad de ingresar en los mercados internacionales sobre bases sólidas depende mucho de la capacidad de cada país o economía “para seguir las tendencias tecnológicas internacionales” (CEPAL, 1990, p. 77); es decir, de la aptitud para generar o incorporar avan-

⁶ Deriva de lo anterior que la posibilidad y necesidad de competir internacionalmente por medio del progreso técnico se pondrán de manifiesto en aumentos sucesivos del comercio mundial. A la inversa, participar del mismo de forma activa se configura como condicionante del acceso al progreso técnico. Pero esta posición favorable a un patrón de crecimiento extrovertido, propia de la propuesta de Transformación Productiva con Equidad, difiere de las convencionales, que usualmente fundamentan las ventajas de ese patrón en la sola abundancia relativa de los recursos.

ce tecnológico en aquellas ramas de punta donde el mismo es real o potencialmente más dinámico. Expresado de otro modo: penetrar aquellos mercados y mantenerse en ellos implica innovar a través de “la única vía que no se agota: la agregación de valor intelectual a los bienes y servicios exportados” (CEPAL, 1990, p. 77), o si se quiere, por la vía de la agregación pertinaz de conocimiento.

Eludir el estímulo de la competencia en las ramas de punta puede implicar someterlas al atraso tecnológico, con efectos negativos en otras ramas y en su aptitud para innovar. De ahí que la protección tienda a bajar en las primeras, y que la globalización tienda a darse preferentemente en ellas. Por contraste, en las ramas de progreso técnico lento vienen manteniéndose diversas formas de protección, y otras nuevas aumentan su nivel efectivo.

Estas tendencias proteccionistas, asociadas a la diferenciación del progreso técnico y a su reflejo en los modos en que se expande el comercio, perfilan un horizonte de dificultades para la reinserción dinámica en la economía internacional, en el caso de países que parten de una manifiesta situación de rezago tecnológico, como los de América Latina.

Sin embargo, se observa que el carácter incipiente del desarrollo de algunas tecnologías nuevas abre oportunidades de participar de su desarrollo ulterior, en particular cuando éste puede sostenerse sobre conocimientos de fácil acceso o de libre disponibilidad. Con ello virtualmente surgen posibilidades de acceder a nichos de mercado, en los cuales basarse para la reinserción dinámica.⁷

Por otra parte, se concibe que las tecnologías nuevas y de mayor dinamismo también contribuyen a la transformación de los procesos productivos en aquellas ramas de menor dinamismo tecnológico actual. La posibilidad de dinamizar las exportaciones con base en ellas se percibe como estrechamente relacionada a ciertos cambios en la articulación productiva que se configuran como viables.

c. La articulación productiva

En puntos anteriores se habló del progreso técnico como continuo e intenso; en el precedente, como diferenciado. A tales características se agrega otra: la amplia difusión de las tecnologías que se van generando. Esta característica tiene implicaciones en cuanto al segundo lineamiento estratégico, la articulación productiva, y a través de ella, en la viabilidad de una reinserción internacional dinámica de las economías del área.

Según se señala, en periodos recientes, principalmente a raíz de la gran difusión de las tecnologías de la información (microelectrónica, computación y telecomunicaciones), la incorporación de progreso técnico se realiza en una muy

⁷ Al respecto se afirma: “[...] las nuevas tendencias tecnológicas ofrecen múltiples oportunidades de inversión para aprovechar las innovaciones radicales de productos y procesos, aplicables a industrias nuevas y establecidas. En una primera etapa, gran parte de los principios científicos y técnicos requeridos están a libre disposición del público en universidades o centros de investigación” (CEPAL, 1992a, p. 111).

amplia gama de bienes y servicios. Su incorporación se disemina en múltiples ramas de la manufactura, incluidas muchas procesadoras de bienes de consumo relativamente simples. Así por ejemplo, en la industria de alimentos va haciéndose posible el cumplimiento de una serie de especificaciones que la asemejan, en cuanto a contenido tecnológico, a las manufacturas no basadas en recursos naturales. Así también, no sólo ciertas ramas productoras de bienes duraderos de consumo, sino otras más simples como las de calzado y vestuario, han pasado a ser "intensivas en diseño", de tal modo que demandan la aplicación creciente de tecnologías de la información no sólo en la fase del diseño, sino también en las etapas de fabricación y comercialización.

La diseminación de las nuevas técnicas no se limita únicamente al sector manufacturero. Éstas también se aplican a la prospección de recursos naturales, a la clasificación de suelos y a la optimización de su uso, al proceso básico de la producción agropecuaria y al procesamiento de materias primas. Es considerable su difusión en el ámbito de los servicios, en especial en el financiero donde se aplican ampliamente. Su presencia resulta también significativa en las etapas de comercialización de la producción en las empresas, en el comercio propiamente dicho y en el transporte y almacenamiento.

En las economías de mayor desarrollo, la difusión de las tecnologías de la información hace que la articulación en el interior de cada rama y entre ellas también se modifique. Un ejemplo extremo puede contribuir a aclarar el punto. Las técnicas que se difunden no sólo inciden en procesos y productos, sino también en otros y muy variados aspectos de la organización empresarial. Hay empresas que evaden partes de las tareas productivas o de la prestación de servicios para contratarlas en otras empresas, que a veces ellas mismas contribuyen a constituir o consolidar. Naturalmente, ésta es una fuente de cambio en la articulación productiva que atañe directamente a las relaciones de intercambio de bienes y servicios.

En las distintas ramas, y también entre ellas, cambian las relaciones propiamente técnicas, esto es, las que hacen a la división del trabajo en sentido estricto (las que refieren qué fases tiene cada proceso productivo, y dónde, cómo y quiénes realizan cada fase). Se modifica además la articulación entre los intercambios, y las formas de relación institucional en que éstos se fundan. En cuanto a la prestación de servicios, no sólo se diversifica y amplía, sino que se alteran los modos de articulación y los de contratación mediante los cuales se prestan esos servicios.

Más allá de estas consideraciones generales, pero justamente a raíz de la percepción del cambio técnico en ellas, hay otras relativas a la estrategia propuesta para las economías de América Latina, que corresponden a las articulaciones entre "el sector industrial, por una parte, y las actividades basadas en la explotación de los recursos naturales y los servicios, por otra" (CEPAL, 1990, p. 91).

Diversas son las razones para encarar políticas atinentes a la articulación entre agricultura e industria. Entre ellas se señalan la erosión de las rentas de los

recursos naturales por la caída de los precios de los productos primarios, el agotamiento de los recursos no renovables o el significativo incremento de sus costos de explotación, y el peso de las subvenciones en sectores que no pueden llegar a ser competitivos.

Este segundo lineamiento apunta a "aprovechar las posibilidades de fortalecimiento recíproco implícitas en la articulación (hacia adelante y hacia atrás) de la agricultura con la industria y de ambas con los servicios" (CEPAL, 1990, p. 93). Además de este objetivo general, se señala la conveniencia de imprimir a la política de articulación cierto carácter o sesgo específico, consistente en abandonar la segmentación y privilegiar conjuntos de medidas que puedan impulsar este fortalecimiento. Ese efecto puede lograrse apoyando al núcleo agroindustrial, que es el eslabón de la cadena de la producción con mayor capacidad de inducir cambios tecnológicos en la base primaria (CEPAL, 1990, pp. 93-94).

Por otra parte, se señala que la continuidad del esfuerzo exportador puede frustrarse si, como ha venido sucediendo, proliferan los incentivos para la producción de bienes intercambiables, y se descuidan los vínculos directos e indirectos de la misma con la producción de bienes y servicios no intercambiables. También se señala que, para garantizar la competitividad, adquieren especial importancia los distintos elementos componentes de la logística interna del proceso de comercialización, tales como la infraestructura y administración de los medios de transporte, los sistemas de acopio, etcétera. Similares consideraciones merece el subsistema formado por las telecomunicaciones y los servicios de información electrónica, crecientemente importantes desde el ángulo de la competitividad y el dinamismo exportador.

La difusión o diseminación de nuevas técnicas implica modificar la articulación productiva y, por cambiar también la composición del empleo. Una peculiaridad de este cambio es la "tercerización" de la estructura ocupacional. Por otra parte, la transformación de esta última va normalmente acompañada de una demanda de nuevas calificaciones.

Estas tendencias generales también se cumplen en América Latina. Sin embargo, hay especificidades que se asocian a la presencia masiva del subempleo estructural. Éste subsiste en la agricultura, pero ha tendido a concentrarse en las ciudades, a través de la informalidad urbana. El problema de la "tercerización espuria" no es de fácil ni rápida solución. Dos tipos de políticas se recomiendan para enfrentarlo: por un lado, las destinadas a modificar la informalidad, en un intento de articulación con las actividades de productividad elevada o normal (formación de microempresas, formación profesional, asistencia técnica y crediticia privilegiada); y por otro, las directamente asistenciales, paliativas de las condiciones de pobreza asociadas a las de baja productividad y nivel de ingreso.⁸

⁸ Los problemas ocupacionales merecen especial atención en CEPAL (1992a). Junto al progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos aparecen en él como las tres variables para el logro simultáneo del crecimiento económico y la equidad distributiva. Véase en especial su capítulo vi.

d. El papel de los agentes

Ya se dijo que la *agregación* de valor intelectual ligada al progreso técnico, particularmente en las ramas de punta, tiene implicaciones que atañen a la base empresarial.

La innovación en procesos y productos se da fundamentalmente en el interior de las empresas, de modo que sus capacidades de innovar no pueden dissociarse de otros aspectos de su organización y gestión. En particular, la innovación se relaciona con la ejecución reiterada de los procesos productivos, entendidos en sentido amplio; de tal modo que las capacidades antedichas resultan indisociables de aquellos aspectos de la organización que establecen a las relaciones entre los distintos grupos humanos que la componen, y especialmente las que se dan entre empleados y empleadores.

Cuando el papel de la *agregación* de valor intelectual se coloca en primer plano, la importancia de los aspectos organizacionales y de gestión resalta aún más. En efecto, en las ramas de punta, una acumulación de conocimientos capaz de irse condensando hasta plasmarse en innovaciones depende en mayor medida del modo en que se origina la información en los distintos ámbitos del quehacer empresarial, y de la fluidez con que es transmitida en –y entre– esos ámbitos. Paralelamente, también influyen los patrones organizacionales que atañen a la relación entre grupos. Así, la creación y difusión de nuevos conocimientos se ve favorecida por tipos de organización que alientan los contactos horizontales entre los diversos grupos de la estructura empresarial y la alternancia de funciones entre miembros de los mismos; y también, por tipos de organización que prevén o facilitan la cooperación entre los distintos niveles jerárquicos que vertebran esta estructura.

En lo que concierne a la capacidad de innovar, la empresa constituye un elemento crucial, pero no único. Aún más, esa capacidad se concibe como fuertemente condicionada por una serie de elementos, entre los cuales el más cercano a la empresa misma consiste en sus relaciones con la rama a que pertenece, y el carácter de esas relaciones (de predominio o supeditación, colaboración o competencia). También influyen las condiciones de interacción entre las empresas, en tanto elaboradoras de innovaciones tecnológicas, y los usuarios de las mismas, “las cuales pueden resultar fundamentales para estimular o inhibir la capacidad de aprendizaje y adaptación de las empresas en un mundo en que la información es imperfecta y costosa” (CEPAL, 1990, p. 73).

Se menciona además la denominada “infraestructura tecnológica”. En sentido estricto, podría definírsela como el conjunto de entidades que realizan investigación y desarrollo en los ámbitos propios de la tecnología, y que no se inscriben en las empresas propiamente dichas. En sentido lato, podría comprender también otros institutos de investigación, públicos o privados, universitarios o independientes, cuyos quehaceres apuntan a lograr avances en las ciencias básicas o aplicadas. Otros elementos guardan relación con el sector público o insti-

tuciones por él reguladas; entre estas últimas, se cuenta el sistema educativo en su conjunto, así como las entidades concebidas para apoyar la capacidad de innovación. Por último, se citan las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones.

Estos elementos “tienden a establecer un contexto que, por una parte, es específico en cada país, región o incluso empresa y que, por otra, constituye un ingrediente fundamental del proceso de innovación” (CEPAL, 1990, p. 73).

En breve, el énfasis en la importancia del contexto que forman los distintos elementos reseñados, así como de la interacción entre ellos, implica un modo tal de ver el progreso técnico que su generación y adopción se perciben como procesos de carácter sistémico. Y esto “en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios” (CEPAL, 1990, p. 73).

Las economías de menor desarrollo, y en particular las de América Latina, presentan desventajas tanto en lo que respecta a la incidencia de cada uno de los elementos mencionados, cuanto en lo que atañe al contexto que forman. En verdad, tales desventajas no son más que expresión del rezago del cual se parte, en materia de incorporación previa de tecnología y de capacidad para innovar. De ahí que en estos países adquiera particular importancia el apoyo logístico del Estado tendiente a aumentar esta capacidad, a través de una acción persistente sobre varios de aquellos elementos, y asimismo, mediante mecanismos de interacción también asiduos entre agentes públicos y privados, con vistas a inducir su aumento en estos últimos.

Según se aduce, en cada país y economía puede identificarse un “Sistema Nacional de Innovación”. Más allá de las complejidades de su identificación, en todos se mezclan mecanismos e instituciones públicas y privadas, cuya interacción parece condicionar su mayor o menor eficacia. En particular, su éxito en mantener un buen desempeño tecnológico parece relacionarse con “los procesos de ‘innovación institucional’, esto es, la transformación y adaptación de los esquemas institucionales en que se apoya la capacidad de innovación en respuesta a cambios en el entorno económico y en la tecnología misma” (CEPAL, 1990, p. 73).

2. *Reconsideración del marco analítico*

En este subapartado se vuelve a dirigir la atención hacia la propuesta estratégica definida por la CEPAL en documentos oficiales de comienzos de los años noventa. Pero ahora se retoma y se brinda mayor importancia al tema del progreso técnico, en vista de que un acercamiento más detenido del mismo permite a la vez sintetizar y profundizar la propia concepción estratégica, y además conectarla

con ciertas tendencias consideradas paralelamente como predominantes en la economía internacional. Por otro lado, en tanto la visión del progreso técnico es la clave de las nuevas ideas cepalinas, reconsiderarla en detalle contribuye a ahondar en ciertas características de las cuales son portadoras.

Del capítulo anterior se infiere que el modo de ver el progreso técnico se ha ampliado de forma considerable, volviéndose mucho más complejo respecto del empleado tradicionalmente en la institución antedicha (por ejemplo, en el capítulo 1), por lo demás ceñido a su uso habitual en la ciencia económica.

El progreso técnico dejó de percibirse como gestado fuera del sistema económico, e incorporado, básicamente, a los bienes de capital. Pasó a entenderse que si bien el mismo se expresa en la creación de nuevos bienes y en cambios en el proceso productivo propiamente dicho, su consecución depende significativamente de las formas organizacionales que asumen las empresas; y ello no sólo en lo que concierne al ámbito productivo, sino también a su administración y gestión general, y a su aptitud para introducir adaptaciones o mutaciones en esas formas.

Es decir que el progreso técnico no se encara como exógeno a las actividades productivas y a las empresas que las llevan a cabo; por el contrario, se le percibe en el interior de estas últimas. Yaun más, se entiende que se va gestando a través de un proceso que en gran medida les es endógeno, y que se dio en llamar “proceso de innovación”.⁹

De las consideraciones precedentes deriva que la innovación atañe tanto a aspectos propiamente técnicos de la producción y de la calidad de bienes y servicios, como a aspectos organizacionales de los distintos ámbitos del quehacer empresarial. Desde ambas perspectivas la innovación se expresa en una sucesión de mutaciones menores y, con menos frecuencia, en cambios de mayor significación.¹⁰ Pero en todos los casos, la innovación se percibe como significativamente relacionada con la acumulación de conocimientos –tanto explícitos como tácitos– que se van gestando o absorbiendo en el seno de las propias empresas, y que terminan por germinar en aquellas mutaciones o cambios.¹¹

El progreso técnico no se percibe, sin embargo, como resultante tan sólo de las capacidades innovativas que poseen o desarrollan las empresas. Tiene además un carácter sistémico, en el sentido de que depende de manera fundamental de un contexto más amplio en que las empresas se inscriben y con cuyos ele-

⁹ Puede entenderse que el mismo abarca el aprendizaje y la acumulación de conocimientos que se configuran como precondiciones de la innovación, así como a la innovación propiamente dicha. El tema es mencionado en CEPAL (1992b, p. 31). Un modo similar de percibir el proceso de innovación es desarrollado por Dosi (1988a, p. 1130).

¹⁰ Véase CEPAL (1992a, p. 110). Estos conceptos coinciden con los de innovaciones incrementales y radicales planteados por Freeman, C., 1987, pp. 60-62.

¹¹ Véase CEPAL (1990, p. 70). La idea de que la tecnología es en su mayor parte resultado de la experiencia acumulada por las empresas puede encontrarse en Dosi (1988a, p. 1131). Al carácter parcialmente tácito del conocimiento tecnológico hacen referencia Dosi (1988a, p. 1126) y también Nelson y Winter (1992, pp. 76-82).

mentos interactúan. Como resultado de tal interacción, aquellas capacidades se transforman con mayor o menor vigor en actividades innovadoras, referentes a procesos o productos, o bien al propio ámbito organizacional.¹²

Según se concibe, tales elementos y las empresas mismas, así como sus modos de interactuar, conforman un "Sistema Nacional de Innovación", que puede resultar más o menos favorable a la generación e incorporación de progreso técnico y al aumento de los niveles de competitividad internacional de cada economía. Así pues, el progreso técnico ha de percibirse no sólo como endógeno a las actividades productivas y empresas, sino también como condicionado por fuerzas endógenas peculiares de cada economía, sociedad y país o región.¹³

Además de estas categorías de claro corte neoschumpeteriano que sirven de sustento analítico a la nueva estrategia, existen otras ideas que se refieren a ciertas características del progreso técnico en periodos recientes, encarado desde una perspectiva factual.¹⁴

Como pudo apreciarse anteriormente, el criterio general de la competitividad auténtica, y asimismo los lineamientos estratégicos en materia de inserción internacional, articulación productiva y papel de los agentes, van perfilándose en conexión con la continuidad, intensidad, diferenciación y difusión del progreso técnico. Más aún, estas características se infieren o atribuyen a la experiencia reciente de los grandes centros industriales, y aquellos lineamientos y criterios se definen en torno a las dificultades que implica adquirirlas, así como a los grandes problemas que hay que superar para lograrlas.¹⁵ Evitar, por ejemplo, el encapsulamiento de actividades o ramas productivas; corregir *pari passu* la informalidad urbana; reformular la relación entre agentes públicos y privados, etcétera.

Ya se demostró que algunas categorías analíticas básicas y algunas características factuales del progreso técnico en los centros son el hilo conductor en torno al cual se produce el establecimiento de la propuesta estratégica; o, en otros términos, son los elementos con base en los cuales se conforma su estructura conceptual.

Además de poner de manifiesto estos aspectos formales de esa estrategia, interesa develar su contenido fundamental. Se acaba de reiterar que el progreso técnico es continuo, intenso, diferenciado y difundido; pero además, todas estas características se asocian al rápido desarrollo de las tecnologías de la información (microelectrónica, computación y telecomunicaciones), y a su rápida incorporación a una gama muy amplia de bienes y sectores.

¹² Véase CEPAL (1990, p. 73). Dosi (1988a, p. 1146) habla de "un conjunto estructurado de externalidades" para referirse a la misma noción.

¹³ Véase CEPAL (1990, pp. 73 y 85). El concepto de Sistema Nacional de Innovación es similar al de Andersen y Lundvall (1992).

¹⁴ Respecto de estas categorías y de la visión en que se inscriben, puede consultarse el artículo "El enfoque neoschumpeteriano de la tecnología" de Burgueño y Pittaluga (1994).

¹⁵ Tales problemas constituyen componentes o elementos de un diagnóstico sobre las características y escollos estructurales del desarrollo de América Latina. Este diagnóstico se halla diseminado a lo largo de los textos que proponen la nueva estrategia. Sin embargo, una visión sucinta del mismo puede encontrarse en CEPAL (1990, pp. 63-66).

Esta afirmación también tiene un claro cariz neoschumpeteriano, pues implica aceptar que actualmente se está comenzando a transitar por un nuevo paradigma tecno-económico.¹⁶ Aun más, existen múltiples referencias explícitas acerca de que el acelerado desenvolvimiento de las tecnologías de la información —clave de ese paradigma— se perfila como el eje de una tercera revolución tecnológica. Ésta constituye la fuente principal de crecimiento real y potencial de las economías en las cuales esta revolución se ha gestado, y de otras que están participando de ella activamente, como se ha hecho notorio en el sudeste asiático.

Por otra parte, la revolución tecnológica en curso tiende a extenderse universalmente, y en consecuencia globalizar la economía internacional. El enorme auge de las tecnologías de la información y su rápida difusión a escala mundial impulsa a muchos ámbitos del quehacer económico a adquirir un carácter marcadamente transnacional. En la misma dirección apunta la caída de los costos del transporte y las comunicaciones que aquellas tecnologías traen consigo. Asimismo, se desarrollan redes de sistemas productivos transnacionales, resultantes de la concertación de alianzas estratégicas entre grandes empresas, de la subcontratación y de la utilización generalizada de amplias y complejas redes de información y comunicación.¹⁷

Este protagonismo de las empresas transnacionales se expresa en el aumento de la participación del comercio entre empresas de un mismo consorcio en el comercio internacional. Pero el fenómeno de la globalización no se limita a los bienes, sino que se difunde a una gama de servicios cada vez más extendida. Particular relevancia se atribuye a la globalización de los servicios financieros. La desreglamentación de los mercados y las nuevas tecnologías permiten generar un inmenso mercado mundial de fondos e instrumentos financieros, con volúmenes de transacciones sensiblemente superiores a los que se asocian al comercio de bienes.

Las tendencias señaladas son aspectos del fenómeno de la globalización, que también se expresa en el carácter competitivo de la economía mundial, si bien en el marco de estructuras de mercado crecientemente oligopólicas. De suyo, la globalización y sus implicaciones —en términos de los cambios de forma y amplitud de la competencia— hacen que la manera tradicional de regular las relaciones internacionales, con normas que se aplican en —y entre— las fronteras de las distintas economías, vaya perdiendo relevancia. En contraste con ello, la gestión macroeconómica de cada economía, significativamente condicionada por la transnacionalización financiera, influye marcadamente en la composición y volumen del comercio, y a la larga, en el patrón de división internacional del trabajo subyacente en el mismo.¹⁸

¹⁶ "Hoy, con la amplia disponibilidad de microelectrónica barata (conjuntamente con el consiguiente bajo costo del manejo de información) se está conformando y difundiendo un nuevo paradigma tecno-económico" (Pérez, 1986, p. 53).

¹⁷ A este tema se vuelve en el capítulo 14, relativo a documentos de la CEPAL de los años 2000a y 2002.

¹⁸ Estas consideraciones preliminares sobre la globalización y sobre algunas de sus implicaciones se basan en CEPAL (1992a, pp. 47-48). El próximo capítulo vuelve a este tema con detenimiento.

Es preciso poner de relieve que estas aseveraciones sobre la revolución tecnológica en curso, y en conexión con ellas, sobre la globalización de la economía mundial, conforman el punto en torno al cual se articulan las demás ideas subyacentes en la nueva estrategia; y que en conjunto expresan un cambio en el modo de ver el sistema centro-periferia, y un virtual enriquecimiento de la concepción fundacional de Prebisch.

En Prebisch, perpetuar la condición periférica implica aventurarse por un callejón sin salida, cuyo término no es claramente definido ni definible, pero que bien puede asociarse a la reiterada agudización de tensiones económicas, sociales y políticas, con la reiteración de consecuencias perversas en todos esos ámbitos, y en particular sobre la consolidación de la institucionalidad democrática. El modo de salir de este callejón –de emprender un camino viable de incorporación de progreso técnico y de reparto de sus frutos entre los distintos grupos sociales– consiste esencialmente en industrializarse.

Como se vio anteriormente (primera parte, capítulos 1 y 2), esa propuesta clave envuelve una percepción del progreso técnico relativamente simple, de basamento clásico-neoclásico. En más de un sentido, tal percepción refleja el significativo desenvolvimiento industrial de varias economías latinoamericanas durante la gran depresión y la segunda guerra mundial. Y asimismo, parece expresar el horizonte de posibilidades que se abría a estas economías en el marco de la puesta en marcha del que hoy se denomina “paradigma metal-mecánico”.

En efecto, el desplazamiento de la frontera tecnológica de las economías centrales durante el esfuerzo bélico, y las perspectivas de expansión de las ramas y sectores clave del paradigma antedicho,¹⁹ presentaban la ulterior ampliación y complejización de la industria como el medio idóneo para incorporar progreso técnico de forma sostenida. Por otra parte, esto va de la mano con el modo de concebir el cambio deseable en la economía mundial: una industrialización mancomunada entre centros y periferia, que una parte de la industria se desarrollase en el primer polo del sistema que ambos conforman, y otra parte en el segundo.

En la nueva estrategia, el progreso técnico ya no se percibe como incorporado a los bienes de capital, y por ende con una difusión asegurada a través del propio proceso de industrialización. Como se vio, en ella se lo considera de forma mucho más minuciosa, y se pone gran énfasis en el papel que ha de jugar hacia el futuro. También se indicó anteriormente que este énfasis esconde la aceptación de ciertas ideas más generales: la existencia de un nuevo paradigma tecno-económico basado en las tecnologías de la información, fuente inexcusable del crecimiento futuro; y la aplicación de este paradigma a través de una tercera revolución tecnológi-

¹⁹ “El paradigma anterior [al de la información] se inició con los racimos desarrollados alrededor de la producción de automóviles en serie, de los primeros artefactos eléctricos, el petróleo, los productos refinados, los primeros materiales y fibras sintéticas, los procesos de producción continua de bebidas y alimentos, la radio, los aviones, etcétera” (Pérez, 1986, p. 10).

ca mediante la cual se expresa y universaliza, y que contribuye significativamente a generar una tendencia a la globalización de la economía mundial.

Estas ideas enmarcan las perspectivas que se abren al desenvolvimiento de la región. Se reconoce que ciertas economías, como las del sudeste asiático, han logrado insertarse dinámicamente en esa revolución y en la economía internacional. Las de América Latina cumplen con ciertos requisitos para lograrlo también, en general asociables al propio proceso previo de industrialización. Pero otros no se han dado en ellas, de ahí la necesidad ineludible de basar su desarrollo en estrategias adecuadas. En cambio, perseverar en el camino que se venía siguiendo implica perpetuar la "condición periférica", que también se ve como un callejón sin salida de consecuencias impredecibles. Aún más, dada la intensidad del progreso técnico en los grandes centros, ahora esa perpetuación implica que la brecha tecnológica seguiría ampliándose, y que la posibilidad de revertir esta tendencia perversa se alejaría crecientemente.

La conexión entre los puntos de vista neoschumpeterianos y neocepalinos se enfatiza con objetivos primordialmente analíticos. Este énfasis no implica negar que las bases fundamentales de la nueva propuesta estratégica se encuentren en documentos de la propia CEPAL y en la revisión continua de las características del desarrollo latinoamericano que ellos contienen.²⁰

Por otra parte, es preciso repetir que en el planteamiento de esa estrategia desempeñaron un papel clave varios de los documentos de autoría de Fernando Fajnzylber, y desde luego, las ideas que se fueron plasmando en los mismos. Éstas otorgan también especial importancia al progreso técnico y a su papel potencial para el desarrollo de América Latina.²¹ Se articulan por primera vez en torno al análisis del progreso técnico, y al articularse, fundamentan las nuevas ideas de la CEPAL y del "enfoque neoestructuralista" en su conjunto, al tiempo que anticipan algunas de las postulaciones neoschumpeterianas sobre el tema mencionado.²²

3. *Cuestiones pendientes*

Las consideraciones siguientes refieren con brevedad ciertas cuestiones relativas a la factibilidad económica y a la factibilidad social de la estrategia propuesta, desde una óptica de largo plazo.

²⁰ La nota 1 al presente capítulo menciona los primeros documentos en que la estrategia de transformación productiva con equidad fue propuesta por la CEPAL a los gobiernos de sus estados miembros. En uno de ellos se hace referencia explícita a otros antecedentes de la propia CEPAL (1985; 1987 y 1989).

²¹ Se ha señalado con acierto que "uno de los intelectuales que mejor captó y más hizo para actualizar esa intuición de Prebisch (sobre la importancia del progreso técnico) fue Fernando Fajnzylber" (Iglesias, 1992).

²² En el subapartado 1 del capítulo anterior (11) se consideraron las principales obras de Fajnzylber. Una relación completa de sus escritos se encuentra en CEPAL/ONUDI (1992).

i] Como pudo verse, esta estrategia supone la posibilidad de un continuo *catching up* del progreso técnico por parte de las economías latinoamericanas que adopten sus recomendaciones, o en otras palabras, la posibilidad de participar de la revolución tecnológica en curso.

A primera vista, el *catching up* parece más difícil en el conjunto de actividades que definen la puesta en marcha de un nuevo paradigma tecnoeconómico, en las cuales la tecnología es más compleja y el progreso técnico más intenso y acelerado. Sin embargo, en estas actividades y mercados tecnológicamente de punta, existen “ventanas de oportunidad” disponibles y aprovechables para las economías rezagadas. Y es que durante las primeras etapas de la puesta en práctica de un nuevo paradigma, la generación e incorporación de progreso técnico de punta depende en buena medida de conocimientos gestados en el ámbito científico-tecnológico en sentido estricto, cuyo uso es menos restringido por las regulaciones de la propiedad intelectual (Pérez, 1986, p. 15). Varias oportunidades surgen también en actividades y mercados que en sí mismos presentan un desenvolvimiento tecnológico menos acelerado, pero que se benefician con la incorporación de métodos y procedimientos productivos y organizacionales gestados en aquellos otros sectores de punta (Pérez, 1986, p. 16).

En suma, la reciente dinámica diferenciada y difundida del progreso técnico abre a las economías latinoamericanas múltiples oportunidades de acceder a él, y otras aparecen o reaparecen a lo largo del tiempo. Por otro lado, el acceso al progreso técnico, o mejor dicho, la participación en la actual revolución tecnológica, se configura como la única forma duradera de crecer y de acceder a los mercados internacionales, o a ciertas partes o nichos de los mismos.

Las preguntas que surgen tienen que ver con las posibilidades reales de acceder al progreso técnico de forma sostenida, y asimismo, a los nichos de mercado de la economía mundial que por hipótesis se pueden conquistar. Más propiamente, las dudas no recaen tanto sobre las posibilidades de encontrar “ventanas de oportunidad” y nichos de mercado de amplitud considerable, sino sobre si esta amplitud resulta suficiente, en cualquier economía periférica, para sostener un crecimiento global intenso, y además de tipo extrovertido, esto es, con una participación creciente en los mercados internacionales.

Estas dudas traen consigo otras que también atañen a la generalidad de la validez de la estrategia propuesta. De suyo, el aumento de la participación en esos mercados es un imposible, si se refiere a todas y a cada una de las economías que de ellos participan. Por otro lado, el *catching up* y la reinserción dinámica en la economía mundial parecen más factibles en economías semidesarrolladas que han avanzado en la diversificación productiva e industrial y, también, inviables en aquellas otras de escasa penetración del progreso técnico y de muy bajos niveles de productividad e ingreso medios. Pareciera, pues, que la estrategia no se propone para todos, sino que tácitamente admite la existencia de ciertos casos en que la “condición periférica” puede ser superada, y de varios otros donde ésta habrá de perpetuarse.

Las razones de estas dudas y preguntas se vinculan a hechos reconocidos en

los documentos de la propia CEPAL, cuyas implicaciones para su propuesta estratégica no son, empero, suficientemente exploradas. Algunos se refieren al punto focal de esa propuesta, esto es, a la posibilidad misma de participar de la revolución tecnológica en curso: ejemplos de ellos son las diferencias de poder económico entre naciones y estados del primer y tercer mundo, o entre empresas radicadas en países ricos y pobres. Otros hechos atañen a las perspectivas de la reinserción en la economía mundial: el carácter altamente oligopolizado de los mercados de los grandes centros, en particular los que se asocian a las tecnologías más dinámicas; y la tendencia al cierre de los mercados de esos mismos centros, allí donde el avance técnico carece de similar intensidad.²³

ii] Un segundo grupo de preguntas guarda relación con los problemas del desempleo y del subempleo.

Como se sabe, la generación de desempleo abierto debida al reciente y fuerte flujo de progreso técnico constituye una preocupación cada vez más presente en los grandes centros industriales. Este efecto negativo de la tercera revolución tecnológica también ha de producirse en las economías de menor desarrollo, y es probable que su significación crezca a medida que avancen en la incorporación de nuevas técnicas. Pero en estas economías, al desempleo abierto se suma el subempleo masivo. En América Latina, éste se expresa en la presencia de "manchas" de subempleo agrícola de mayor o menor amplitud, según los casos, y sobre todo en las grandes dimensiones de la informalidad urbana.

En la nueva estrategia se reconoce como imprescindible ir ganando condiciones de mayor equidad; y no sólo por razones de justicia social, sino también por motivos que se inscriben en la órbita económica. Es decir, las mejoras en la distribución son necesarias para lograr la ampliación del mercado interno, el cual, a su vez, se considera como imprescindible para el aprendizaje tecnológico, y por ende, para la incorporación de progreso técnico.²⁴ Cabe observar que, más allá de este reconocimiento de la importancia del mercado interno para facilitar la incorporación y la difusión del progreso técnico, el papel atribuido a este mercado en el desarrollo carece de la significación que le brindan las concepciones de Fajnzylber. Inversamente, éstas son menos enfáticas en cuanto al papel de la expansión exportadora en la dinámica de las economías latinoamericanas.

Los documentos en que se plasma la estrategia de transformación productiva con equidad reconocen que en las economías latinoamericanas el subempleo y la informalidad urbana subsistirán durante periodos muy prolongados. Esto no es analíticamente esclarecido a plenitud, pero sí reconocido en líneas generales

²³ Una argumentación semejante respecto de las dificultades de acceso a tecnologías y mercados se encuentra en Ernst y O'Connor (1989, p. 115). Al pasar, cabe hacer referencia a las condiciones especiales y favorables con que se contó en economías del sudeste asiático, en esas materias.

²⁴ En lo que atañe al papel del mercado interno en sucesivos documentos de la CEPAL de los años noventa, se vuelve más adelante (particularmente, en el subapartado II, 4, titulado "Breves consideraciones de conjunto").

—incluso desde el punto de vista empírico— como un hecho negativo perdurable.

De lo anterior dimana la pregunta sobre si la tendencia al desempleo abierto, y sobre todo la presencia de grandes contingentes de mano de obra subempleada, resultan compatibles con la consecución de patrones de equidad adecuados o en continua mejora. Expresado de otro modo, parece que la cadena equidad-mercado interno-incorporación de tecnología-transformación productiva se diluye en el primer eslabón.

Tal como ha sucedido en algunas economías de la región en periodos recientes, la intensa industrialización y el rápido crecimiento pueden ser acompañados por la segmentación del mercado de trabajo, generándose uno formal y otro informal; y de tal modo que la ampliación del mercado interno se sustente en el primero, y que en su interior se produzcan las concomitantes mejoras distributivas.

Sin embargo, aun en este caso, la falta de una propuesta para la reabsorción del subempleo, o si se quiere, para la superación de la heterogeneidad estructural, rasgo clave del subdesarrollo, supone una duración indefinida de tales problemas, y por ende lanza dudas sobre la viabilidad social de la estrategia de transformación productiva con equidad.

iii] En resumen, se ha tratado de mostrar que esta estrategia presenta un desequilibrio en los énfasis: privilegiado en cuanto al progreso técnico y a sus efectos virtuosos sobre el crecimiento, la reinserción internacional y la equidad distributiva; e insuficiente en cuanto a la dinámica perversa de la heterogeneidad y el subempleo propios del subdesarrollo, y al complejo conjunto de medidas requerido para superarlos. Esta postura crítica no implica desconocer ni negar el real valor de las nuevas ideas de la CEPAL de comienzos de los años noventa. Ellas tienen el mérito de haber acoplado e imbricado en los análisis del subdesarrollo temas que emergen de la evolución reciente de la economía mundial, en particular la tendencia a la globalización y el paralelo y vertiginoso proceso de avance tecnológico. También poseen el mérito de intentar percibir las especificidades del subdesarrollo, recuperando la tradición de examinarlo, en buena medida, con base en sus características de estructura.

II. DESARROLLO, INSERCIÓN INTERNACIONAL, ESTADO

Las consideraciones de este apartado se apoyan preferentemente en los documentos de la CEPAL elaborados para las reuniones de su máximo organismo rector que corresponden a los años 1994 y 1996. En esencia, ellas atañen al modo en que esos documentos enfocan el desarrollo a largo plazo y las políticas destinadas a darle curso. En cambio, de las posturas relativas a las políticas y problemas macroeconómicos apenas se mencionan aquí las que atañen al tema fiscal, abordado a través de breves referencias a documento de 1998, con la sola finali-

dad de referirse, también, brevemente al tema correlato del Estado.²⁵

En las notas que siguen se revisan los argumentos relativos a los nexos entre exportaciones y crecimiento (1). Se abordan luego los que atañen a las políticas de comercio exterior y a las llamadas “políticas de desarrollo productivo”, señalando, en especial, la relevancia para estas últimas de la introducción de mejoras en los mercados de factores, así como en los Sistemas Nacionales de Innovación (2). A continuación, se presentan de forma sucinta los requisitos de una institucionalidad general que oriente el funcionamiento de los mercados hacia condiciones próximas a las de libre competencia, e induzca pautas compatibles de la intervención del Estado (3). Finalmente, se emprende una comparación de las posturas de los documentos mencionados con las examinadas con anterioridad, en busca de una somera reconsideración de las primeras (4).

1. *Exportaciones y crecimiento*

i] En tales documentos se recupera el tema de la existencia de una revolución tecnológica que se difunde con rapidez a escala mundial y que entraña un proceso paralelo de globalización de la economía internacional. Como ya fue señalado, desde el ángulo de la producción de bienes y servicios, este proceso se expresa en una creciente división internacional del trabajo, que se pone de manifiesto en una tasa de crecimiento del comercio internacional más elevada que la correspondiente a la producción global.

La cuestión que se plantea a los países de menor desarrollo, y en particular a los de América Latina, es la de inscribir sus economías en la revolución tecnológica en curso, por la vía de una participación activa en la expansión del comercio mundial, reflejo del proceso de globalización antedicho, también en pleno desenvolvimiento.

La relevancia en esta vía explica el énfasis puesto en la competitividad externa por los documentos considerados, en los que se le percibe como criterio definitorio de la eficiencia productiva. Eficiencia y competitividad fundamentan la expansión de las exportaciones, la cual a su vez se percibe como base esencial del crecimiento económico.

Tales puntos de vista reproducen un nuevo momento en las definiciones estratégicas cepalinas: aquel que toma cuerpo en los documentos de inicios de la década de 1990, que ponen énfasis en la opción por un “crecimiento propulsado por las exportaciones”. En efecto, los documentos de mediados de la misma década adquieren la tonalidad general de los primeros, delineando otra vez la conveniencia de impulsar un patrón de crecimiento en apertura apoyado

²⁵ Conviene aclarar los títulos y fechas de los documentos a que se refiere este párrafo: *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, CEPAL (1995); *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, CEPAL (1996); *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, CEPAL (1998).

en el esfuerzo exportador, en que las ventas fuera de fronteras tiendan a expandirse con intensidad y a mayor tasa que la del producto.

ii] Esta postura renovada no implica desconocer que entre exportaciones y crecimiento se establecen vínculos complejos.²⁶ Pero según se aduce, pueden al menos señalarse tres modos de influencia relevantes de las primeras sobre el segundo: la generación de las divisas, que habilita a proceder a las importaciones requeridas, y en particular las de conjuntos de los bienes de capital esenciales para la continuidad del crecimiento; los eslabonamientos productivos “hacia atrás” y “hacia adelante”, cuyos efectos positivos resultarán más elevados cuanto mayor sea el grado de procesamiento de los bienes exportados, o si se quiere, cuanto más integrada sea la cadena productiva en que los mismos se inscriben; y finalmente, el sesgo innovador que la propia actividad exportadora demanda e induce en las empresas que en ella participan, a raíz de las elevadas exigencias de competitividad propias de los mercados internacionales. Este tercer tipo de influencia suele redundar en alzas de la productividad en actividades no directamente exportadoras, las cuales derivan de externalidades positivas, ligadas a las exigencias que las empresas dedicadas a estas actividades imponen a sus proveedores locales, pero también al efecto demostración de las mejores prácticas que tales empresas utilizan. Por otra parte, y en conexión con el patrón de desarrollo extrovertido esperado, se entiende que esa irradiación de externalidades será mayor a mayor importancia de la actividad exportadora en el total, por lo demás favorable desde la perspectiva de la capacidad de aprendizaje que se va logrando.

2. Políticas comerciales y de desarrollo productivo

i] Los efectos benéficos asociados a la expansión exportadora explican cierta orientación destacable del primero de los documentos comentados, plasmada en su título: *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (CEPAL, 1995). Las políticas más directamente ligadas a este objetivo prioritario son las que atañen al ámbito del comercio exterior (objeto de su “Parte primera: Política comercial”, capítulos I a VI).

Como se señaló en el punto previo, las actividades de exportación son virtuales portadoras de externalidades, al tiempo que se enfrentan a insuficiencias en los mercados de factores, en particular los de tecnología, de “capital humano” y

²⁶ Respecto de los mismos, se menciona la considerable proliferación de análisis econométricos de los que no derivan conclusiones precisas ni definitivas sobre tales vínculos. No sin considerar estos análisis, dos documentos de trabajo elaborados internamente por la CEPAL en 1994 señalan que –dado cierto “contexto externo”– la calidad de las políticas públicas posee una incidencia visible sobre el papel de las exportaciones en el crecimiento. Los documentos mencionados son Moguillansky (1995) y Rivas (s/f).

de financiamiento a largo plazo. De ahí que se proponga impulsar “un conjunto de políticas selectivas orientadas a superar insuficiencias de los mercados y a aprovechar las externalidades evidentes” (CEPAL, 1995, p. 14).

La selectividad de los incentivos encuentra su fundamento en la claridad y transparencia postulados para los mismos, en contraste con lo ocurrido en el pasado —en el periodo de dar prioridad a la industrialización sustitutiva— cuando terminaron siendo altos y generalizados, alentando en el empresariado la búsqueda de rentas fáciles. Pero cuando se reconoce que la “mayoría de las actividades industriales está sujeta a externalidades dinámicas [...]” (CEPAL, 1995, p. 135), se considera factible y conveniente orientar los incentivos hacia el favorecimiento de grandes categorías de actividades, desechando la búsqueda particularizada de “ganadores”.

Por otra parte, esta “selectividad abarcativa” no obsta para que la política comercial pueda y deba considerar ciertas “áreas o factores estratégicos [...] bien seleccionados” (CEPAL, 1995, p. 135) que se perciban como prioritarios. En este sentido, y en particular, nada impide que estas políticas —en el marco de la claridad y la transparencia propugnadas— consideren el favorecimiento de empresas pioneras, exportadoras de nuevos productos o hacia nuevos mercados, en tanto las mismas son especialmente significativas como generadoras de externalidades (capacidad de aprendizaje, reputación) que benefician a otras empresas del sector exportador, y también al conjunto de la economía.

Según se postula, los incentivos para mejorar la competitividad externa —y también la de actividades orientadas primordialmente hacia el mercado interno— han de ser moderados y acotados en el tiempo, de modo de desalentar las condiciones de ineficiencia y privilegio, ligadas a las rentas sostenidas en el pasado por la protección excesiva y prolongada.

Para tomar cuerpo en casos concretos, las orientaciones generales de la política comercial a que se ha venido aludiendo habrán de ser, a la vez, especificadas y articuladas en el marco de una estrategia de inserción externa. Por otra parte, desde que se destaca la expansión exportadora como eje y clave del proceso de desarrollo, tal estrategia ha de inscribirse en el marco del conjunto de políticas destinadas a impulsar y hacer viable este proceso. Los documentos mencionados hacen referencia a las mismas bajo el rótulo de “políticas de desarrollo productivo”, por ejemplo en CEPAL (1995, parte segunda, caps. VII y VIII).

ii] Tales políticas de desarrollo productivo constituyen un rasgo clave de las propuestas de la CEPAL de mediados de los años noventa, rasgo que, por lo demás, se configura como diferenciador del que prevalece en el enfoque ortodoxo entonces predominante.

Estas políticas han de emprenderse tanto en el nivel micro como en el meso-económico, con cierto objetivo principal: el de superar la brecha entre la productividad total de los factores prevaleciente en América Latina, y los niveles que ésta alcanza en las economías desarrolladas. De acuerdo con el diagnóstico

realizado, esta brecha se ha venido ampliando desde la posguerra, por las diferencias prevaletentes tanto en materia de equipos como en la organización y los métodos de trabajo, incluso los que conciernen a los servicios de venta o distribución, y asimismo, por las diferencias atinentes a las relaciones industriales. Según se aduce, la brecha mencionada es tanto global como sectorial, al tiempo que, dentro de cada sector, se manifiesta en considerables disparidades de productividad entre empresas, ligadas a las condiciones de profunda heterogeneidad estructural propias de la región.

Pero la productividad total de los factores puede entenderse como una medida de los efectos del progreso técnico no directamente incorporado a los recursos productivos sobre el crecimiento económico a largo plazo.²⁷ De tal modo, la brecha implica una utilización no plena, y en mayor o menor medida, alejada de las “mejores prácticas” tecnológicas internacionalmente disponibles; o si se quiere, se asocia a un diferencial o disparidad tecnológica, subyacente en la divergencia de los ingresos medios de centro y periferia.

En líneas generales, éstas nuevas posturas cepalinas que se vienen comentando son optimistas respecto de las posibilidades de disminuir esa disparidad tecnológica; y esto en tanto su propia existencia ofrece oportunidades en el inicio de “un proceso de rápido crecimiento si se logran aprovechar las tecnologías disponibles [...] y así saltar etapas” (CEPAL, 1995, p. 153). Sin embargo, se advierte que la existencia de una frontera tecnológica no asegura –ni favorece por sí sola– el *catching up* de las múltiples tecnologías que la componen. Pues para aproximarse se requiere la prevalencia de condiciones en los niveles macro, meso y microeconómico, como aquellas que conciernen a la estabilidad de algunas variables agregadas clave, a la conformación y a la forma de operar adecuadas de los distintos mercados, a la amplitud de los conocimientos generales y de la capacidad gerencial, y como elemento envolvente, motivador de conductas y actitudes, a la presencia de un “ethos” desarrollista.²⁸

Desde la perspectiva ortodoxa dominante, se reconoce la necesidad de alterar y mejorar la intervención del Estado, de modo de corregir las “fallas de la política económica” por ventura existentes; pero difícilmente se consideran válidas las políticas públicas que interfieren en campos considerados privativos de la empresa privada, o que inciden en la forma de operar de ciertos mercados, de la cual se esperan resultados cercanos al óptimo. Por contraste –y complementando la visión genérica sobre los requisitos de un *catching up* exitoso consignada en el párrafo anterior– la postura cepalina se distingue por la importancia

²⁷ En cuanto a este modo de encarar el concepto de “productividad total de los factores”, se hace referencia al trabajo de Hofman (1993). Así enfocado, este concepto se asemeja al de “ideas” de Romer (1993), quien lo contraponen al de “objetos”, atinente al capital físico y humano. La búsqueda de Romer se orienta hacia otras formas de medir el papel de las “ideas” en el crecimiento.

²⁸ Es apreciable la similitud de estos puntos de vista con los de Verspagen (1993), en especial en lo que concierne al papel que este autor atribuye a la denominada “capacidad intrínseca de aprendizaje” para la reducción de la brecha tecnológica entre los países de menor desarrollo y los grandes centros.

otorgada —en la explicación de la disparidad tecnológica—, a las fallas existentes en los mercados de factores, así como a las carencias en materia de rendimientos crecientes a escala, economías externas, complementariedades sectoriales y bienes públicos. Son éstos los elementos analíticos que explican la presencia de fallas en las empresas, esto es, en la reiteración de un diferencial tecnológico negativo. Desde otro ángulo, esos mismos elementos justifican las políticas de desarrollo productivo en los planos micro y mesoeconómicos. Como se verá en seguida, la justificación de tales políticas resulta convergente con la que atañe al ámbito comercial, al punto que bien pueden concebirse como constitutivas o inclusivas de una virtual estrategia de inserción externa.

iii] Las políticas tendientes a mejorar el funcionamiento de los mercados de factores pueden verse como “horizontales”, en tanto afectan indistintamente a los más variados sectores productivos. Éstas resultan cruciales en los mercados de tecnología, de capital humano, de capital de largo plazo y de divisas.

Cuando se parte de condiciones de disparidad tecnológica, tienden a producirse fallas en el mercado de tecnología asociadas a la existencia de asimetrías de información entre los poseedores y proveedores de conocimientos, y las empresas periféricas que han de adquirirlos y utilizarlos. En estas empresas también influye negativamente el alto costo de la investigación y el desarrollo, en comparación con las escalas reducidas con que sus resultados pueden utilizarse en cada empresa individualmente. En la misma dirección opera el hecho de que el conocimiento y la información constituyen bienes públicos no puros, de tal modo que los beneficios derivados de los esfuerzos investigativos son sólo parcialmente apropiables. Así, pues, las distintas fallas recién aludidas habrán de ser, al menos en parte, corregidas por la inversión del Estado en investigación y desarrollo, así como en la creación de nuevos conocimientos científico-técnicos. Como se indicará posteriormente, cabrá también al Estado un papel relevante en la conformación de una institucionalidad que facilite la iniciativa y estimule la cooperación, en los esfuerzos por generar o adaptar avances tecnológicos.

Las necesidades de intervención pública se hacen presentes, asimismo, en el mercado de capital humano, en el cual, por su propia naturaleza, la inversión privada resulta insuficiente; insuficiencia que por lo demás tiende a acentuarse, cuando se parte de condiciones de rezago productivo y tecnológico. La aplicación de medidas atinentes a la capacitación general, y a la capacitación técnica en áreas específicas, es de particular importancia para la superación gradual de las condiciones antedichas; también ha de observarse que ambos tipos de capacitación son generadores de externalidades que resultan particularmente benéficas para los componentes de la fuerza de trabajo.

En lo que atañe al mercado de capitales, tanto el internacional como el interno se caracterizan por la segmentación y por la asimetría entre los actores que de ellos participan, lo cual crea problemas de información considerables, que a su vez están en la base de los importantes costos de transacción prevalecientes.

Estos fenómenos son los que explican, en última instancia, el escaso desarrollo de los mercados de capital de largo plazo (y también de los que de él proceden), en la región latinoamericana. Las medidas para paliar estas carencias, y asimismo, para su gradual corrección, son la clave del impulso y del éxito del desarrollo productivo.

Finalmente, se señala la virtual gestación de importantes externalidades en los mercados de divisas. Su ampliación a través de la apertura de nuevos mercados o de la introducción de nuevos bienes exportables genera beneficios que superan a los de los emprendedores respectivos, pues con su accionar se verifican externalidades expresadas no sólo en la mayor capacidad para importar, sino también en la inducción de desarrollos productivos y de alzas concomitantes en la competitividad externa e interna.

iv] Además de esta argumentación particularizada, la “existencia de rendimientos crecientes a escala en el plano de cada firma genera economías externas pecuniarias a nivel agregado y, por ende, complementariedades estratégicas que permiten justificar las acciones de coordinación de los agentes privados con la autoridad económica” (CEPAL, 1995, p. 161). Puesto en otros términos, tal coordinación puede dar lugar a la emergencia de externalidades que la forma de operar de los mercados no puede generar. Ello se vincula a las acotaciones anteriores relativas a la política comercial, ámbito en el que se señalan coincidencias con planteamientos de Krugman, en lo relativo al interés de privilegiar las actividades exportadoras que estén en condiciones de captar mayores economías de escala y externalidades.²⁹

En síntesis, puede afirmarse que el rasgo principal de las políticas de desarrollo productivo preconizadas por la CEPAL hacia mediados de los años noventa radica en la “importancia que se otorga al perfeccionamiento de los mercados de factores, con miras a reducir o eliminar las diferencias entre la productividad media de la región y la propia de las mejores prácticas internacionales” (CEPAL, 1995, p. 19). Expresado de otro modo, estas políticas apuntan a alcanzar patrones de modernización que suponen emprender un proceso activo de aprendizaje tecnológico y reestructuración productiva, lo que a su vez requiere de esfuerzos sostenidos de inversión en capital físico y humano. En particular, se entiende que “La facilitación [del mencionado] proceso de aprendizaje es el eje esencial de una política moderna de desarrollo productivo” (CEPAL, 1995, p. 20). Sin embargo, tal política posee aspectos y requisitos institucionales significativos, en gran medida relacionados con un desenvolvimiento amplio y armónico del llamado “Sistema Nacional de Innovación”.

v] Es así que en la argumentación anterior sobre el rezago periférico se ha hecho hincapié en las fallas de mercado, y en conexión con ello, en el acceso limitado a

²⁹ Al respecto, véase Krugman (1986).

economías de escala y externalidades potencialmente alcanzables. También se indicó que ambos fenómenos tienen como principales consecuencias la relativa limitación de los eslabones en el interior de los sistemas productivos, la escasa irradiación de progreso técnico desde los sectores líderes, y muy particularmente, la reducida capacidad de arrastre tecnológico de las exportaciones.

Según se postula, tanto aquellos fenómenos como estas consecuencias tienen como trasfondo la debilidad de las instituciones, lo cual implica carencias de orientaciones adecuadas para los comportamientos de los agentes, tanto públicos como privados, y asimismo, de vías conducentes en lo que concierne a las interrelaciones que se establecen en su accionar. Más allá de esta consideración general, atinente a la necesidad de alterar y enriquecer los marcos institucionales en que se inscriben las economías del área, en el terreno propositivo los documentos considerados ponen un énfasis especial en los aspectos institucionales de las políticas tecnológicas y de sus vínculos con el fortalecimiento de la competitividad. En ese sentido, se entiende que, en materia institucional, las acciones públicas deberán centrarse en la consolidación y desarrollo de los Sistemas Nacionales de Innovación, entendidos como “el conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios” (CEPAL, 1996, p. 73).³⁰ En lo que concierne a los resultados de esas acciones, “se ha observado una evidente interdependencia entre la competitividad y el grado de coherencia y profundidad del sistema de innovación de un país o de una determinada actividad industrial” (CEPAL, 1996, p. 73).

Se señala la conveniencia de que el desenvolvimiento de los sistemas antedichos encuentre apoyo decidido en recursos del sector privado, lo que coadyuva a que la provisión de fondos públicos pueda destinarse prioritariamente a actividades de investigación básica. Más allá de la dependencia de una provisión de recursos significativa y sostenida y de las prioridades señaladas en cuanto a sus orígenes, se sostiene que la eficiencia de tales sistemas dependerá de la capacidad de inducir –sobre todo con base en iniciativas coordinadas de distintas entidades públicas– una interacción efectiva, sostenida y virtualmente creciente entre los diversos actores involucrados. Además de las entidades públicas en que se gestan los marcos regulatorios, entre esos actores merecen destacarse las empresas, las instituciones educativas, los institutos tecnológicos y de investigación científica, y asimismo, la banca de fomento.

Según se aduce, cuando las políticas de desarrollo productivo se emprenden cuidando el desenvolvimiento en paralelo de los Sistemas Nacionales de Innovación, se abren cauces más propicios para la gestación o el desarrollo de mercados incipientes o directamente inexistentes. Ejemplos de estos efectos

³⁰ Además de esta definición básica, el texto aludido señala que el concepto de Sistema Nacional de Innovación abarca también la formación de recursos humanos.

sinérgicos son los múltiples casos en que se van estableciendo vínculos de interdependencia entre proveedores y usuarios de tecnología, así como los que se dan entre instituciones de financiamiento y entidades de investigación y desarrollo, o bien con entidades dedicadas a la formación de recursos humanos aptos para llevarla a cabo.

Particular significación adquieren los sistemas mencionados en lo que concierne a la promoción de “redes” o “cadenas de valor”; tal significación se nutre a veces con el aprovechamiento de un recurso natural clave. Estas redes son importantes porque con ellas se van generando considerables “magnitudes de valor agregado que surgen de economías de articulación por sus encadenamientos ‘hacia atrás’ con actividades proveedoras de insumos o ‘hacia adelante’ con actividades de base tecnológica o estructura de gestión similar” (CEPAL, 1996, p. 74).

Las redes o cadenas son relevantes para el fomento de las exportaciones. En efecto, su expansión está relacionada con la constitución de “un conjunto de redes y alianzas estratégicas entre empresas de un mismo país y de éstas con empresas extranjeras” (CEPAL, 1996, p. 84). Es decir que los sectores exportadores “funciona(n) cada vez más como una red o un circuito integrado, compuesto por los siguientes eslabones: provisión de insumos, producción, transporte, importación, distribución, comercialización, provisión de financiamiento al importador y al cliente, y servicios jurídicos y financieros” (CEPAL, 1996, p. 84). En conexión con estos cambios asociados a la internacionalización productiva, la promoción de exportaciones requiere renovar los campos de acción de las políticas públicas, así como los encuadres institucionales correspondientes. Al respecto, se mencionan la promoción de productos nacionales en el exterior, el impulso a cadenas de comercialización ágiles y económicas, e incluso la diagramación de operaciones conjuntas con empresas radicadas en los mercados de destino.

3. El contexto institucional

i] El tema del Sistema Nacional de Innovación y del marco institucional requerido para su constitución y desenvolvimiento, aunque merecedor de especial atención, no agota las preocupaciones atinentes a las grandes orientaciones de una institucionalidad general, de la que se tiendan a eliminar las trabas al desarrollo, y en la que se vaya reforzando el entramado de entidades, normas y regulaciones que lo favorezcan.

En el aspecto de las cuestiones institucionales, los documentos considerados son portadores de un segundo énfasis: el del papel de la competencia, y por contraste, el que se atribuye al Estado.

ii] En estas materias, el fomento a la conformación de mercados competitivos, o próximos a las condiciones que los definen como tales, constituye un “compo-

nente esencial del desarrollo productivo” (CEPAL, 1996, p. 88), en tanto la vía de la competencia se configura como la conducente para “incrementar la eficiencia individual y colectiva” (CEPAL, 1996, p. 89).

Con base en esta aceptación, la política pública debe empeñarse en desregular los mercados competitivos, regular los monopolios naturales y otros mercados signados por problemas de organización industrial, y empeñarse en la creación de nuevos mercados o en el desarrollo de los incipientes, en particular —como se infiere de consideraciones anteriores— los de tecnología, capacitación y capitales de largo plazo. Para ello el sector público ha de contar con una capacidad reguladora que le permita adoptar medidas basadas en criterios económicos de eficiencia y, para ciertos ámbitos, en criterios de índole social.

En el caso de los monopolios naturales, en que éstos constituyen la alternativa menos costosa (a raíz, por ejemplo, de la existencia de importantes economías de escala o de alcance), existen posibilidades de regulación que acerquen los resultados de su forma de operar a los propios de las condiciones de competencia; posibilidades que habrá que tener en cuenta, sobre todo, a la hora de la privatización de empresas que se inscriban en el caso mencionado. También se justifica la regulación económica en mercados cuya forma de operar los distancia de las condiciones de eficiencia, debido a la presencia de externalidades de especial significado, o aun, a fuertes desigualdades de acceso a la información. Por otra parte, en cuanto a los criterios sociales, se pone de relieve la necesidad de proteger los derechos ciudadanos en aspectos como la salud, la seguridad laboral, los intereses básicos de los consumidores y la preservación del medio ambiente.

iii] A modo de síntesis, este tema abre “una serie de interrogantes respecto a las áreas en que se justifica la intervención y a los métodos más adecuados” (CEPAL, 1996, p. 90) para realizarla. Sin embargo, como criterio rector principal, se acepta el de “la conveniencia de reducir la regulación estatal [...], y de establecer mecanismos de fomento a la competencia” (CEPAL, 1996, p. 91)

Como es claro, tales puntos de vista entrañan una posición relativizadora de la intervención estatal. En efecto, la misma es reclamada en tanto se requiera para corregir fallas de mercado, asociadas a situaciones de monopolio o a externalidades de diversos tipos, generadoras de equilibrios subóptimos. Más aún, en cada caso habrán de tenerse en cuenta los costos y limitaciones de la regulación, “con miras a determinar si éstos superan las fallas del mercado que se pretende corregir mediante [la misma]” (CEPAL, 1996, p. 91)

iv] El posicionamiento recién descrito, portador de fundamentos genéricos liberalizadores, no ignora la necesidad de una articulación política que lo haga viable. En esa dirección, en el documento de 1998 ya mencionado, se elabora la noción de “pacto fiscal”. A grandes rasgos, éste apunta, justamente, a delinear las bases sociopolíticas rectoras de las finanzas públicas; o con más precisión, el “acuerdo sociopolítico... que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance

de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social" (CEPAL, 1998, p. 1).

Como es obvio, los pactos alcanzables variarán según las condiciones de cada país o Estado, por lo cual se establece un marco básico de objetivos prioritarios concernientes a la necesidad de consolidar el ajuste fiscal que se venía alcanzando en aquel año; al aumento de la productividad de la gestión gubernamental que incluye, en particular, el ordenamiento de los procesos de privatización y la incorporación de nuevos prestadores de servicios públicos; al logro de mayor transparencia, mediante el seguimiento detallado de ingresos y gastos; a la consideración del papel crucial que la sociedad otorga al Estado en la promoción de la equidad; y finalmente, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, que supone reiterados esfuerzos de concertación entre los poderes públicos y la sociedad civil.

Por otra parte, quizá en conexión con los fundamentos liberalizadores de documentos previos, el que ahora se comenta visualiza el pacto fiscal como convalidante de una situación regional "inédita en varias décadas" (CEPAL, 1998, p. 6); en la mayoría de los países del área, las finanzas públicas ya no se configuraban como causa de desequilibrios, sino que contribuían a la estabilidad macroeconómica, incluso frente a las turbulencias externas de fines del año 1997.

4. *Breves consideraciones de conjunto*

i] A la luz de comentarios anteriores (capítulos 11 y 12), se percibe con claridad que la concepción de Fajnzylber sobre los procesos de desarrollo latinoamericanos, y sobre el tipo de estrategia capaz de obviar los escollos, está en el origen de las ideas presentes en documentos de la CEPAL desde 1990, y contribuye al sustento a las mismas.

Conviene reiterar que aquella concepción se apoya en un referente complejo, de acuerdo con el cual esos procesos han de basarse en la triple dinámica constituida por el progreso técnico, la acumulación de capital y el crecimiento del producto. Además, se considera que esa triple dinámica deberá estar acompañada por aumentos de la productividad y por patrones distributivos compatibles con la realización (venta) de una producción que se expande. Tal requisito implica que la demanda de bienes y servicios se incrementa, también de modo compatible. A su vez, ésta ha de originarse —parcial pero necesariamente— en aumentos definidos del mercado interno y de la producción que se le destina.

Asimismo, en los documentos de 1990 y 1992, pudo constatarse que el referente antedicho fue reformulado, en el sentido de que la problemática del desarrollo de las economías donde éste es exiguo, pasa a examinarse teniendo como base analítica de sustentación el reconocimiento de la existencia de una revolución tecnológica en pleno curso, acompañada por un proceso simultáneo de globalización. Este fundamento analítico renovado pone especial énfasis en la

idea según la cual el desarrollo tiene como requisito esencial la llamada “competitividad auténtica”, que se logra alcanzando paso a paso los niveles tecnológicos y de productividad propios de las economías avanzadas.

El nuevo referente a que se acaba de aludir va de la mano de una alteración paralela, relativa al papel del mercado interno, y del origen también interno de ciertas partes definidas de la producción que se le destinan. En efecto, en el marco de este referente y de los documentos donde se conforma, si bien el tema del mercado interno aparece de manera explícita, su tratamiento resulta más bien lateral, en el sentido de que no se le integra cabalmente a la lógica de la argumentación, como sucede en la desarrollada por Fajnzylber. Sin embargo, ello no implica que se deje de reconocer la importancia de ese mercado y de esa producción para el aprendizaje tecnológico.³¹

ii] Los documentos de mediados de la década del noventa (explícitamente, los de 1995 y 1996) hacen suyo, pero a la vez amplían y enriquecen el referente que subyace en los que corresponden a los primeros años de esa década (1990 y 1992). Esto es, en aquéllos también se reconoce y se vuelve a destacar la existencia de una revolución tecnológica y de un proceso de globalización que la viene acompañando. De esta manera que ambos fenómenos imponen la búsqueda de una continua actualización tecnológica, y por ende, de políticas orientadas a propiciar el avance técnico, así como de políticas de articulación productiva que este avance requiere. Es de señalar que el acercamiento al tema del desarrollo se realiza adosando a este argumento básico otros nuevos, que se apoyan en la economía convencional. Son notorios, en particular, los que se refieren a las “fallas de mercado” y a las carencias que existen y se reiteran en el ámbito institucional. Con esto se tiende a debilitar cierto aspecto clave de la base estructural del razonamiento preexistente: aquel que justificaba el papel crucial de la expansión del mercado interno, y de la producción interna a él destinada.

iii] En los documentos de mediados de los noventa, ese nuevo matiz analítico va de la mano con una postura que mantiene la tónica de apertura anterior, en esencia favorable a un patrón de desarrollo basado en la expansión exportadora. Aún más, sin negar la necesidad de emprender políticas tecnológicas y aquellas otras de “articulación productiva” indisociables de las mismas, se admite que el progreso técnico, y el aprendizaje que requiere, dependen en gran medida de las actividades exportadoras y de su expansión.

Así pues, tal como en documentos previos, en estos últimos se registra un distanciamiento de las posturas neoliberales, en tanto se subraya la necesidad de diseñar políticas adecuadas, negando la aptitud del mercado para conducir por

³¹ A modo de ejemplo, la presencia del tema mencionado aparece en estas afirmaciones: “[...] el dinamismo económico inducido por la inserción internacional ha contribuido a la ampliación de los mercados internos” (CEPAL, 1990, p. 81). Se indica, asimismo, que esos mercados “[...] ofrece(n) una base insustituible para el aprendizaje tecnológico” (*ibidem.*, p. 78).

sí sólo a patrones de desarrollo asimilables o cercanos a cualquier suerte de optimización. Pero por otro lado, las nuevas posturas de la CEPAL siguen adhiriéndose a la opción de un crecimiento extrovertido. Esto sin desconocer que no se propugna cualquier extroversión, sino una con base en la articulación productiva, de la cual la competitividad sistémica se configura como requisito básico.

iv] Tales posiciones en el largo plazo se configuran como diversas no sólo del industrialismo que caracterizó al pensamiento cepalino originario, sino también del trato brindado a la expansión industrial, al mercado interno y al énfasis en la relevancia de ambos, presente en las obras e ideas de Fajnzylber. Ello no implica que las posiciones antedichas no contengan avances analíticos significativos en distintos ámbitos, y sobre todo en el de las políticas públicas orientadas al desarrollo. Se trata, así, de un enfoque *policy oriented*, que se configura como un apoyo relevante para las modificaciones del neoestructuralismo relativas al largo plazo, introducidas a partir del año 2000, objeto del capítulo 14.

13. GLOBALIZACIÓN Y ASIMETRÍAS CENTRO-PERIFERIA

En línea con el estructuralismo originario, en el documento *Globalización y desarrollo* (2002) la CEPAL sostiene que el proceso de globalización que acompañó al rápido avance técnico de los últimos cuatro o cinco lustros.¹ “ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia sino también a marcadas desigualdades internacionales” (CEPAL, 2002, p. 77). En este sentido, se destaca que la “economía mundial es un ‘campo de juego’ esencialmente desnivelado,² [que se refleja en] la concentración del capital y [en] la generación de tecnología en los países desarrollados, [y asimismo en] su fuerte concentración en el comercio de bienes y servicios” (CEPAL, 2002, p. 77). Además, es un hecho que las desigualdades señaladas tienen expresión directa y visible en las que se verifican en la distribución internacional del ingreso.

Tales desigualdades, pueden enfocarse desde otra perspectiva: la de la presencia de ciertas asimetrías clave, propias y peculiares del sistema económico internacional, en los días que corren. Las mismas emergen en tres ámbitos de especial significación. Los analizados en los dos primeros apartados del presente capítulo corresponden al ámbito tecnológico y al de la movilidad de los recursos productivos. El tercer apartado concierne a las relaciones financieras y a su impacto en la conducción macroeconómica, tema ya anunciado en el capítulo anterior, en vista de su aportación al estructuralismo latinoamericano.

I. LAS ASIMETRÍAS TECNOLÓGICAS

i] Éstas tienen expresión directa en la alta concentración del progreso técnico en los países desarrollados. Dado el mayor poder económico de sus empresas y economías, en ellas se centran los esfuerzos más significativos en materia de investigación y desarrollo. También en ellas se instalan y expanden las ramas productivas en las cuales el progreso técnico se da con más intensidad, ramas que a la vez presentan “gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales” y “altas rentas de innovación” (CEPAL, 2002, p. 89). Puesto en otros términos, la difusión del nuevo paradigma reafirma, hoy, la validez de esta clásica

¹ Respecto a las distintas visiones con que se le enfoca, se menciona la disertación de Helleiner (2000). Sobre el tema de la globalización, se hace también referencia a los siguientes documentos: Albert (1992) y Rodrik (2001).

² Se utiliza esta expresión como opuesta a la de *level playing field*, que sugiere la existencia de igualdad de condiciones para todos.

sentencia de Prebisch: “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo [se configura como] relativamente lenta e irregular” (CEPAL, 2002, p. 89).

Otro de los postulados iniciales de Prebisch ha sido también recuperado. Según se sostiene, la baja elasticidad-ingreso de las materias primas, así como el bajo costo de entrada a las actividades que las originan, dan lugar a una reiterada presión a la baja de sus precios relativos. Esta tendencia se pone de manifiesto en el hecho de que, entre los años 1900 y 2000, los términos del intercambio de los productos básicos (salvo el petróleo) hayan sufrido un deterioro tal que los sitúa, en la segunda fecha, a un tercio de su valor en la primera.³ En perjuicio de la dinámica de las exportaciones periféricas (y del equilibrio de su comercio exterior), incide además la elevada protección que los grandes centros otorgan a las ramas industriales maduras, en parte por los bajos márgenes con que operan, pero también para favorecer la virtual ampliación de las mismas en el interior de sus propios mercados.

Según se aduce, las economías externas y de escala dan lugar a economías de aglomeración, que resultan particularmente significativas en los centros, con la consecuente polarización de sus niveles de desarrollo respecto de los que se van alcanzando en la periferia.⁴ Por otra parte, “Debido al carácter ‘tácito’ de la tecnología –esto es, [a] la imposibilidad de especificarla plenamente, por su estrecha vinculación con el capital humano colectivo acumulado por las empresas innovadoras– su transferencia no es fácil o sólo resulta atractiva cuando se realiza a través de la red de subsidiarias de las empresas transnacionales” (CEPAL, 2002, p. 89). Asimismo, la transferencia de tecnología, cada vez más protegida por las normas de propiedad intelectual, está sujeta al pago de rentas de innovación, rentas que a veces se configuran como particularmente altas en los grupos conformados por las empresas recién mencionadas.

De lo anterior se concluye que “la oportunidad de participar en las ramas [tecnológicamente] más dinámicas está muy restringida en los países en desarrollo, o se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación [la maquila electrónica, entre otras]” (CEPAL, 2002, p. 89). Pero además, las diferencias en cuanto a la capacidad de generación de recursos públicos inciden en el desfase del desarrollo tecnológico periférico, en tanto se observa que el mismo ha venido exigiendo importantes subsidios gubernamentales. En igual dirección apuntan las diferencias en cuanto a la generación de “economías externas vinculadas a la educación y el conocimiento [que] pueden, por sí solas, frenar toda tendencia a la convergencia en los niveles de productividad” (CEPAL, 2002, p. 89), entre centros y periferia.⁵

³ Según señala el estudio reciente de José Antonio Ocampo y María Ángela Parra (Ocampo y Parra, 2003), mencionado en el capítulo 3.

⁴ El texto aludido menciona a varios autores de la temprana economía del desarrollo (Rosenstein-Rodan, Nurkse, Myrdal, Hirschman), y se refiere además a los siguientes documentos: Ros (2000) y Krugman (1990).

⁵ En cuanto a las posibilidades de convergencia, se ofrece bibliografía sobre el llamado “crecimiento endógeno”, a saber, Lucas (1988); Romer (1990b) y Grossman y Helpman (1991).

Como se ha señalado, el progreso técnico se configura como base esencial de los procesos de acumulación, a su vez clave de la dinámica de la expansión productiva.⁶ De las consideraciones anteriores se infiere que las economías en desarrollo están sometidas a una clara y fuerte desventaja en lo que concierne al avance tecnológico, o si se quiere –para volver a una terminología ya utilizada– a una tendencia significativa y reiterada a la “disparidad tecnológica”.

Es esta disparidad básica la que se expresa y manifiesta en la disparidad de las divergencias emergentes entre los niveles de ingreso de las economías más avanzadas y las de menor desarrollo. Tales divergencias han sido la norma general, y se han hecho cada vez más visibles, “en lugar de la [hipotética] convergencia postulada por las teorías convencionales del crecimiento económico” (CEPAL, 2002, p. 89), y de las expectativas creadas en torno a la misma por las posiciones neoliberales.

Estas divergencias, además, se mantienen a pesar de los importantes procesos de industrialización verificados en varias economías periféricas –algunas de América Latina–. Paralelamente, los grandes centros siguen concentrando el progreso técnico, las ramas más dinámicas, y las principales decisiones en cuanto a la localización y actuación de las empresas transnacionales, así como a los modos de articulación y el desenvolvimiento de los conglomerados que conforman.

Las asimetrías tecnológicas traen consigo la reiterada dificultad para atenuar las diferencias de niveles tecnológicos y de productividad que median entre periferia y centro, y para eliminarlas gradualmente en sucesivas actividades, ramas y sectores. La persistencia del rezago tecnológico de las economías periféricas constituye, a su vez, la fuente básica del entorpecimiento del proceso de desarrollo de las mismas, globalmente considerado.

Si bien se reflexiona, la disparidad tecnológica y sus efectos negativos sobre el desarrollo están en el trasfondo de las asimetrías mencionadas. En efecto, la exigüidad o lentitud del desarrollo agudiza el carácter negativo de la escasa movilidad internacional de la mano de obra. Como se verá en el próximo apartado, esta última intensifica los resultados desfavorables provenientes de la movilidad de los capitales, asociados a las tendencias especulativas que la acompañan. La fuerte incidencia de estas últimas tendencias en las economías de menor desarrollo explica las dificultades de su conducción macroeconómica, tanto en lo que concierne a la estabilidad de ciertas variables clave –fiscales, monetarias, cambias, externas– como a la aplicación de políticas anticíclicas efectivas, capaces de coadyuvar a la continuidad del crecimiento.

ii] Como puede observarse, la asimetría básica que se expresa en la disparidad tecnológica tiene implicaciones en el ámbito de las relaciones internacionales, o mejor dicho, de ciertas políticas que se inscriben en él. El mero reconocimiento

⁶ Al respecto, pueden consultarse las ideas de Fajnzylber que constan en el capítulo 11, apartado i, y también los referentes incluidos en el capítulo 5, apartado ii, subapartados 1 y 2.

de esa disparidad y de sus efectos desfavorables sobre el desarrollo convalida la necesidad de impulsar políticas de cooperación directamente orientadas a compensarla o atenuarla. De tal manera, se pone énfasis en las genéricamente denominadas de “transferencia de tecnología”, es decir las que consisten en la provisión de recursos a bajo costo para la adaptación de técnicas en áreas específicas, o incluso, en la colaboración directa de especialistas en las investigaciones requeridas por esa adaptación.

En lo que atañe al ámbito mencionado, se insiste además en la necesidad de concertar puntos de vista y posiciones entre países en desarrollo, en el campo de la regulación relativa a marcas, patentes y propiedad intelectual. Esta regulación es cada vez más exigente y restrictiva, con la consecuente alza de los costos asociados al uso, imitación o adaptación de los avances tecnológicos foráneos, tanto de los que originan nuevos bienes como de los que se expresan en nuevos procesos productivos. A asuntos similares concierne la forma de proceder de las grandes empresas transnacionales, de modo de facilitarlas, pero cuidando de lograr una contribución inequívoca a su desenvolvimiento.

En materia de políticas internas, la atención brindada a las asimetrías tecnológicas puede parecer reiterativa, pero es a la vez un complemento de recomendaciones acompañadas por nuevos énfasis. Tal vez el mayor de ellos recaiga en la necesidad de la convergencia de puntos de vista, y también de intereses públicos y privados, “seleccionados sobre la base de visiones estratégicas comunes [en cuanto a] los objetivos a los que se debe otorgar prioridad” (CEPAL, 2002, p. 111) en el ámbito tecnológico, incluso en lo que concierne a las actividades y ramas a privilegiar.

Según se concibe, esa suerte de alianza público-privada en el esfuerzo tecnoproductivo posee un claro sentido práctico, en tanto es útil para compensar las insuficiencias y problemas de información que afectan a ambos sectores. Pero además, es claro que los resultados de estas alianzas dependen del afianzamiento y ampliación de un contexto institucional con base en el cual se establezcan mecanismos de control recíproco, los cuales son un requisito de la transparencia de las políticas diseñadas que complementa el uso de instrumentos “horizontales” con otros “selectivos”, de mayor eficacia para el logro de objetivos tecnológicos concretos.

Más allá de propugnar la alianza mencionada, así como la readecuación del marco institucional en que ésta se inscriba y opere, se establecen tres componentes principales, definitorios de una “estrategia de competitividad sistémica”.

Con el primero se intenta conformar o solidificar los llamados “sistemas de innovación”, con el fin de acelerar la acumulación de capacidades tecnológicas. Tales sistemas tienen en su base las inversiones en educación, en capacitación en distintos ámbitos, y con grados diversos de concreción o especificidad, en varios tipos y niveles de formación en ciencia y tecnología. Por un lado, esas inversiones se ligan a conjuntos de tareas que deberán ser lideradas por el Estado, pero considerando al mismo tiempo la participación del sector privado como necesaria-

ria y conducente. Por otro, se postula que estas tareas se orienten a mejorar la capacidad de absorción de conocimientos, sin desmedro de que se vea en ellas cierta concreción de objetivos, en especial en lo que atañe a la transferencia o adaptación de tecnología.

El segundo de los componentes corresponde a la transformación de las estructuras productivas. Aquí se reitera el énfasis en las políticas orientadas a diversificar la base material y los mercados de destino de las exportaciones, y se acentúa el que se otorga a las llamadas “políticas de encadenamientos”, las cuales se refieren al sector exportador, resaltando la relevancia de ampliar los encadenamientos de sus ramas; y asimismo, tomar en cuenta los de aquellas ramas donde están presentes las empresas transnacionales. Entre las políticas antedichas se mencionan, además, las que apuntan a la conformación de conglomerados productivos (*clusters*) en determinados territorios.

El tercer componente estratégico concierne a la infraestructura, la cual, posee una incidencia significativa en la competitividad. En este sentido, se señala la necesidad de corregir el déficit regulatorio, de racionalizar el manejo de los pasivos contingentes, de incidir con decisión en la eficiencia de las empresas públicas y de mejorar la infraestructura vial.

iii] La atención brindada a la disparidad tecnológica está en la base de la que se otorga a la transformación productiva. Pero a su vez, tal atención acentúa la preocupación, y también amplía y precisa las recomendaciones sobre la sustentabilidad ambiental. Esto obedece a que la sustentabilidad se visualiza como condicionante de la eficacia y eficiencia de aquella transformación.

Dos recomendaciones genéricas conciernen directamente a ese condicionamiento: la sustitución de una agenda reactiva por una positiva, en cuanto a la forma de percibir la relación entre sustentabilidad ambiental y desarrollo económico, y de actuar sobre ella; la integración de las políticas ambientales implícitas con otras explícitas, vinculándolas a las políticas económicas sectoriales y a los patrones de cambio estructural que éstas implican. Pero por otra parte, se tiene presente que el carácter general de tales recomendaciones no implica negar sino emprender una adecuada descentralización de políticas e instrumentos de gestión ambiental.

II. ASIMETRÍAS Y MOVILIDAD DE LOS RECURSOS

i] En cuanto a la movilidad internacional de los factores, la asimetría señalada apunta hacia el marcado contraste entre la elevada movilidad de los capitales y las restricciones en materia de movilidad de la mano de obra, particularmente fuerte en lo que concierne a la de baja calificación.

Tal asimetría contribuye a sesgar la distribución del ingreso en contra de los

factores menos móviles, sesgo que opera desfavorablemente en los países de menor desarrollo, en vista de la sobreabundancia de mano de obra de baja calificación esto es, de la presencia de altos porcentajes de subempleo estructural.

En la misma dirección, desfavorable desde el ángulo distributivo, opera la tendencia a la sobreoferta de muchos de los bienes en los que las economías periféricas se especializan, signados por los bajos costos de entrada a su producción, los cuales en parte se vinculan a aquella sobreabundancia de fuerza de trabajo.

ii] En lo que concierne a las restricciones a la movilidad de mano de obra, el tema se aborda desde la perspectiva de las relaciones externas y desde el ángulo de las políticas a seguir internamente.

En cuanto a la perspectiva aludida, se pone énfasis en la necesidad de plasmar la preocupación por este tema en las agendas internacionales de los países en desarrollo, y particularmente en la búsqueda de la convergencia de sus posiciones y de su accionar geopolítico, en los ámbitos de negociación pertinentes.

En lo que respecta a las políticas internas, el documento brinda alta prioridad a aquellas que atañen al ámbito de la ocupación. En tanto fuente primordial de ingreso, el empleo productivo constituye la clave de la integración social, al tiempo que se configura como un factor relevante en la realización de la producción de bienes y servicios destinada al mercado interno.

En relación con los esfuerzos en el ámbito de las relaciones internacionales, éstos comportan el desafío de “impedir que la expansión del comercio mundial transgreda los derechos fundamentales de los trabajadores” (CEPAL, 2002, p. 114). La posibilidad de lograrlo se asocia a la pugna por la aceptación de un trato especial y diferenciado en este ámbito, a base del reconocimiento —con claros antecedentes en las posturas iniciales de Prebisch, así como en las que sostuvo en la conducción de la UNCTAD— de que la superación del rezago periférico bien puede demandar el favorecimiento temporal de su reinserción comercial externa, por la vía de la cooperación de los grandes centros.

Sin embargo, en lo concerniente al empleo, el mayor énfasis vuelve a recaer en los criterios en que se basó la noción de “competitividad auténtica”. Según se aduce, la “[...] creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas (en que se inscriben) son competitivas a largo plazo” (CEPAL, 2002, p. 114). Ello requiere el alza pertinaz de la productividad, lo que a su vez ha de tener uno de sus fundamentos en “estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos”, evitando que la competitividad se logre “[...] mediante la reducción de los costos laborales [y] que los aumentos salariales se concentren en los trabajadores de los sectores dinámicos o más organizados” (CEPAL, 2002, p. 114).

En la concepción de tales estrategias, deberá tenerse en cuenta que la “[...] adquisición de competencias básicas, más que de habilidades específicas, es lo que dota al trabajador de una base de conocimientos que le permite adaptarse mejor a los nuevos empleos” (CEPAL, 2002, p. 114).

Así pues, no sólo por consideraciones atinentes a los grandes temas del orden social y del quehacer político, sino también por razones relativas al empleo, el centro mismo de las políticas que habiliten tal “adquisición de competencias básicas” radica en los esfuerzos en materia de educación.

Es decir que la educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Más allá de esa vía compatible con variados fines, pero imprescindible desde el punto de vista de los objetivos ocupacionales, se requerirán programas especiales destinados a sectores vulnerables, ya sea de alivio a la pobreza, de reducción gradual del subempleo estructural o de la informalidad urbana. Por lo general, tales programas han de considerar la capacitación laboral y el acceso a ciertos mínimos de inversión productiva, y según los casos, la provisión de infraestructura y el impulso al desarrollo territorial.

Los contenidos de las políticas ocupacionales propugnadas no se agotan en las grandes cuestiones ya mencionadas, atinentes, en última instancia, a la consecución de niveles crecientes de empleo productivo, y de las competencias que éste requiere. Es verdad que estos logros básicos son indisociables de ciertos márgenes adecuados de protección social, tanto aquella que concierne a derechos jubilatorios y de educación y salud, como la que proporciona cobertura ante riesgos extraordinarios relacionados con la “condición periférica”, de los que son ejemplo los derivados de la inestabilidad macroeconómica y del imperativo de adaptarse al uso de nuevas tecnologías. Asimismo, según se señala, la amplitud de la informalidad, y en muchos casos, del desempleo abierto “imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales”, razón por la cual “resulta prioritario instrumentar sistemas de protección en función de la ciudadanía [y no sólo] de la vinculación laboral” (CEPAL, 2002, p. 115).

III. ASIMETRÍAS FINANCIERAS Y CONDUCCIÓN MACROECONÓMICA

Para abordar este punto es conveniente referirse por separado al comportamiento de los agentes (III, 1), a su incidencia en los ciclos internos (III, 2), y por último, a los requisitos de una conducción macroeconómica con objetivos de desarrollo (III, 3). Cabe señalar la inclusión de un breve anexo al presente capítulo, cuyo contenido favorece la comprensión del tema. Éste relata algunos hechos destacables en las relaciones financieras internacionales recientes.⁷

⁷ Conviene explicitar las fuentes que se configuran como de especial importancia en la elaboración de este apartado, algunas ya mencionadas y otras de elaboración reciente. A saber: CEPAL (1995, parte tercera; 2000a, cap. VIII y 2002, parte I); Ffrench-Davis (1999; 2003a y 2005); Ffrench-Davis y Ocampo (2001); Ocampo (2003b y 2005a).

1. *El comportamiento de los agentes*

i] Como puede constatarse (véase el anexo al presente capítulo), desde comienzos de los años noventa se produjo un marcado incremento en los flujos financieros internacionales hacia las economías emergentes. De forma similar a la de los años setenta, tales flujos tuvieron su fuente principal en los capitales privados. Aquéllos se basaron primordialmente en créditos bancarios de mediano plazo. Los de la década pasada registran un cambio en su composición: pasaron a incluir valores bursátiles, bonos líquidos, financiamiento bancario tanto de mediano como de corto plazo, depósitos a corto plazo y adquisición de empresas locales por inversión foránea. Cabe destacar que en la década antedicha, si bien se observa esa acentuada diversificación de las fuentes de financiamiento, por su propia índole, los flujos de capitales se configuran como fácilmente reversibles.⁸

Según se aduce, la nueva composición de la oferta de fondos, signada por su reversibilidad, está asociada a la innovación tecnológica, pero también tiene en su base los cambios institucionales y de política de las economías desarrolladas, lideradas por las autoridades estadounidenses y por grupos de presión del ámbito financiero.⁹ Esas mismas fuerzas juegan un papel decisivo en la rápida apertura de la cuenta de capitales de las economías emergentes, particularmente las del este de Asia y de América Latina, coincidente con un periodo de oferta abundante de capitales.¹⁰

ii] Parece claro que la fácil reversibilidad de los nuevos tipos de flujos financieros se configura como base y condición de su virtual inestabilidad. Entre las razones de esta inestabilidad, la bibliografía pertinente señala las asimetrías de información entre acreedores y deudores y, en particular, la falta de percepción adecuada de la acumulación de riesgos subyacente en la forma de operar del conjunto de los agentes financieros, como elementos que “cimientan los ciclos de abundancia y escasez de financiamiento externo” (Ffrench-Davis, 2005, p. 16).

Una razón de la inestabilidad, de carácter más general, puede rastrearse detrás de las razones anteriores. Se viene señalando con frecuencia, las finanzas atañen al futuro, y por ende, no se halla disponible una “información” concreta y precisa sobre éstas. Pero a la vez, en el ámbito financiero emerge la tendencia a equiparar expectativas y opiniones con “información”, induciendo “conductas de rebaño” entre los actores de este ámbito. En los hechos, en el periodo reciente al que se alude, se han observado repetidamente episodios de visible conta-

⁸ Véase Ffrench-Davis (2005, p. 14). A lo largo de esa década, se produjo una creciente participación de la IED en los flujos de capital, en gran parte bajo la forma de fusiones y adquisiciones. Pero la cuenta de capitales siguió incluyendo una alta proporción de activos desvinculados de la generación directa de capacidad productiva, circunstancia que se liga a su reversibilidad.

⁹ Véase Ffrench-Davis (2005, p. 15), donde se menciona a Pfaff (2000) como fuente de estas afirmaciones.

¹⁰ Las características y precondiciones institucionales de su oferta se mencionan en el anexo.

gio, en los cuales –como se reiterará más adelante– se pasa de un exagerado optimismo a un excesivo pesimismo.

iii] Además de generalidades como las expuestas, también ha habido peculiaridades en la conducta de los acreedores, en el periodo reciente de internacionalización y globalización de las relaciones financieras a que se viene haciendo referencia.

Un primer rasgo destacable concierne a la difusión de información sobre las posibilidades que brindan las economías emergentes a las inversiones financieras. Los agentes capaces de engrosar la oferta de estas economías van detectando gradualmente oportunidades rentables antes desconocidas. Ello explica que los ingresos netos de capital hacia estas economías, más que cambios puntuales, asuman la forma de procesos que se desarrollan y perduran durante cierto tiempo, como sucedió entre 1977 y 1981, y luego entre 1991 y 1997.

iv] Por otra parte, tales procesos –y las oportunidades de ganancias en que se sustentan– no son independientes de las condiciones imperantes en el punto de partida. Así por ejemplo, cuando sobrevino la apertura financiera de los años noventa, la recesión previa de las economías latinoamericanas había redundado en precios accionarios y de bienes raíces en extremo deprimidos, y había traído consigo muy altos niveles de las tasas reales de interés, y fuerte subvaluación de las monedas locales.

Tras décadas de crecimiento intenso y sostenido, los países del este asiático llegaron a ser claramente “exitosos”, y por eso mismo, atractivos en principio para la inversión foránea. En la misma dirección apuntaban las altas tasas de retorno de la inversión real, esperables en ellos. Pero aquí importa señalar que cuando abrieron la cuenta de capitales, hacia mediados de los noventa, el coeficiente precios/utilidades les resultó más favorable que en los países ricos, haciendo atractivas las inversiones de índole financiera.

Es así como en las dos regiones mencionadas preexistieron condiciones inductoras de esa atracción, y en ambas se dieron resultados que las simbolizan: un alza espectacular de los precios de las acciones. En efecto, en América Latina su índice medio se multiplicó por cuatro entre 1990 y 1994, y de nuevo por dos, entre 1995 y 1997; y subió al doble de 1992 a 1994 en el este asiático.

v] Importa destacar un segundo aspecto importante de la conducta de los acreedores. A diferencia de lo que sucede con la IED, los agentes líderes que operan en la oferta de recursos financieros son expertos en inversión líquida, y como tales centran su atención en horizontes estrechos, mostrándose particularmente sensibles a los cambios en las variables que afectan las ganancias en el corto plazo.¹¹

¹¹ Por lo demás, parece estar configurándose cierta tendencia hacia la homogenización de los agentes acreedores. Según se señala, la globalización puede desincentivar la consulta a la información

Dada esa naturaleza de los agentes mencionados –asociada a su especialización y a los criterios en que se basan sus remuneraciones–, no ha de extrañar que los procesos de entrada de capitales a que antes se hizo referencia den lugar a una ingente acumulación de activos financieros en manos de tenedores foráneos. Aún más, desde la perspectiva de cada agente individual, las conductas que llevan a esa acumulación pueden considerarse racionales, a raíz del exiguo horizonte de tiempo que las preside. Desde otro ángulo, la racionalidad de tales conductas se asocia a la admisión de que los indicadores en que se apoyan –precios de bienes raíces, bonos y acciones– reflejan la posibilidad de seguir obteniendo ganancias, en el corto plazo.

vi] Una argumentación a la vez paralela y complementaria de la anterior concierne a la “racionalidad” con que los agentes líderes perciben el comportamiento del tipo de cambio. Como se sabe, durante los años noventa, los flujos persistentes de fondos externos dieron lugar a un proceso de apreciación cambiaria en la mayoría de los países latinoamericanos, y –en menor medida– en el este asiático. Ello no obstó para que los agentes financieros siguieran canalizando fondos hacia ambas regiones, en tanto los plazos se enmarcasen dentro de los horizontes esperados para la continuidad de la apreciación de las monedas locales. Así pues, los tres indicadores cruciales mencionados en el párrafo anterior y, además, las expectativas con respecto al tipo de cambio, están en la base del suministro de flujos financieros visualizados como compatibles con la continuidad en la consecución de ganancias, así como con niveles esperados de liquidez en moneda extranjera que permitirían apresurarse a realizarlas, ante una virtual reversión de las expectativas.

vii] Conviene observar que en los varios periodos de afluencia masiva de capitales, los márgenes de intermediación de los préstamos (*spreads*) se redujeron de modo persistente, a pesar del alza sustancial del volumen de pasivos. Ello sucedió hacia el lustro final de los años setenta, cuando los capitales fluyeron primordialmente bajo la forma de créditos bancarios, pero también en los préstamos a las economías latinoamericanas en los cuatro años anteriores a la crisis mexicana de 1994, y un par de años después de ésta. El comportamiento de los *spreads* revela que, durante los ciclos de expansión de los flujos financieros externos, se produce entre los acreedores el contagio de un marcado optimismo.¹² Sin embargo, este último no se asocia a una suerte de ‘apetito’ especial por el riesgo, sino a un desconocimiento o subestimación de los riesgos prevaletentes o de su incremento gradual.

En otros términos, y volviendo a la nomenclatura anterior, se va dando entre y fortalecer la imitación de portafolios “consagrados” por el mercado (Calvo y Mendoza, 2000, citados en Ffrench-Davis, 2005, p. 16).

¹² Más adelante podrá verse que este comportamiento difiere del correspondiente a los *spreads* de préstamos contratados en moneda local

los oferentes de fondos un accionar “racional”, basado en expectativas de obtener ganancias en el ámbito financiero en el corto plazo. Similar es el comportamiento constatable entre los deudores. La evidencia muestra que, en su gran mayoría, proceden a endeudarse previendo cumplir a base de expectativas de alcanzar altas utilidades. Ello implica que también son partícipes del exceso de optimismo, o bien, que son afectados por el “síndrome de [la] euforia financiera” (Ffrench-Davis, 2005, p. 20).

viii] Cabe señalar que cuando los oferentes de recursos financieros “descubren” algunos mercados emergentes, su participación es nula o muy reducida. Con ese principio, generan una serie de flujos consecutivos, que permiten un rápido incremento de sus activos financieros en esos mercados. Como también se dijo, estas conductas de los operadores financieros –y en particular de los más influyentes, que tienden a ser imitadas– no se ligan a la visualización de variables o condiciones atinentes al largo plazo, sino a aquellas que conciernen tan sólo a la rentabilidad de corto plazo. Por eso, no es de extrañar que, con el tiempo, las expectativas favorables se reviertan, luego de comprometer las posibilidades de preservar esta rentabilidad a niveles atractivos (o siquiera positivos).

Tampoco es difícil percibir que tal cambio de expectativas está asociado al propio flujo de recursos externos, en los periodos de optimismo en que resulta persistente y abundante. Y ello en virtud de que esa abundancia entraña la inscripción de la(s) economía(s) emergente(s) en “zonas de vulnerabilidad”, caracterizadas por ciertos fenómenos y tendencias de especial significado para los acreedores y para la consecución de sus fines. Se verá posteriormente que, en esencia, éstos consisten en la acumulación de incompatibilidades entre compromisos de pagos y capacidad de realizarlos, que se expresan en sendos desequilibrios macroeconómicos, o en la posibilidad de su advenimiento.

Como es claro, el ingreso a estas “zonas de vulnerabilidad”, y la percepción por los acreedores de sus rasgos centrales, aumentará sobremanera la sensibilidad de los mismos ante noticias adversas, tanto económicas como políticas, y por ende, la posibilidad de que las expectativas se reviertan de forma abrupta, pasando del exceso de optimismo al pesimismo exacerbado. Este cambio va de la mano con el que se produce en los flujos de capital financiero. Según muestra la experiencia, éstos pasan por periodos de franca abundancia, luego por otros de fuerte “sequía” de fondos disponibles, volviendo con posterioridad –en mayor o menor grado, según los casos– a aquellas condiciones favorables.

2. *Los ciclos internos*

i] Se reconoce explícitamente que en su base y origen están los movimientos del capital financiero de los años noventa. Cuando éste afluye con abundancia hacia las economías emergentes, se producen en ellas ciclos al alza del nivel de activi-

dad. Cuando en determinado momento de esos ciclos expansivos se verifica un cambio de expectativas, y con él emerge una tendencia a la escasez o a la salida del capital foráneo, comienzan y se desarrollan ciclos de sentido inverso, esto es, de contracción del nivel de actividad.

ii] En los ciclos al auge, la afluencia masiva de capital financiero trae consigo la dinamización de la demanda global, que a su vez incide en el nivel del producto, induciendo su alza. Sin embargo, la expansión de la primera es más alta que la que corresponde al segundo, suscitando dos efectos interrelacionados. Por una parte, el aumento persistente de la demanda global afianza nuevamente el atractivo de las economías emergentes para el ingreso de flujos elevados de capital financiero. Por otra parte, la falta de compás o rezago con que se va dando el incremento del producto en esas economías implica que tales flujos exceden la capacidad de absorción de capital foráneo.

iii] La anterior es la manera más general, y a la vez más sintética, de referirse a la existencia de una incompatibilidad entre la dinámica de la oferta externa de capital financiero, y el ritmo al cual se va expandiendo su demanda interna del mismo, a través del tiempo.

La perspectiva neoliberal niega que tal incompatibilidad exista. Desde tal perspectiva, bastará preservar el equilibrio de las cuentas fiscales, asegurando con ello alzas moderadas de los precios internos (baja inflación), para que la libertad en el mercado de capitales induzca conjuntos de políticas macroeconómicas, a su vez promotoras de la adecuación intertemporal entre los flujos externos de capital financiero y la demanda y utilización interna de estos flujos.¹³

iv] Diversos, si no opuestos, son los puntos de vista neoestructuralistas, emergentes en la CEPAL. De acuerdo con ellos, en las fases de elevada disponibilidad de recursos externos, y asimismo, de alza de los niveles de demanda agregada y de actividad, los comportamientos de los acreedores a que se hizo referencia anteriormente, así como las políticas que alientan el ingreso de recursos, conducen a resultados fuertemente negativos. En efecto, tales comportamientos y políticas dan lugar a flujos de ahorro externo que terminan por comprometer la sostenibilidad macroeconómica, en los países emergentes hacia donde se dirigen.

Según se aduce, aquellos comportamientos, y las políticas liberalizadoras que los aseguran, llevan a que las economías de esos países ingresen de más en más en las antes denominadas "zonas de vulnerabilidad"; su rasgo principal consiste

¹³ El enfoque monetario de la balanza de pagos puede considerarse una forma extrema de la perspectiva mencionada. Éste postula que, de la adopción de un tipo de cambio fijo y de un régimen de caja de convertibilidad resulta la regulación automática de la emisión monetaria, la cual obliga a las autoridades económicas a preservar el equilibrio fiscal. Así pues, en el marco de ese enfoque, se percibe a este último como una de las políticas macroeconómicas "espontáneamente" inducida por el libre movimiento de los flujos de capital.

en la emergencia de ciertos indicadores macro de especial relevancia que dan señales de deterioro capaces de alterar las expectativas, con el paralelo aumento de la volatilidad de los capitales, y el virtual debilitamiento o reversión de sus flujos de ingreso.

v] Cabe aclarar que estas señales tienen en su base la acumulación de un ingente volumen de pasivos externos, el considerable porcentaje de pasivos de corto plazo que forman parte de estos mismos, así como la cantidad de pasivos líquidos que también los componen. Tal acumulación incide directamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en tanto implica sucesivos aumentos de los servicios de la deuda global. Pero también incide indirectamente: el aflujo significativo y sostenido de recursos externos trae consigo la revaluación cambiaria, con efectos negativos en la balanza comercial de economías en franca apertura, y por ende, en las dimensiones del déficit en cuenta corriente. En conexión con este déficit, pero también con el volumen y composición de la deuda acumulada, emerge una dependencia creciente de flujos de capital adicionales, y a la larga, la necesidad de refinanciar pasivos en su vencimiento.

En síntesis, la evolución y el estado de la cuenta capital y de sus componentes; la marcha efectiva y previsible de las cuentas comercial y corriente; los niveles que haya ido alcanzando la revaluación cambiaria; y las perspectivas en cuanto a disponibilidad y requerimientos de recursos externos en plazos venideros, constituyen y expresan variables macroeconómicas fuertemente asociadas a la sensibilidad de los agentes financieros. En la medida en que esta última se exacerba, aumentan las posibilidades de cambios de expectativas, y más aún, de reversión brusca de las mismas.

Al concretarse, tal reversión trae consigo una aguda merma o una alteración del sentido de los flujos de recursos internacionales. A su vez, se produce una caída de la demanda global y de los niveles del producto (y de sus tasas de crecimiento), tipificándose el comienzo de un ciclo de contracción económica.

vi] Aunque cruciales, las tendencias resumidas en el párrafo anterior no son las únicas relacionadas con la insostenibilidad macroeconómica originada por la liberalización de los movimientos internacionales del capital financiero. Existen otras que se encuentran vinculadas, en última instancia, a la inversión real de presencia significativa de la misma en la producción de bienes intercambiables, y a las contribuciones del ahorro externo e interno a su financiamiento.

vii] La preservación del equilibrio en el ámbito fiscal (o de márgenes acotados de desequilibrio), y las limitaciones y cautelas asumidas en el manejo de las variables monetarias, han traído consigo el alza de la tasa básica de interés de las operaciones financieras de los mercados emergentes realizadas en sus propias monedas, y el alza de los *spreads* correspondientes (véase la nota 12). Por otro lado, de la revaluación cambiaria que se va verificando en estos mercados resul-

ta, también, la elevación de esa tasa en aquellas otras operaciones llevadas a cabo internamente en moneda foránea. Así pues, y en lo que respecta a las tasas recién mencionadas y a los movimientos de capital, se establecen relaciones recíprocas favorables: para alcanzar niveles elevados en moneda nacional, se configuran como elemento de atracción de flujos positivos de capital internacional; pero a la vez, la incidencia de estos flujos en el tipo de cambio eleva el valor de esa tasa en moneda foránea, preservando o reproduciendo el atractivo de los mercados emergentes, para tales flujos.

viii] Sin embargo, tal atracción –en la que juegan esos niveles de las tasas básicas de interés– no es independiente de las tasas de beneficio que puedan alcanzarse con las inversiones en capital productivo efectuadas en tales mercados. La razón es ampliamente reconocida: en última instancia, estos beneficios son los que pueden hacer viables y sostener, a largo plazo, las remuneraciones del crédito externo.

ix] La voluntad de compromiso de ese desempeño necesario se relaciona con las dificultades encontradas en las economías emergentes para alcanzar niveles elevados de productividad y rentabilidad en conjuntos amplios de inversiones reales. Como elemento común (y más general) subyacente en esas dificultades, se encuentra el rezago tecnológico de tales economías, en comparación con el rápido avance técnico observado en las economías desarrolladas, en los últimos cuatro o cinco lustros. En las economías emergentes existirán actividades productoras de bienes intercambiables en que el rezago mencionado, por su índole y entidad, será determinante en la imposibilidad de emprenderlas, o durante periodos muy prolongados. Asimismo, incluso en algunas actividades productoras de bienes no intercambiables, el rezago tecnológico conducirá a emprender estas actividades de forma acotada, a raíz del implicado en la comparación de sus altos costos con los del financiamiento a que haya que recurrir.

Es preciso volver a referirse a la producción de bienes intercambiables, en gran parte de la cual es factible ir incorporando o adaptando el ingente avance tecnológico de periodos recientes. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que esa posibilidad se ve condicionada y acotada, en la experiencia latinoamericana de los años noventa, por dos de sus características: la apertura del comercio exterior y la paralela liberalización de los movimientos internacionales de capital. Como ya se indicó, los ingresos masivos de flujos financieros externos que acompañan a esta liberalización suscitan una tendencia pertinaz a la revaluación cambiaria, desestimulante de la expansión de las actividades exportadoras, y a la vez comprometedoras de las actividades con cuya producción las importaciones pasan a competir ventajosamente.

Otros elementos inciden en el sentido de acotar las dimensiones de la inversión real. Ya se ha señalado que, en los años noventa, la IED se configura como el tipo de flujo financiero externo de mayor dinamismo, de tal modo que su pro-

porción en el total se ve incrementada. Sin embargo, gran parte de ésta no se plasma en inversiones adicionales, sino en adquisiciones de empresas preexistentes. Un ejemplo característico lo constituye la IED realizada en América Latina en los años noventa, de la cual 50% adoptó esta segunda forma. Hacia la relativa carencia de la inversión real apuntan, también, las exigencias de la política fiscal, que usualmente imponen límites a los esfuerzos en pro de la inversión pública. Similar tendencia limitante asumen las inversiones en actividades privatizadas, donde la procuración de beneficios extraordinarios lleva también a limitarlas o a retardarlas, muchas veces soslayando el cumplimiento de compromisos contractuales.

x] Los puntos previos (vii a ix) han destacado las dificultades que encuentran las economías emergentes –a base del juego de las fuerzas del mercado, y en particular, de una rápida liberalización comercial y financiera– para encontrar conjuntos amplios de inversiones reales eficientes, y para conducir una parte adecuada de éstas hacia la producción de bienes intercambiables. Pero estos requisitos atinentes a la inversión real y a su composición no son los únicos que deben considerarse, en lo que concierne a la sostenibilidad (o insostenibilidad) macroeconómica relacionada con los flujos de capital foráneo.

El mantenimiento intertemporal de ciertos equilibrios macroeconómicos esenciales depende de que los ahorros interno y externo se complementen, confluyendo en proporciones adecuadas hacia el financiamiento de la inversión real. La razón de este requisito básico obedece a que ambos tipos de ahorro inciden en las cuotas partes ideales con que propietarios nacionales y foráneos participan de los valores y rendimientos de los activos totales de la economía emergente de que se trate. De ahí que, si el ahorro interno resulta persistentemente reducido, con el tiempo se incrementarán las dificultades para remunerar el ahorro externo (o la cuota parte creciente de propiedad ideal foránea que éste va generando).

Las posturas neocepalinas enfatizan que, con la reciente apertura financiera, los ingentes flujos de ahorro externo no se han venido configurando como complementarios del ahorro interno, sino que han propendido a sustituirlo. La relativa carencia de oportunidades de inversión real, a la que ya se hizo referencia, afecta particularmente al capital nacional, dadas sus claras dificultades para competir con el de propiedad extranjera (dificultades que, por lo demás, se ponen de manifiesto en la expansión de la IED y en la compra de activos preexistentes). Tal carencia es por sí misma una fuente de desestímulo al ahorro interno. Sin embargo, la fuente principal se encuentra en el cambio de los hábitos de consumo y en las facilidades que se encuentran para incrementarlo significativamente. En efecto: de un lado, proliferan nuevos bienes de consumo conspicuo, en buena medida accesibles por la vía de las importaciones, cuya adquisición pasa a ser sistemáticamente fomentada mediante una intensa liberalización; del otro, el flujo masivo de fondos externos contribuye en mucho a financiar esas adquisiciones.

Como es claro, las razones recién mencionadas están en la base de una fuer-

te preferencia por el consumo, reiteradamente renovada en los periodos de auge de los flujos de ahorro externo, y de la merma concomitante y complementaria de los esfuerzos de ahorro interno.

xi] Las carencias en materia de inversión real, las que simultáneamente se dan en las inversiones en bienes intercambiables, y asimismo, las debilidades que se generan en el ámbito del ahorro interno, se hallan vinculadas, y a la vez encuentran una expresión concreta de particular relevancia, en el *modus operandi* de los sistemas financieros internos.

Un primer rasgo de estos sistemas es el de su proceso incompleto, en tanto carecen del segmento de préstamos a largo plazo, y las transacciones de los llamados “derivativos” son incipientes y escasas. Por otra parte, su funcionamiento no gira sólo en torno a las tasas de interés (en moneda nacional y foránea) genéricamente mencionadas con anterioridad. En decir que éstas se expresan, en la práctica, como un conjunto de tasas aplicables a préstamos y a la remuneración de otros activos financieros, que supuestamente variarán en consonancia con los plazos y niveles de riesgo respectivos. Pero según se aduce, tales sistemas carecen de marcos de regulación y de supervisión prudenciales, que favorezcan la generación y habiliten el uso de conjuntos de tasas “adecuadas”, esto es, compatibles con el funcionamiento eficiente de éstos.

En particular, en periodos de sobreabundancia de fondos externos, esa carencia o ineficacia de los marcos regulatorios conduce a descuidar la compatibilidad entre los plazos de los créditos obtenidos y otorgados, así como entre las monedas en que se contraen unos y otros. Es así como la relativa desregulación de los sistemas financieros locales –que supuestamente trae consigo los beneficios de la “libertad de mercado”– da lugar a descalces de plazos y monedas, y virtualmente a crisis significativas y prolongadas de los propios sistemas.

Como ya se dijo, la internacionalización y globalización financiera reciente (años noventa) estuvo signada por una presencia predominante de los capitales privados. Pero además proliferaron las relaciones de crédito sin intermediación de los sistemas financieros y/o bancarios, sino contratadas entre empresas y prestamistas específicos. Éste es otro ámbito donde se han verificado descalces de plazos, y sobre todo de monedas, que terminan por condicionar, también, el buen funcionamiento de los sistemas financieros internos.

xii] Mirándolas en conjunto, las consideraciones anteriores ponen de manifiesto el carácter procíclico de los flujos financieros internacionales, en lo que concierne a su incidencia en las economías emergentes.

Existen periodos de auge en los movimientos de estos flujos, apoyados en políticas económicas que los favorecen, las cuales son –en buena medida– inducidas por esos mismos movimientos. Sin embargo, tales movimientos suelen conducir, a la larga, a crisis de intensidad variable, aunque siempre significativas y estrechamente relacionadas entre sí.

El primer aspecto de estas crisis concierne a las cuentas externas. El auge en los ingresos de recursos financieros trae consigo una fuerte acumulación de pasivos en la cuenta capital, y como contracara, la emergencia y la agudización del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Un segundo aspecto se asocia directamente al anterior: el que se expresa a un tiempo como crisis cambiaria y como severo compromiso de las reservas de divisas.

Las dificultades de pagos en las cuentas externas recién mencionadas, así como las carencias reales o potenciales en los montos de divisas que esos pagos requieren, son acompañadas por un giro desfavorable de las expectativas, el cual implica una sensible merma de la demanda global, relacionada con un tercer aspecto de las crisis antedichas: el que se expresa en la contracción del nivel de actividad económica (o de su tasa de crecimiento), y en la paralela agudización de los problemas ocupacionales.

Las crisis cambiaria y de pagos externos, y asimismo las tendencias contractivas de producción y empleo, inciden, comprometiéndola, en la normal forma de operar de los sistemas financieros internos de las economías mencionadas. Ello a veces se refleja en el cierre de algunas entidades bancarias, pero su efecto negativo mayor concierne a la necesidad de un amplio apoyo público para muchas de ellas.

Como es notorio, los distintos aspectos de las crisis aludidos en los párrafos anteriores ocasionan problemas en el ámbito fiscal. Por lo general, éstos han sido enfrentados con “políticas de ajuste”, portadoras también de un claro sesgo procíclico. En efecto, a lo sumo estas políticas extreman la preocupación por la compatibilidad intertemporal de ingresos y gastos públicos,¹⁴ en tanto que excluyen las acciones del Estado capaces de coadyuvar a atenuar los efectos y a la superación de aquellos rasgos básicos de las crisis en cuestión.

xiii] Las crisis a que alude el punto anterior presentan costos significativos, que en ciertos casos llegan a ser extremadamente elevados. En cuanto a esos costos, un primer aspecto que debe destacarse es el de los impactos de corto plazo de las crisis mencionadas.

Éstas se originan en cambios de expectativas de los agentes financieros, cambios que conducen a *shocks* externos fuertemente negativos. El alto endeudamiento previo y las reservas fácilmente agotables exigen medidas inductoras de una rápida reducción del gasto interno. Y esta reducción provocará una caída abrupta del producto real, que se distanciará, pues, del nivel del producto potencial alcanzable con la capacidad instalada preexistente.

Sin embargo, más allá de estos costos casi inmediatos, existen otros que se verifican en el mediano plazo, afectando la trayectoria de la economía emergente de que se trate, o si se quiere, suscitando problemas durante su recuperación.

Un primer aspecto de este tema concierne a la inversión y a las limitaciones

¹⁴ A este tema del equilibrio fiscal se vuelve más adelante.

que esta economía induce en los ritmos del crecimiento a futuro. En lo inmediato, el ingente aumento de la capacidad ociosa que acompaña a la abrupta caída del producto constituye un fuerte desestímulo a la inversión real. Es importante señalar los efectos secundarios de ese desestímulo. Si bien se mira, la merma de la inversión en la fase contractiva trae consigo la reducción de los esfuerzos por acercarse a la frontera tecnológica que se venían realizando en múltiples actividades. Ese menor esfuerzo implicará una mayor dificultad futura para lograr este acercamiento, la cual resultará a su vez limitante de las oportunidades (también futuras) de inversión real.¹⁵

En breve, según se aduce, la caída de la inversión en la fase contractiva incide negativamente en los valores del coeficiente de inversión (I/PIB) que se alcanzan en la fase expansiva ulterior. Las implicaciones concernientes al producto son obvias. En la última de las fases mencionadas se parte con bajos niveles del mismo, en circunstancias que –además– sólo se logran a ritmos de crecimiento inferiores a los del pasado, y a veces significativamente inferiores.

Se reconocen también efectos de mediano plazo en el ámbito social, los cuales transitan por los problemas ocupacionales. La revolución tecnológica en curso tiende a enlentecer la generación de empleo formal, y en muchos casos, incluso entraña dificultades para ampliar significativamente la generación de puestos de trabajo a niveles de productividad reducidos (esto es, en condiciones de subempleo o de informalidad). Como es claro, este efecto negativo principal se verá agravado por la circunstancia de que, después de una contracción, el reencauzamiento se produce con tasas de inversión y de crecimiento inferiores a las del pasado, mientras el aumento de la oferta de mano de obra no sufre una afectación similar y paralela.

Según muestra la experiencia, la “dinámica estructural” recién esbozada, que implica el mantenimiento (y no la gradual eliminación) de los problemas antedichos, se refleja en los salarios reales, cuyo deterioro relativo resulta prolongado. Por lo demás, tal deterioro se configura como elemento explicativo clave de la persistencia de la pobreza y de la distribución regresiva del ingreso.

¹⁵ En este párrafo subyace cierto argumento básico, considerado con anterioridad. Según se indicó, en condiciones de liberalización comercial, se tiende a generar y a reproducir una disparidad de ritmos de avance técnico entre centros y periferia. Sin el recurso a políticas tecnoproductivas adecuadas, esta disparidad obrará en perjuicio de la competitividad periférica, comprometiendo parcialmente su aptitud para invertir, y limitando el nivel máximo alcanzable por su coeficiente de inversión. Según se sostiene, esta tendencia se ve agravada en las fases recesivas de los ciclos. Con el advenimiento de las éstas, al generarse capacidad ociosa y reducirse la inversión, menor habrá de ser el número de actividades donde se puedan alcanzar niveles tecnológicos compatibles con la competitividad. En este reencauzamiento se estará, pues, frente a una frontera tecnológica más lejana que antes de la contracción, al tiempo que se tornará inviable reaprovechar la capacidad instalada en múltiples actividades, afectadas por la obsolescencia tecnológica. En definitiva, estos dos elementos confluyen en la explicación de la dificultad de volver al coeficiente de inversión previo a los movimientos contractivos. Un breve ejemplo ilustra el tema: en la experiencia latinoamericana, este coeficiente cayó 1.5 puntos porcentuales en los años 2000-2002, respecto de su valor medio en 1992-1999, situándose por debajo del que correspondiera a la “década perdida”.

Asimismo, existen fenómenos de mediano plazo relacionados con las crisis de los sistemas financieros internos de las economías emergentes. Los hechos son indicativos de que la restauración de sistemas financieros comprometidos requiere periodos de tiempo significativos, a lo largo de los cuales se generan efectos adversos en distintos ámbitos de esas economías. Los más directamente visibles consisten en el desvío de recursos públicos desde el gasto social y en infraestructura para el apoyo a bancos (y también a empresas) fuertemente endeudados.

3. *Hacia una macroeconomía para el desarrollo*

i] En la década que media entre 1994 y la actualidad, tanto en trabajos institucionales como en esfuerzos de especialistas ligados a la CEPAL, se fue elaborando una concepción macroeconómica que procura considerar y a la vez generar condiciones propicias para el desarrollo económico y social.

Tal concepción, que adquiere perfiles analíticos cada vez más claros en años recientes,¹⁶ parte de reconocer que los equilibrios macroeconómicos resultan cruciales para el crecimiento productivo y, por ende, para la continuidad del desarrollo, globalmente considerado. Pero al mismo tiempo, enfatiza que “existe una grave falta de comprensión” (Ffrench-Davis, 2005, p. 20) acerca de los que pueden legítimamente considerarse “fundamentos sanos” de la conducción macroeconómica, en tanto llevan no sólo a una relativa estabilidad de las variables pertinentes, sino también a su base esencial: la sostenibilidad del propio crecimiento (y/o desarrollo).¹⁷

De lo afirmado se infiere que la concepción mencionada bien puede catalogarse como “productivista”, para así diferenciarla de la postura “financierista”, de creciente presencia a partir de los años noventa, tanto en el ámbito de las ideas y marcos analíticos, como en la conducción económica concreta de las economías emergentes.

ii] Conviene referirse brevemente a las bases principales de esta postura, la cual sostiene que el control de la inflación, el equilibrio fiscal, y la apertura completa de la cuenta de capitales son suficientes para alcanzar el equilibrio en las variables financieras, el que a su vez –en condiciones de liberalización comercial– conduce a equilibrios macroeconómicos generalizados, y asimismo, a la continuidad del crecimiento.

Esa visión optimista no ha sido confirmada por la experiencia asociable a *shocks*

¹⁶ Un punto clave en ese avance está constituido por el amplio abordaje del tema pertinente, contenido en Ffrench-Davis (1999). Hay que señalar que el examen de este tema posee antecedentes relevantes en trabajos de Ramos (1985 y 1986) y de Devlin (1989).

¹⁷ Puntos de vista convergentes o complementarios con los que sostiene R. Ffrench-Davis en su artículo de 2005, se encuentran en otro del mismo año, de J. A. Ocampo (2005a), mencionado en la bibliografía.

financieros externos, cuando a ellos se enfrentan las economías emergentes. En los años noventa, las de América Latina proceden a una decidida apertura financiera, y alcanzan claros éxitos en reducir la inflación y equilibrar las cuentas fiscales. Sin embargo, la actividad económica de esos años se muestra francamente inestable, con cambios del PIB inducidos por variaciones de la demanda agregada, dependientes de la evolución de los flujos de capital. Por otro lado, en el este asiático se siguieron cumpliendo los requisitos convencionalmente considerados prioritarios, a saber, baja inflación y excedentes fiscales. Pero al atenuar el control de los movimientos financieros, se comprometió la sostenibilidad de los equilibrios en la economía real, que aquellos países habían mantenido hábilmente, en los decenios previos. Así pues, al estallar la crisis asiática, la mayoría de los países emergentes se había adherido y diseñado una “macroeconomía financierista”, bajo una fuerte influencia de especialistas en la colocación de fondos planeada para horizontes cortos, tras la búsqueda de rentas financieras (*financial rent-seeking*). La contracara de este *modus operandi* prioritario es el franco descuido de condiciones y plazos de la sostenibilidad económica real.

iii] Al hacer referencia a una concepción macroeconómica “productivista”, al enfatizar que ésta envuelve y supone un “crecimiento real sostenible”, y también al propugnar una “macroeconomía para el desarrollo”, se están utilizando nomenclaturas convergentes. En todas ellas subyace un referente básico de desarrollo (o crecimiento y transformación productiva) con equidad, en el cual se cumplen, a la vez, condiciones lógicas de viabilidad y eficiencia. En efecto, según pudo verse en el capítulo II, ambas condiciones se verifican en tanto este referente considera la incorporación de progreso técnico y la reabsorción de mano de obra subempleada a los ritmos máximos factibles, bajo supuestos alternativos sobre la distribución del ingreso y sobre la propensión a ahorrar correspondiente.

Un tipo de referente lógico-formal como el indicado tiene como función y objetivo definir los lineamientos generales de estrategias alternativas de desarrollo a largo plazo, donde se tomen en cuenta algunas características de lo real privilegiadas por su virtual importancia. A cada una corresponderá cierta dinámica productiva, y asimismo, ciertos comportamientos intertemporales de la composición de la producción de bienes y servicios y de la absorción de fuerza de trabajo.

Sin embargo, reconocer esta necesidad de definir y apoyarse en estrategias de largo plazo relativas al ámbito de lo real, no implica negar que tal esfuerzo básico ha de estar asociado a la consideración del carácter cíclico propio de la evolución reciente de las economías emergentes, y junto con ello, a un esfuerzo concomitante de atenuar sus movimientos al alza y a la baja, y de diseñar para ello conjuntos adecuados de políticas macroeconómicas.

iv] Las consideraciones anteriores sustentan lo que podría considerarse como “una definición integral de equilibrios macroeconómicos” (French-Davis, 2005,

p. 25). Como se infiere de esas consideraciones, un punto de apoyo clave de tal definición consiste en el trazado de lineamientos estratégicos generales sobre lo real, con énfasis en el ámbito tecno-productivo, así como en el de la ocupación de mano de obra a niveles de capacitación y productividad crecientes. Aunque aproximativos, y por ende necesariamente flexibles, tales lineamientos habilitan un abordaje también tentativo de algunas de las condiciones y variables macroeconómicas más cercanas a esos ámbitos. Tales condiciones macroeconómicas corresponden a la inversión eficiente en capital físico, al porcentaje de la misma destinado a la producción de bienes intercambiables, y al financiamiento de tales inversiones a base de una cuota parte adecuada de ahorro interno.

Junto a estos elementos cruciales de la definición antedicha, existen otros también de gran relevancia, concernientes a las relaciones financieras externas. Al respecto, se destaca la importancia de establecer un control adecuado de los pasivos netos, y sobre todo de la participación de los de corto plazo en la deuda externa, de modo de evitar descalces de monedas y de plazos, o de mantenerlos en dimensiones moderadas. Esta misma dirección se configura también como principal, en lo que concierne a la regulación y supervisión prudenciales de los sistemas financieros internos, al tiempo que, siguiéndola, se promueve la transparencia de los mismos.

Prevenir la emergencia de crisis e incentivar la producción de bienes intercambiables constituyen bases esenciales de la sustentabilidad del comportamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en el sentido de que evitan que surjan en ella déficits incontrolados, comprometedores de la estabilidad de la economía en su conjunto. Pero tanto este comportamiento como sus condicionantes directos e indirectos mencionados líneas arriba, resultan dependientes de ciertos precios clave, para los cuales es menester mantener niveles "correctos", y promover variaciones "adecuadas", esto es, conducentes a la preservación de ciertos equilibrios macroeconómicos básicos. La compatibilidad estructural (de largo plazo) de las cuentas fiscales se perfila como el requisito básico para preservar la tasa de inflación en dimensiones reducidas. Ambas se relacionan estrechamente con la consecución de tasas de interés y tipos de cambio reales también "correctos" o "adecuados", desde el ángulo de su incidencia en la inversión global y en la de bienes intercambiables.

v] Como es claro, el punto previo contiene una enumeración no exhaustiva de los elementos y variables de especial relevancia cuando se busca una definición, si no plenamente integral, al menos amplia y abarcativa de los equilibrios macroeconómicos.¹⁸ También es claro que la focalización y los intentos de inci-

¹⁸ Los documentos de CEPAL de 2000, 2001 y 2002 retoman el concepto de pacto fiscal y reiteran los cinco objetivos principales, definidos en el que data de 1998 (véase capítulo 12, ii, 3 y 4). Sin embargo, en los primeros documentos mencionados, este concepto se integra a un contexto analítico renovado, en que las ideas cepalinas originarias vuelven a incidir en los cambios de estructuras (productivas y ocupacionales) en el desarrollo, y en conexión con ello, el protagonismo del Estado en su impulsión. Por

dir sobre esos elementos y variables –más allá de las marcadas especificidades de cada caso– deben verse a la luz de los movimientos cíclicos –de auge o declinación– que vayan presentándose.

En lo que concierne a los años noventa, la experiencia muestra que es en los periodos de auge donde se encuentra el origen y se conforman las condiciones básicas para el comportamiento cíclico de las economías emergentes. La verdadera clave de este comportamiento ha sido la franca apertura de la cuenta de capitales durante tales periodos, de la cual se derivan niveles y composiciones de la deuda externa que terminan siendo insostenibles.

Se reconoce con suma frecuencia que la globalización, y particularmente la que se da en los mercados financieros por la vía de la liberalización de los movimientos internacionales de capital, resta grados de libertad a las políticas económicas internas. Por tal motivo hay que tener presente la posibilidad y necesidad de hacer uso de los márgenes de maniobra que siguen prevaleciendo.

Especial relevancia tiene la utilización de aquellos márgenes que permiten regular la entrada de capitales (o prevenir sus efectos negativos, con medidas como el pre-pago de deuda externa y el incremento programado de reservas internacionales). Sobre todo cuando se la asocia a otras políticas prudenciales (por ejemplo, la conformación de fondos de estabilización y las mejoras del balance fiscal), esta regulación, y la merma de la vulnerabilidad externa, puede abrir espacio para emprender políticas monetarias y cambiarias anticíclicas, evitando el recalentamiento excesivo de la actividad económica propio de las fases de auge. Sin embargo, las políticas adoptadas en estas fases son relevantes para las que se logran seguir en la fase opuesta; y esto porque, cuando estalla una crisis, se parte de mejores condiciones para emprender políticas internas que contribuyan a minimizar sus efectos negativos y a acelerar la recuperación.

Los hechos parecen confirmar estos efectos secuenciales –tanto negativos como positivos–, en cuyo trasfondo se encuentra, en última instancia, el cuidado con los ingresos de capital financiero, cuando éste tiende a fluir en abundancia. Así, las políticas económicas pasivas o neutrales, junto con el aumento de “la vulnerabilidad ante las crisis externas [han resultado] extremadamente costosas para las economías emergentes” (Ffrench-Davis, 2005, p. 26). Son ejemplos los seguidos por “México en la primera mitad de la década pasada, [y por] Argentina durante toda ella” (Ffrench-Davis, 2005, p. 26). Contrariamente, Corea y Malasia, dos países que “desarrollaron políticas macroeconómicas [...] activas y consistentes” (Ffrench-Davis, 2005, p. 26), lograron recuperaciones rápidas y efectivas después de crisis graves, siguiendo cada uno políticas compatibles con sus especificidades.

otra parte, tales documentos brindan mayor relevancia a la necesidad “de fijar los objetivos fiscales [...] en términos de una definición del déficit estructural” (CEPAL, 2000a, p. 222). Puesto en otros términos, se enfatiza que la política fiscal debe “inscribirse en un marco plurianual y regirse por criterios de largo plazo orientados a garantizar un equilibrio fiscal estructural, que admita superávit y déficit coyunturales moderados y contracíclicos” (CEPAL, 2002, p. 107).

vi] En suma, se trata de concebir y diseñar, de acuerdo con circunstancias específicas, una “macroeconomía para el desarrollo” que reconsidere objetivos reales y de largo plazo –incluyendo metas de empleo y equidad–, pero que vaya aplicándose en un marco de control y atenuación de los movimientos cíclicos del nivel de actividad.

La definición de esos objetivos y la construcción de este marco envuelven un quehacer político persistente, aunque no por ello delineado con rigidez o inflexibilidad. Pero ese quehacer –que bien puede entenderse como el armado a la vez decidido y paciente de una política nacional de desarrollo– se encuentra inmerso en lo que ha sido caracterizado como un “síndrome de doble electorado” (Pietrobelli y Zamagni, 2000, citados en Ffrench-Davis, 2005, p. 27): el de la contradicción entre la voluntad de las mayorías, democráticamente sustentada, y la necesidad de conocer los intereses de los inversores financieros (en general muy poco orientados hacia la inversión productiva).

Más en concreto, en los días que corren, se enfrenta reiteradamente el riesgo de que las decisiones de las autoridades políticas –que debieran tomarse teniendo en cuenta horizontes de largo plazo, y en busca de un crecimiento sostenido con mejoras persistentes de la productividad y equidad– privilegien tácitamente los puntos de vista de expertos en microfinanzas, capaces de exacerbar las tendencias especulativas, y de conducir a los ajustes traumáticos que suelen derivar de esta tendencias.

ANEXO

LA INTERNACIONALIZACIÓN FINANCIERA: LOS HECHOS RECIENTES Y SU SIGNIFICADO

Como ya se anticipó, este breve anexo atañe también a las temáticas financiera y macroeconómica, favoreciendo la comprensión de argumentos precedentes.

i] En los tres decenios previos al actual (años sesenta, ochenta y noventa) hubo cambios significativos, con respecto a las corrientes financieras internacionales. Un aspecto destacable de esos cambios consiste en la elevada magnitud de los flujos que las conforman, así como la alta presencia de capital privado en estos últimos.

ii] La evolución de tales flujos es conocida. En el decenio de 1970 se colocaron fondos de excedentes de los países petroleros en grandes bancos, y a través de éstos, se pusieron a disposición de diversas economías en desarrollo, en volúmenes considerables.

En el decenio siguiente, cuando se dio la crisis de México de 1982, se produjo en las economías de ese tipo una escasez de financiamiento externo, la cual fue particularmente severa en los países latinoamericanos.

Ya en el decenio de 1990, estos países volvieron a recibir financiamiento abundante, pero no sin notoria volatilidad e intermitencia. Fuertes corrientes de capital retornaron entre 1991 y 1994. Sin embargo, a fines de este año sobrevino en México la llamada “crisis del tequila”, que dio lugar a una salida de flujos de cartera que se prolongó hasta el año 1995. Esta salida, que se verificó primero en México, se reprodujo por “contagio” en la economía argentina, afectándola durante un lapso similar. Ya en 1996-1997 hubo un renovado acceso al financiamiento externo, en tanto que en el periodo ulterior –entre 1998 y 2002– se produjo una nueva escasez, ahora por efecto de contagio de la crisis asiática de 1997.

iii] En lo que concierne a los movimientos internacionales de capital, las economías emergentes del este del Asia muestran una evolución a la vez paralela y disímil de la verificada en las del área latinoamericana. Como ya se indicó, durante los años ochenta, estas últimas sufrieron una aguda escasez de financiamiento externo. En cambio, las primeras –con la única excepción de Filipinas– no se vieron afectadas por los vaivenes de los mercados financieros internacionales: sobre la marcha tomaron medidas paliativas, evitando así posibles efectos de contagio. Asimismo, a juzgar por la experiencia, hasta 1996 estas economías parecían inmunes a inestabilidades asociadas a los flujos de capital, tanto por su prosperidad continuada, como por su comportamiento inafectado por la crisis del tequila. Sin embargo, los “acontecimientos posteriores muestran que ya no operó esa inmunidad, lo que implica que ambas regiones soportaron fuerzas desestabilizadoras comunes” (French-Davis y Ocampo, 2001, p. 3).

iv] Los movimientos de capital a que se viene aludiendo, así como los cambios que envuelven, guardan relación y encuentran apoyo en ciertas mutaciones institucionales acaecidas concomitantemente. La más general atañe a la liberalización de esos movimientos, y junto con ello, a la reducción de restricciones para el uso de monedas extranjeras. Este fenómeno de la liberalización financiera se va extendiendo a más y más países en las décadas de 1970 y 1980, y no sólo sigue ampliándose en la década ulterior, sino que acentúa su profundidad, en términos de la supresión de normas preexistentes. Cabe observar, empero, que el señalamiento de esta tendencia no obsta para reconocer que tanto los ritmos como la profundidad de la apertura financiera varía por países, y que en diversas economías emergentes –notoriamente las del sudeste asiático– se va realizando con marcada cautela (caso Taiwán).

Otros fenómenos convergen con las mutaciones institucionales aludidas, y son particularmente significativos en los años noventa. Éstos tienen en su base la intensidad de las innovaciones en materia de informática y de telecomunicaciones y las posibilidades que permiten el uso de técnicas cada vez más refinadas en las transacciones financieras, dando lugar, incluso, a la emergencia de nuevos tipos de activos y métodos de análisis de perspectivas y de evaluación de riesgos.

Todo indica que aquellas mutaciones institucionales y las resultantes de la revolución tecnológica brindaron mancomunadamente contribuciones fundamentales al notable auge de los flujos financieros internacionales de los años noventa. Mundialmente, el volumen de los activos financieros ha “estado evolucionando a una velocidad mucho más acelerada que el comercio internacional y [...] la producción” (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001, p. 4). En otras palabras, en esos años se verificó una disparidad o asimetría entre el ritmo de aumento de los activos reales y el correspondiente a los activos financieros. Por otra parte, este proceso de creciente “financierización de la riqueza” se viene dando –según se indicó– en un marco de fuerte aumento de los movimientos internacionales de capital, habitualmente caracterizado como de “globalización financiera”.

v] La composición de las corrientes financieras internacionales hacia las economías emergentes muestra un cambio significativo en la década de 1990, respecto de la que fuera peculiar de los años setenta, cuando había un claro predominio de los créditos bancarios de largo plazo, con estados y entidades públicas como destinatarios principales. Ya en la década antedicha, los capitales se orientan hacia una mayor variedad de destinos, e incluyen, por ejemplo, las inversiones de cartera, los préstamos bancarios de corto y mediano plazo y los depósitos a plazos reducidos. Aún más, las nuevas orientaciones, que en general son de corto plazo o líquidas, pasan a constituir una elevada proporción de la oferta global de financiamiento externo. Es así como, paradójicamente, una composición más diversificada de este financiamiento trae consigo la presencia de flujos, sujetos a cambios de expectativas, y en conexión con ello, a una notoria volatilidad.¹⁹

¹⁹ Es de observar que esta composición sufre alteraciones en distintos periodos. A modo de ejem-

La volatilidad se liga al hecho de que la misma opera en el mediano plazo, configurándose, pues, como un fenómeno que afecta el desempeño de las economías emergentes, a lo largo del tiempo. Cabe tener en cuenta que cada flujo específico de capital de alta liquidez suele ingresar a las economías emergentes tras la búsqueda de ganancias, las cuales bien pueden realizarse por la vía de un flujo ulterior de sentido inverso (esto es, de egreso de recursos financieros). Pero ante expectativas favorables, se producen conjuntos de operaciones de ingreso de capitales, en cantidades que compensan las salidas con el logro de aumentos de los ingresos netos a ritmos elevados. Asimismo, una tendencia de sentido inverso se intensifica con la acumulación de pasivos externos: a mediano plazo, la probabilidad de cambio de las expectativas es capaz de inducir salidas masivas de recursos, implicando una fuerte reducción del ritmo de sus ingresos netos, o aun, el surgimiento de flujos negativos.

Si bien en su base se encuentran los flujos y reflujos de los capitales externos que operan a corto plazo, la volatilidad de mediano plazo no concierne sólo a éstos, sino al conjunto de los movimientos financieros, incluidos los de largo plazo y plazos intermedios. Cuando las expectativas son favorables, el ingreso de los capitales de corto plazo procede con intensidad, lo cual favorece los ingresos de los capitales de largo plazo, en tanto la fuerte disponibilidad de los primeros obra como confirmación visible –y aparentemente inequívoca– de un marco de expectativas promisorias. Lo opuesto ocurre cuando las expectativas cambian de signo: los capitales de corto plazo –muchos de ellos de índole especulativa– captan las nuevas señales con rapidez, mermando su ingreso neto o transformándolo en negativo. El cambio incide en dirección similar sobre los capitales de largo plazo, que en parte lo perciben a través del comportamiento de los capitales de corto plazo o especulativos.

Por lo demás, en las economías emergentes, la volatilidad de los capitales foráneos está vinculada a la actuación de agentes y analistas financieros, que por un lado vehiculan buena parte de las entradas y salidas de esos capitales, y por otro, estudian y delinear los resultados esperables. Ambos actores del mundo de las finanzas confluyen en la tarea de percibir síntomas de cambios que tienden a alterar las expectativas, y también en la de captar los reflejos de esos síntomas en otro que los sintetiza: los movimientos previsibles, al alza o a la baja, de los ingresos netos de capitales de corto plazo.

vi] Como puede apreciarse, la volatilidad de mediano plazo de los capitales internacionales, globalmente considerados, se expresa y concreta en aquellos fenómenos a que se hizo referencia con anterioridad: abundancia al término de

plo, cabe señalar que, con posterioridad a la crisis del tequila, aumenta en América Latina la proporción correspondiente a la inversión extranjera directa (aunque en gran parte –alrededor de 40%– destinada a la adquisición de empresas, y no a la instalación de nueva capacidad productiva). Sin embargo, ese aumento no impidió que las dimensiones relativas de los flujos sujetos a la volatilidad siguiesen siendo considerables.

la crisis de los ochenta; breve escasez en el entorno de la crisis del tequila; nueva abundancia ulterior; reiteración de la escasez, a raíz de la crisis asiática.

Estos fenómenos, así como las consideraciones tejidas en torno a los mismos, ponen de manifiesto el carácter cíclico que adquieren los flujos de capital externo destinados a las economías emergentes, desde los años noventa. Tales flujos poseen un carácter procíclico, en tanto su abundancia o escasez se configuran como determinantes principales de las alzas y contracciones de los niveles de actividad que aparecen en esas economías, durante el periodo mencionado. Cabe señalar, además, que tales ciclos internos tienden a originarse en economías emergentes que son percibidas y calificadas como “exitosas”, y en conexión con ello, como propensas a la estabilidad.

Estos dos temas relevantes –es decir, la afluencia cíclica de capital externo y los ciclos internos generados en las economías antedichas– se examinaron en el texto principal (apartado III).

14. EL DESARROLLO COMO PROCESO INTEGRAL

En los inicios del siglo XXI se completa una década de esfuerzos en busca de la renovación del pensamiento cepalino, tanto en materia de interpretación como de propuestas sobre el desarrollo de América Latina. A ese esfuerzo no fue ajena la realización de diagnósticos y balances detallados sobre ese desarrollo, y sobre los desafíos envueltos en una virtual mejora de su dinámica y resultados.

Es así como, hacia fines de la década previa, se fue haciendo visible que la estrategia aperturista por entonces aplicada presentaba un déficit en cuanto a ritmos de crecimiento y a grados de vulnerabilidad macroeconómica; y muy en particular, notorias deficiencias en lo concerniente a la acentuación de la heterogeneidad estructural y de los problemas ocupacionales, y con ellos, los de la pobreza y la exclusión social.¹

Transcurrida la década antedicha, nuevos balances vienen a reafirmar tales puntos de vista, mostrando como principales cuestiones por resolver la frecuente exigüidad de las tasas de crecimiento del producto y de la productividad media; y también en muchos países, los considerables niveles de informalidad urbana y desempleo abierto, el deterioro de la distribución del ingreso y la emergencia de problemas de cohesión social y de gobernabilidad (CEPAL, 2000a, cap. II).

Como puede apreciarse, los puntos de vista recién mencionados conciernen a la vez a los ámbitos económico, social y político del desenvolvimiento, simultaneidad en cuyo trasfondo se esconde un retorno a la que se considera “la idea más cara a la historia de la CEPAL como institución: la del desarrollo como un proceso integral” (CEPAL, 2000a, p. 10).

Sin embargo, se cuida de señalar que una visión de ese tipo “implica algo más que la mera complementariedad entre políticas [...] económicas, [...] sociales, [...] de ordenamiento democrático [...] [y asimismo] ambientales” (CEPAL, 2000a, p. 12). Más bien, lo posible y conducente es ver el desarrollo como una totalidad en movimiento, a cuyo movimiento no es ajena la intencionalidad. Y esto tanto por la relevancia del accionar de ciertos agentes clave, como por el papel del Estado en el impulso de políticas en los ámbitos mencionados, que brevemente pueden denominarse “estrategias de transformación estructural”, las cuales son objeto del apartado I del presente capítulo.

Los documentos en que se plasma esa posición renovada vuelven a las cuestiones “más que económicas” del desarrollo, pero las abordan incorporando dos objetivos estratégicos adicionales: el primero consiste en el pleno ejercicio de la

¹ Estas deficiencias ya aparecen consignadas en CEPAL (1997).

ciudadanía, y el segundo, en el afianzamiento de las identidades culturales propias de la región. Estas cuestiones son tratadas en los apartados II y III de este capítulo 14, en tanto que el apartado IV rescata la particular importancia de tales puntos, en una visión ampliada y enriquecida del llamado “desarrollo integral”.

I. LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

i] Por su complejidad estas estrategias se presentan con base en el diagrama 1. Al inscribirse en la tradición del estructuralismo latinoamericano, la visión integral del proceso de desarrollo (o de las estrategias de transformación estructural, que la representan), parte del “contexto institucional”. En el nivel de abstracción más alto, esta designación engloba los ámbitos “social, político y cultural” de ese proceso (recuadro 1). Pero desde la perspectiva de países de menor desarrollo, como los latinoamericanos, en estos ámbitos se perfilan ciertos rasgos clave. A modo de ejemplo, merece destacar la presencia de una fuerte heterogeneidad que, más allá de poseer una clara base económica, se expresa en los perfiles de una estructura social condicionada por la presencia y reiteración de cierta dicotomía básica: la que se da entre inclusión y exclusión, esto es, entre actores, grupos y clases con incidencia (aunque diferenciada) en el quehacer social, y aquellos otros que están situados en los márgenes del mismo, con posibilidades de actuación limitadas y supeditadas.

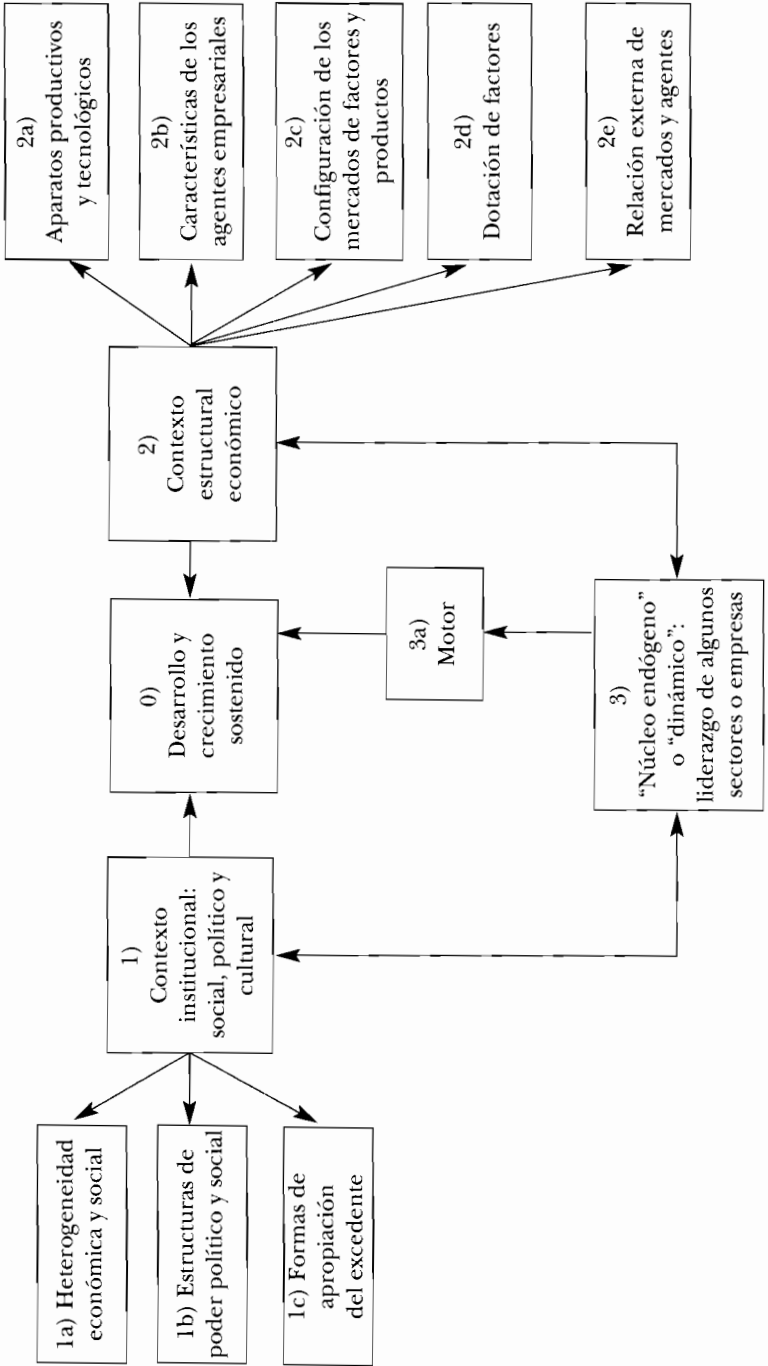
Es claro que esta dicotomía no es definitoria, *per se*, de las peculiaridades de la estructura social ni de las posibilidades abiertas a sus mutaciones. Pero también a modo de ejemplo, desempeña un papel relevante en la conformación de las estructuras de poder político, a través de los fundamentos sociales de sustentación de esas estructuras. Asimismo, es dable admitir que heterogeneidad social y estructuras de poder son condicionantes de las “formas de apropiación del excedente”, con base en la cual inciden en su uso.² El diagrama 1 registra, y a la vez sugiere, que los tres elementos recién mencionados (recuadros 1a, 1b y 1c) ejercen influencia en el desarrollo, favoreciéndolo o desfavoreciéndolo en distintos grados, según los casos. Por lo demás, tal influencia también se verá condicionada por otros aspectos y vínculos de la estructura institucional, como los relacionados con el ámbito de la cultura, al que se hace referencia más adelante.

ii] De tal manera, la misma tradición estructuralista antes mencionada lleva a considerar el “contexto estructural” (recuadro 2), que engloba diversos elementos de índole esencialmente económica.

Entre tales elementos destaca el constituido por los “aparatos productivos y

² Dada la generalidad de este tipo de análisis, el excedente puede definirse como la diferencia entre producto y masa de salarios, o bien entre producto y consumo.

DIAGRAMA 1



tecnológicos”, esto es, por la estructura material que sostiene la producción de bienes y servicios, que comprende las técnicas con que esa producción se lleva a cabo (recuadro 2a). Resaltan, asimismo, las “características de los agentes empresariales” (recuadro 2b), por cuyas actividades son movilizados los aparatos productivos y tecnológicos a que se acaba de hacer referencia.

Por otra parte, las peculiaridades del contexto estructural estarán influidas por la “configuración de los mercados de factores y productos” (recuadro 2c), en los cuales interactúan los agentes empresariales mencionados, entre sí y con los demás agentes económicos que intercambian factores de su propiedad, o adquieren bienes y servicios de distinta índole.

El siguiente de los elementos mencionados concierne a la “dotación de factores” (recuadro 2d). Según se aduce, la mayor o menor abundancia de éstos posee una influencia relevante en el contexto estructural. Al respecto, como es frecuente, las condiciones propias del subdesarrollo tienden a reflejarse en una escasez relativa de capital y en una sobreabundancia de mano de obra que se manifiesta en las distintas formas del subempleo o de la informalidad. Finalmente, se considera que el “relacionamiento externo de mercados y agentes” (recuadro 2e) constituye un componente del contexto estructural de especial significación, que se percibe con claridad en la experiencia latinoamericana.

iii] Como se observa en el diagrama comentado, contexto institucional (social, político, cultural) y contexto estructural (básicamente económico) se configuran como los dos grandes condicionantes del proceso de desarrollo, globalmente considerado.

Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, se considera que la puesta en marcha de este proceso y la sustentación de su dinámica, se encuentran decisivamente condicionadas por la presencia y el liderazgo de un “núcleo endógeno” (recuadro 3), conformado por “algunos sectores y empresas” poseedores de una capacidad especial, tanto para gestar como para “propagar progreso técnico”, a partir de cuya capacidad este núcleo se configura como el “motor” básico del proceso mencionado (recuadro 3a).

Esta visión estratégica, que concibe el cambio estructural global como propulsado por el liderazgo de algunos sectores y empresas de la actividad económica, posee puntos de contacto y similitudes con las propuestas de Fajnzylber examinadas con anterioridad (capítulo 11, 1). En ellas, el llamado “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” estaba definido, justamente, en el plano de una propuesta estratégica, en última instancia dependiente de la presencia y el accionar de un conjunto “de agentes internos que asumen la responsabilidad por la concepción e instrumentación” (Fajnzylber, 1983, p. 375) de la misma propuesta, con vistas a superar rezagos virtualmente acumulados, e incluso, a realizar las potencialidades de cada país, en materia de conocimientos y recursos.

También en coincidencia con Fajnzylber, en el documento mencionado no se otorga mayor peso ni atención a agentes individuales supuestamente “repre-

sentativos". Por el contrario, el énfasis recae en la incidencia que sobre el "núcleo endógeno" (recuadro 3) ejercen, de un lado, el "contexto estructural" (Cuadro 2), y del otro, el "contexto institucional" (recuadro 1). Asimismo, el reconocimiento de tal incidencia no excluye, sino que supone, la ejercida por aquel núcleo básico y por su dinámica en la readaptación de ambos contextos, inscrita en el proceso global de cambio en que consiste el desarrollo, que se pone de manifiesto y se hace perceptible a través de la continuidad del crecimiento del producto (recuadro cero).³

iv] Como pudo verse, la "visión integral" del desarrollo define el llamado "núcleo endógeno" a base de la conformación del mismo por ciertos sectores y empresas. La prioridad que esta definición brinda a tales elementos "económicos" obedece a que es en ellos donde hay posibilidades de progreso técnico significativo. Sin embargo, tal definición no implica ignorar que la realización de esas posibilidades, y el accionar empresarial del cual depende, requiere marcos institucionales adecuados. Los más generales conciernen al Estado y al aparato gubernamental en cuyo poder encuentra expresión directa, pues el apoyo de este aparato a aquel accionar —y atrás de él, la articulación de intereses públicos y privados— resulta clave para la fuerza y eficacia del núcleo endógeno en el ejercicio de su tarea de motor de un crecimiento significativo y sostenido del producto social. Como se verá en seguida, el sustento de esta resultante agregada ha de rastrear en la dinámica de las estructuras productivas.⁴

v] Así pues, esta última se examina de acuerdo con las recientes percepciones evolucionistas del progreso técnico, que se han visto en un predicamento en aquellos escritos de la CEPAL que merecen especial atención en el presente capítulo.⁵

Conviene comenzar relacionando la dinámica antedicha a dos conceptos clave, que sintetizan aspectos particularmente relevantes de las teorías del progreso técnico mencionadas, y que aluden a las innovaciones y a las complementariedades (diagrama 2).

Las primeras son "[...] entendidas en un sentido amplio como un conjunto de actividades nuevas que tienden a dinamizar los sectores productivos" (CEPAL, 2000a, p. 240). Según se indica, esta definición genérica es de raíz schumpeteriana, y como tal abarca el ámbito de los bienes y servicios y de la calidad de los

³ Los conceptos a que se refieren los distintos recuadros del diagrama 1 aparecen explicados en CEPAL (2000a, p. 229).

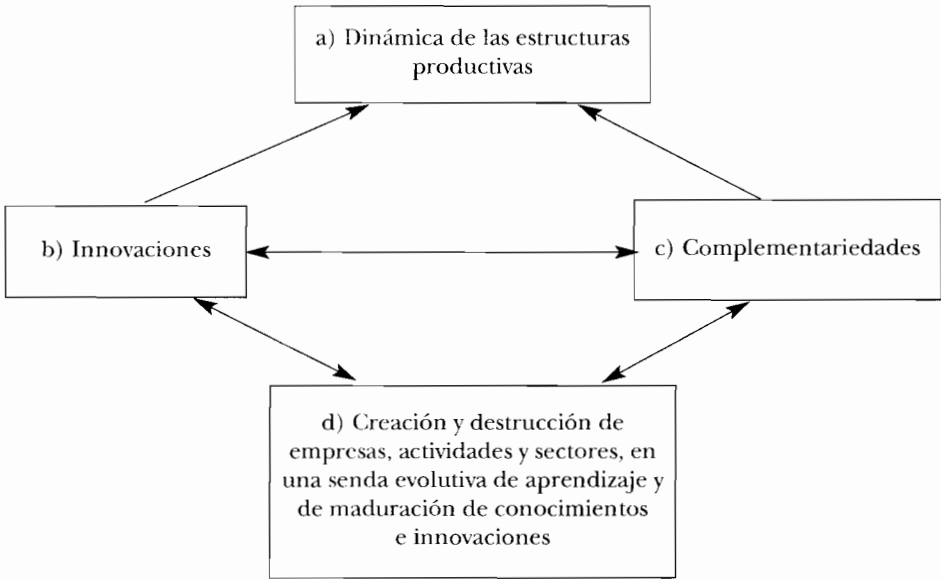
⁴ El documento bajo consideración señala que un "[...] comportamiento agregado (deriva) de la interacción entre las dinámicas estrictamente macroeconómicas y las dinámicas meso y microeconómicas" (CEPAL, 2000a, p. 230). A continuación se hará referencia a estas dos últimas, en el entendido de que es en esos dos niveles donde se configura y define la llamada "dinámica de las estructuras productivas". Las "dinámicas macroeconómicas" fueron objeto del capítulo previo.

⁵ Además del documento que se viene citando, también se ha considerado detenidamente el que se titula *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002).

mismos, así como los métodos productivos y su transformación, considerándose, además, que estos últimos también comprenden los sistemas de comercialización y las fuentes de materias primas.

Las llamadas complementariedades se dan tanto entre empresas como entre actividades o sectores productivos. Ellas se consideran asociadas y se asocian “a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos, y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes” (CEPAL, 2000a, p. 240).

DIAGRAMA 2



Según se sostiene, las dos fuerzas impulsoras de la dinámica de las estructuras productivas interactúan favoreciéndose recíprocamente y aumentando su potencial transformador conjunto. Así por ejemplo, la innovación puede traducirse en procesos en los que la especialización aumenta significativamente, suscitando la generación o ampliación de complementariedades entre actividades y empresas, y elevando sus niveles tecnológicos y productividad. Inversamente, las complementariedades generadas o ampliadas pueden facilitar la consecución de avance técnico en distintas actividades y empresas no directamente partícipes de las relaciones de complementariedad.

vi] A través de los recuadros a, b y c, el diagrama 2 reitera y sintetiza la concep-

ción según la cual la “dinámica de las estructuras productivas” se apoya en dos fuerzas básicas y en su interacción, a saber, las “innovaciones” y las “complementariedades”.

Según se concibe, las trayectorias de cambio de estas estructuras se dan tanto mediante la creación de empresas, actividades y sectores, como a través de la destrucción de otros (CEPAL, 2000a, p. 240). Pero además, se cuida de señalar que estos procesos paralelos de creación y destrucción están vinculados a una “senda evolutiva de aprendizaje y de maduración de conocimientos e innovaciones” (recuadro d).⁶

Habitualmente la innovación —en la cual se concreta el progreso técnico tiene en su base la generación y acumulación de los conocimientos inherentes al progreso técnico. Cabe agregar que tales conocimientos se asocian y surgen del aprendizaje, tanto del que se logra en la reiteración de los procesos productivos,⁷ como el que se obtiene en actividades llevadas a cabo de forma lateral a estos procesos, *grosso modo* identificables como de “investigación y desarrollo”.

Las dos formas de aprendizaje mencionadas originan conocimientos que, al concretarse en innovaciones, tienden a madurar, esto es, evolucionan positivamente, a través y a consecuencia de los propios procesos de innovación. Paralelamente puede afirmarse que las innovaciones van perfeccionándose, o bien, que también “maduran”, y tal “maduración” constituye —en definitiva— otro ángulo desde el cual se enfoca la que se atribuye a los conocimientos.

Según se aduce, la generación de conocimientos a través del aprendizaje, así como la maduración de estos conocimientos y de las innovaciones en que se plasman, están en la base de los aumentos de la productividad de los recursos, aumentos que muchas veces se relacionan con la obtención de nuevas o mayores economías de escala.

Las nociones básicas anteriores pueden extenderse para dar entrada a ciertos significados relevantes del concepto de complementariedad. Los conocimientos originados en el aprendizaje (o en su maduración) no se concretan sólo ni mayoritariamente en innovaciones inscritas en actividades o empresas aisladas o carentes de interconexiones. Al contrario, tales conocimientos (conviene insistir: y el progreso técnico que en ellos se va plasmando) inciden con frecuencia en conjuntos amplios de actividades o empresas. Una parte de éstas se ve directamente beneficiada por los aumentos de productividad que los nuevos conocimientos permiten. Algunas otras son favorecidas por adaptaciones secundarias de los conocimientos nuevos más relevantes, cuyas adaptaciones redundan también en aumentos diferenciados y menos intensos de la productividad. Asimismo, diversas empresas y actividades pasan a enfrentarse a costos

⁶ A los recuadros del diagrama 2 y a sus componentes, se hace referencia en CEPAL (2000a, cap. IX, subapartado 3).

⁷ Conviene tener presente que con tal reiteración se generan, por un lado, conocimientos sobre las técnicas utilizadas en esos procesos, y por otro, información comercial, conocimientos sobre tipos y cualidades de bienes, y asimismo, sobre oferentes o canales de suministro.

más bajos en sus relaciones de intercambio, a raíz de la mayor concentración con que los intercambios se producen, o aun, por la mejora de la información en que se basan, muchas veces asociada a vínculos especiales establecidos en el interior de redes de empresas.

Así pues, desde la perspectiva anterior, las complementariedades pueden percibirse como una acumulación mancomunada e interactiva de conocimientos en conjuntos de actividades y empresas, con el consecuente favorecimiento de la innovación en varias de ellas, y por ende, en el propio conjunto. Puede aducirse, asimismo, que tales favorecimientos—que redundan en aumentos de la productividad física de los recursos en el seno de la producción, y también en reducciones de costos de transacción en las relaciones de intercambio— traducen y expresan lo que habitualmente se entiende por “economías externas tecnológicas”.⁸

Las acotaciones precedentes permiten reconsiderar la visión de la dinámica de las estructuras productivas que el diagrama 2 refiere sintéticamente. Esta dinámica tiene en su trasfondo el recorrido de sendas evolutivas de aprendizaje y de maduración de conocimientos e innovaciones. El recorrido de las mismas conlleva la puesta en marcha de inversiones en distintas actividades y empresas. Sin embargo, ello implica la obsolescencia y destrucción de otras preexistentes, en tanto las técnicas que estas últimas emplean se transforman en ineficaces, impidiendo la continuidad de su uso.

En el recorrido recién mencionado se gestan conocimientos que atañen a conjuntos de actividades o empresas, y que se traducen en la emergencia de nuevas complementariedades entre las mismas; éstas favorecen su desenvolvimiento a través de innovaciones que se van dando con cierto grado de concomitancia o cercanía temporal, y también con grados de interconexión variables, aunque significativos. Pero similarmente a lo señalado respecto de cada innovación particular, la emergencia de nuevas complementariedades compromete a otras previamente desarrolladas, y con ello, la eficacia productiva y sobrevivencia de ciertos conjuntos de actividades y empresas, o de partes apreciables de esos conjuntos. Por lo demás, con frecuencia se reconoce que esta emergencia y voluntad de complementariedades es de particular importancia en la dinámica de las estructuras productivas, justamente por implicar la creación y destrucción de grupos más o menos amplios de actividades o empresas constitutivas de tales estructuras.

vii] Aunque en extremo simplificadas, las consideraciones del punto precedente resultan útiles para apreciar aspectos de la dinámica recién mencionada, así como de los conocimientos que requiere, cuando se parte de condiciones peculiares de los países de menor desarrollo.

⁸ En sentido estricto, éstas son las asociadas a aumentos de la productividad. Las que dependen de reducciones de costos suelen denominarse “economías externas pecuniarias”. Con frecuencia, ambas derivan del incremento de los tamaños de planta o de un mayor uso de las mismas, y de la consecuente expansión de los niveles producidos.

Bien puede decirse que tales condiciones están relacionadas con la circunstancia de que múltiples “sendas evolutivas de aprendizaje y de maduración de conocimientos e innovaciones” ya han sido recorridas, y siguen siendo transitadas con anticipación, en los grandes centros. Desde otro ángulo, la circunstancia señalada consiste en que el desenvolvimiento tecnológico de estos últimos constituye, desde la perspectiva de la periferia, una frontera tecnológica ya constituida, a la que en principio es dable acercarse; pero que además se configura como una frontera en expansión, en principio renovadora de oportunidades de inversión y desarrollo.

Sin embargo, esta disponibilidad real y potencial de nuevas técnicas no dispensa la realización de esfuerzos propios. Por un lado, ellas se expresan en nuevos bienes, pero elaborarlos requiere alcanzar fórmulas adecuadas para la imitación o adaptación de los mismos. Por otro, tales técnicas tienen expresión en nuevos procesos productivos, pero utilizarlos requiere introducir alteraciones significativas, asociadas a virtuales inadecuaciones de los recursos y de las escalas disponibles.

La disparidad tecnológica respecto a los centros a que aluden los párrafos anteriores, así como los esfuerzos propios de aprendizaje y generación de conocimientos requeridos para aprovechar en la periferia las oportunidades que brinda, adquieren ciertas connotaciones especiales, concernientes al tema de las complementariedades.

Según se aduce, éstas han sido fuertemente influidas y potenciadas por el rápido avance técnico de los años recientes, y también por el proceso de globalización. Al respecto, dos fenómenos resaltan en los documentos en consideración. El primero atañe a la desintegración espacial de las “cadenas de valor”, que se viene traduciendo en la relocalización geográfica de partes de distintos procesos productivos. Esta nueva tendencia implica que, en ciertos casos, pierde importancia la cercanía de los proveedores de insumos, al tiempo que aumenta de forma considerable la del acceso a ciertos servicios de infraestructura –por ejemplo, los de transporte y correlatos– y también a los servicios financieros. El segundo fenómeno concierne a una tendencia que se configura como de sentido inverso a la anterior: si se tiene en cuenta que la especialización aumenta, las complementariedades emergentes resultan, en otros casos, en aglomeraciones de conjuntos de actividades radicadas en sitios específicos.

Sin embargo, tanto la desintegración como la aglomeración espacial –ambas resultantes de la emergencia y el aprovechamiento de nuevas complementariedades– son primordialmente conducidas a través del accionar de grandes empresas transnacionales (o de los grandes conglomerados que ellas lideran), en el marco de una fuerte concentración de poder económico en las mismas.

Tanto en general, como en el ámbito recién revisado de las complementariedades, la disparidad tecnológica posee la doble implicación registrada en párrafos anteriores: por una parte, abre posibilidades de aprovechar el progreso técnico generado en los centros; por otra, entraña los riesgos de desfase

continuado en materia de conocimientos tecnológicos, de aumento de la brecha en cuanto a la capacidad de crearlos, y aun, de padecer grados diversos de exclusión, en lo que concierne a la relocalización geográfica de actividades.

La primera de las alternativas señaladas puede realizarse en tanto exista o se genere y consolide un “núcleo endógeno” con liderazgos adecuados, como aquel a que se hizo referencia con anterioridad (y que registra el diagrama 1, recuadro 3). Este núcleo puede constituirse en fuente principal del “predominio de [...] fuerzas creativas”, capaces de “inducir proactivamente procesos [...] rápidos de aprendizaje”, que generan “importantes oportunidades de inversión”, así como “la creación inducida de ahorros”, a su vez bases de “círculos virtuosos de rápido crecimiento” y de “la absorción [...] creciente de trabajadores en actividades dinámicas” (CEPAL, 2000a, pp. 241-242).

Inversamente, la ausencia de tales fuerzas creativas puede dar lugar a la persistencia del rezago tecnológico, a las debilidades en materia de crecimiento y a la reiteración del subempleo y de la exclusión social (CEPAL, 2000a, p. 242).

Esta disyuntiva básica se inclina por el franco apoyo a la opción que perfilan los resultados positivos antes reseñados. De manera que ese apoyo ha de expresarse en políticas públicas decididas, que se articulen en “estrategias de transformación estructural”, concebidas para darles impulso, continuidad y eficacia. El punto que sigue reseña algunos de los principales aspectos de estas estrategias.

viii] Como se verá en seguida, tales aspectos conciernen primordialmente al llamado “contexto estructural” (diagrama 1), y como tales atañen en esencia a cuestiones económicas. Sin embargo, no se abordan las recomendaciones sobre la conducción macroeconómica, pues aquellas cuestiones económicas ya han sido objeto de consideraciones previas.

Se ha visto que en las estrategias de cambio estructural deben considerarse tres grandes tipos de política, en virtud de su particular incidencia en el desarrollo productivo. Las dos primeras integran –en un nuevo contexto conceptual– elementos que ya estaban presentes en documentos de mediados de los años noventa, objeto de capítulo anterior (12, II). Según se aduce, este desarrollo habrá de requerir de políticas que incidan, favoreciéndola, en la configuración de los mercados de factores y productos (diagrama 1, recuadro 2c), y que con ese fin tengan en cuenta ciertas características y condicionamientos atinentes a la dotación de los primeros (recuadro 2d).

En parte, tales políticas atañen a la mejora de la forma de operar de los mercados. En este sentido, resalta la necesidad de promover la competencia, perfeccionando con ese fin los marcos institucionales existentes, y de establecer mecanismos de regulación pública de las estructuras de mercado no competitivas, y de aquellas otras que se caracterizan por presentar fuertes externalidades⁹

⁹ Estas consideraciones corresponden a elementos del “contexto institucional” al que también se refiere el diagrama 1, recuadro 1.

(entre ellas, los servicios públicos domiciliarios, los sectores sociales donde coexisten agentes públicos y privados, y las actividades con externalidades ambientales). De modo similar apuntan las recomendaciones en pro de la corrección de las fallas de los mercados de factores, consideradas como particularmente significativas en los de capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados y tierra (CEPAL, 2000a, p. 253).

Se pone especial énfasis en el tercero de los tipos de política, cuyo punto de mira son los aparatos productivos y tecnológicos (recuadro 2a), pero que también atañen al papel que han de desempeñar los agentes empresariales en la transformación conducente de los mismos (recuadro 2b), así como al papel de los agentes privados y públicos en el ámbito de la relación externa (recuadro 2e).

El párrafo anterior sugiere que el objetivo fundamental perseguido es “facilitar la potenciación dinámica de las actividades productivas” (CEPAL, 2000a, p. 243). Sin embargo, a continuación se ofrece a una serie de medios propicios para alcanzarla: *a*] fomento público a las acciones innovadoras, en especial las que conciernen más directamente al progreso técnico (investigación y desarrollo y transferencia de tecnología); *b*] empeño en el desenvolvimiento de complementariedades, incluido el de instituciones públicas y privadas apropiadas para servirle de sustento; *c*] promoción de la asociación empresarial, y en particular la de la formación de conglomerados productivos; *d*] incidencia estatal en la estructuración ordenada de aquellas actividades que tienden a ser desplazadas, de modo de facilitar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores; *e*] el impulso a las actividades exportadoras, tanto a través del apoyo a la apertura de nuevos mercados, como por la vía de la diversificación de la oferta y de la constitución de nuevos encadenamientos productivos internos.

Al tener en cuenta el objetivo mayor de transformación tecno-productiva, los medios brevemente reseñados en el párrafo anterior resultan ser especialmente aptos para “reducir las incertidumbres que caracterizan a los sectores innovadores mediante la emisión de señales claras que orienten a los inversionistas, [para] ayudar a superar los ‘problemas de coordinación’ implícitos en la generación de actividades complementarias [y para] impulsar los procesos evolutivos propios del desarrollo tecnológico[...].” (CEPAL, 2000a, p. 243).

Por otra parte, las estrategias de transformación estructural han de ser concebidas, y sobre todo, diagramadas, de modo de cumplir con ciertos requisitos básicos de coherencia externa e interna. Los primeros conciernen a la búsqueda de una articulación a la vez viable y adecuada de las economías de la región, entre sí y con las del resto del mundo.

Con respecto a la consistencia interna, un primer aspecto alude a la búsqueda de un equilibrio entre la iniciativa individual y los sistemas de coordinación e incentivos públicos, concebido para imprimir cierto “perfil dinamizador” al accionar conjunto de agentes públicos y privados. Este *desideratum* principal se verá favorecido por un régimen de incentivos diseñado en función del desempeño, con “mecanismos de control recíprocos” entre los dos tipos de agentes

recién mencionados. Se considera, asimismo, que las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales, sino como “combinaciones público-privadas que cada país debe [rastrear y] descubrir a partir de su propio sendero evolutivo” (CEPAL, 2000a, p. 244).

Los requisitos de consistencia interna pasan por el tema clave de la integración social. Desde el ángulo económico, ésta dependerá de la aptitud del patrón de desarrollo “para crear empleos productivos, para superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas [...] y para lograr una ‘nivelación de oportunidades’[en beneficio de] los pequeños productores rurales” (CEPAL, 2000a, p. 17). Claramente, las anteriores se configuran como condiciones de ampliación del mercado interno, que reaparece, así, integrado al tipo de análisis que se está describiendo.

Pero según se aduce, el tema de la integración social no se agota en el ámbito de lo económico. Ésta resulta decisivamente dependiente de un fortalecimiento de la ciudadanía, que asegure la participación efectiva de los distintos actores sociales en los asuntos públicos. A su vez, este fortalecimiento se ve condicionado por la consolidación de regímenes democráticos, y en ese marco, por la de una institucionalidad que favorezca las relaciones de responsabilidad y solidaridad, así como de una cultura de convivencia armónica, basada en la tolerancia y la búsqueda de soluciones negociadas.¹⁰

Como requisito de consistencia a la vez interna y externa, se propugna el diseño y la gradual construcción de un entorno macroeconómico y financiero que asegure los equilibrios demandados por el desarrollo a largo plazo, y en particular, que contribuya al aumento y a la continuidad de la inversión productiva.¹¹

Por último, se propugna la incorporación a la agenda de desarrollo sostenible de esfuerzos estratégicos que tomen en cuenta la adopción de tecnologías y procesos productivos “limpios”, desde el ángulo ambiental. Ello significa, básicamente, alcanzar la competitividad internacional mediante una acumulación de capital entendida en un sentido amplio: como concerniente al capital físico y humano, pero también al llamado “capital natural”.

II. DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA Y CIUDADANÍA

Aunque considerado en documentos de la CEPAL de comienzos de la década de los noventa, el concepto de ciudadanía asume mayor importancia en trabajos más recientes.¹² Éstos sostienen que se debe integrar a personas y grupos en la

¹⁰ Este tema, preanunciado en la introducción al presente capítulo, se aborda en los apartados II a IV del mismo.

¹¹ Conviene reiterar que el tema de este párrafo fue objeto del capítulo previo (apartado III).

¹² El documento titulado *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a) ofrece un análisis detallado de este último concepto, así como de su papel en la estrategia de desarrollo. Sin embargo,

moderna ciudadanía, de modo que se constituyan “en actores sociales con posibilidades de autodeterminación, habilitados para representar intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos” (CEPAL, 2000a, p. 30). El reconocimiento de la posesión y el ejercicio de un conjunto amplio de derechos por todos los integrantes de la sociedad, así como la participación de los distintos actores sociales en la definición del desarrollo de la misma, son los dos elementos clave que –imbricados en el concepto de ciudadanía– condicionan la dinámica de la dimensión sociopolítica de ese desarrollo, según la perspectiva cepalina.

1. *La ciudadanía como ejercicio de derechos*

Durante la segunda mitad del siglo XX se fue extendiendo el alcance de aquellos derechos percibidos como propios de todo ser humano, a la vez que inalienables. A los derechos civiles y políticos se suman los derechos económicos sociales y culturales (DESC), considerando como partes de un todo integral e indivisible. Los derechos civiles persiguen impedir los virtuales excesos de la coacción ejercida por el Estado y amparan al individuo frente a su poder, vinculándose fundamentalmente al ejercicio de la libertad de expresión y de asociación. Los derechos políticos conciernen al ejercicio del voto, y asimismo, a la posibilidad de ser representado o representante en el sistema correspondiente. Entre los DESC se han “reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la alimentación, al vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social y otros” (CEPAL, 2000a, p. 348). Por otra parte, derechos civiles, políticos y DESC configuran los contenidos a la vez generales y básicos de los sistemas democráticos.¹³

El reconocimiento de estos derechos implica la adopción, en las diferentes sociedades contemporáneas, de un conjunto de valores cuya amplia difusión les brinda un carácter universal. Se sostiene que esta “globalización de los valores” tiene una larga historia, al tiempo que se reconoce, como su manifestación más reciente, “la conformación de una sociedad civil global, cuyas capacidades de conexión y movilización se han multiplicado con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones” (CEPAL, 2002, p. 21). Los valores de respeto a las normas jurídicas y a la libertad individual se configuran como contenidos fundamentales de los derechos civiles y políticos, en tanto los valores de igual-

desde mucho antes se había adquirido conciencia de que “[...] el ejercicio de la ciudadanía implica [además del derecho político al voto y a la igualdad ante la ley] otros aspectos, que apuntan a la cohesión social, a la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y a la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada” (CEPAL, 1992b, p. 127). Son estos aspectos los que pasan a tener especial importancia en las propuestas estratégicas de los últimos años.

¹³ Éstos son, justamente, los mismos contenidos fundamentales de la democracia, destacados muchos años antes en los escritos de Medina (véase al respecto el capítulo 10, apartado II).

dad, solidaridad y no discriminación constituyen los contenidos correspondientes a los DESC.¹⁴

El concepto de ciudadanía no se agota en el reconocimiento de la posesión y el ejercicio de derechos. Por una parte, la forma integral e indivisible en que se conciben los derechos civiles y políticos, y asimismo, los derechos económicos, sociales y culturales, apuntan a dar poderes y capacidades a los ciudadanos para decidir sobre las condiciones que inciden en sus propias vidas. Sin embargo, se entiende y destaca que sólo una participación ciudadana activa efectiviza estas capacidades y poderes (CEPAL, 2000a, p. 349).

2. *La participación ciudadana*

El concepto actual de ciudadanía entraña el de una sociedad cuyos integrantes se organizan a partir de sus diferentes papeles, y participan en la vida política buscando incidir en las decisiones colectivas, de acuerdo con sus propios intereses. El desenvolvimiento de la ciudadanía implica propiciar la conformación de "actores sociales" con capacidades y posibilidades de defender sus demandas, y de contraponerse a aquellas propuestas que los perjudican en la consecución de intereses legítimos. Este modo de ver lleva a pensar el desarrollo, en lo relativo a su dimensión sociopolítica, como signado por el conflicto, pero también por la capacidad de resolverlo. Desde otro ángulo, impulsar la ciudadanía implica habilitar los mecanismos e instrumentos que permiten expresar los conflictos y construir, a partir de esas expresiones, los proyectos compartidos que permiten resolverlos.¹⁵

Tal participación ciudadana involucra a los movimientos sociales tradicionales, esto es, a aquellos que se conforman, fundamentalmente, con base en su inserción en el sistema productivo y en los intereses a ella vinculados. Pero según se reconoce, surgen con fuerza los llamados "nuevos movimientos sociales", presentando una gama muy amplia y diversa de núcleos de interés, claramente disociados de dicha inserción. De tal manera, "las prácticas ciudadanas no convergen hacia un eje de lucha focal [...] sino que se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, territorios e interlocutores" (Hopenhayn, 2001, p. 119). En periodos recientes, el ciu-

¹⁴ Según se señala, al tiempo que estos valores se afianzan y universalizan, surgen paralelamente tensiones y conflictos en el marco de "la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural que impone la globalización" (CEPAL, 2002, p. 23). En este contexto, los derechos culturales, y en particular el derecho al mantenimiento de rasgos culturales diferenciados, van siendo reconocidos y adquiriendo relevancia.

¹⁵ En esta percepción pueden identificarse puntos de contacto con Furtado, quien veía en el conflicto social y en sus expresiones políticas impulsos clave para la creatividad, y por ende, para el propio desarrollo, globalmente considerado (al respecto, puede consultarse el capítulo 9, apartado iv). También Medina señala la relevancia que tiene en el desarrollo la aptitud de la institucionalidad democrática para la resolución de conflictos.

dadano asume un papel más amplio y activo, en tanto selecciona ámbitos de actuación, modalidades de asociación y canales de comunicación, según las demandas y los proyectos que decide propiciar e impulsar.

Entre estos nuevos movimientos sociales, se mencionan los que reivindican reclamos de derechos muy postergados, como el acceso a la justicia y a la protección social, aquellos otros que luchan por la vigencia de los derechos humanos básicos, y asimismo, oponiéndose a diferentes modalidades de discriminación como son las de género y las que sufren las minorías étnico-culturales (CEPAL, 2000a, p. 349).

Es decir que “de esta manera, la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o institucionalidad política, sino también, cada vez más en el uso ampliado del conocimiento, la información, y la comunicación” (CEPAL, 2000a, p. 350). La participación ciudadana requiere fortalecer el “espacio público”, definible como un ámbito en el que circulan ideas y opiniones, y en el que se identifican demandas y necesidades, a partir de las cuales los ciudadanos deliberan, y asimismo, perciben y utilizan las reglas democráticas (CEPAL, 2000a, pp. 352-354). Los cambios en los medios de comunicación de alcance mundial y las nuevas capacidades para el manejo de información que acompañan a la actual revolución tecnológica estarían transformando significativamente las modalidades, y asimismo, los canales de participación ciudadana. La capacidad para acceder y “generar información y conocimiento en función de proyectos propios” (CEPAL, 2000a, p. 349) se constituye en resorte indispensable de la formulación de las demandas sociales. Puesto en otros términos, el acceso y el uso de las redes de comunicaciones pasa a ser un instrumento fundamental para la articulación entre individuos y grupos que se identifican con ciertas demandas y proyectos, dándoles visibilidad en el “espacio público”.

La promoción de la ciudadanía asume rasgos específicos en las sociedades de la región a raíz de que –como se ha señalado con anterioridad– han visto crecientemente debilitada su cohesión social. La marginación económica y la exclusión social han amplificado y complejizado los efectos desarticuladores de algunas tendencias globales, entre las que se mencionan el debilitamiento del papel integrador de la actividad política; la diversificación de los estilos de vida, que “torna menos nítidos valores y normas generales”, y desdibuja las imágenes de unidad interna de los países; y también, la creciente inseguridad ciudadana, que lleva a que “los grupos y clases sociales se aislen con sus propios pares y se generalice un sentimiento de sospecha hacia los demás o hacia los ‘distintos’”. La búsqueda de una mayor cohesión social aparece, así, como uno de los objetivos centrales del fomento de la ciudadanía. Pues según se concibe, existe una relación positiva y estimulante entre cohesión social e igualdad, ya que la primera promueve valores de solidaridad y responsabilidad que favorecen la destinación de recursos a objetivos de reversión de la inequidad. En este marco, la promoción de la ciudadanía implica, además del reconocimiento de derechos y del fortalecimiento de capacidades que estimulen amplios espacios públicos de par-

ticipación, la construcción acuciosa de una nueva institucionalidad. Al respecto, se “[resalta] la importancia de crear una institucionalidad fuerte, [...] con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía, esto es, alta ‘densidad democrática’ ” (CEPAL, 2000a, p. 24). Ésta es una de las tareas de mayor relevancia, pero a la vez de mayor complejidad y dificultad de las que tiene por delante la región.¹⁶

III. LA DIMENSIÓN CULTURAL DEL DESARROLLO

Cuando se aborda la dimensión cultural del desarrollo, es necesario y conveniente “privilegiar una instancia social en la cual son formuladas las identidades” (Ortiz, 1994, pp. 161-162) culturales. Ello se debe a que es, justamente, a través de la definición y afianzamiento de sus propias identidades como los distintos grupos sociales ejercen una incidencia significativa en el proceso global de desarrollo. A continuación se discurre sobre el tema de las identidades, y más adelante se le vincula con el del acervo cultural peculiar y distintivo de América Latina.

1. *Las identidades culturales*

Una identidad cultural depende de la amplitud o alcance del contexto de relaciones que la define y le brinda sentido. Ese alcance puede configurarse como mundial, regional, nacional o local; asimismo, las identidades culturales pueden referirse tanto a integrantes de un conjunto de naciones, como a un grupo generacional de una ciudad determinada. Al percibir las en un contexto de relaciones de contacto entre grupos, las identidades culturales estarán sujetas a cambios frecuentes, resultado de la modificación de las relaciones entre tales grupos. Por otro lado, estos contextos de relaciones son parte de un entorno social y global dinámico por naturaleza; y como tal, también influye en las transformaciones de las identidades. Éstas han de verse, pues, como en “movimiento; cada cambio social la(s) lleva a reformularse de una manera diferente” (Cucho, 1996, p. 121).

Apreciándola en su dimensión cultural, la globalización viene incorporando cambios relevantes desde la perspectiva de los procesos de transformación de las identidades. En los últimos treinta años se han multiplicado y generalizado los contactos entre culturas diversas, con la consecuente intensificación de los proce-

¹⁶ Conviene tener presente el concepto genérico de institucionalidad en que se apoyan las posiciones cepalinas en consideración. Ésta abarca “[...] tanto las organizaciones –tales como las empresas, las organizaciones de productores o entidades empresariales– como las políticas, las normas constitucionales, legales y reglamentarias, y factores intangibles tales como las tradiciones y convenciones” (CEPAL, 2000a, p. 24).

sos de “contaminación” de una cultura por otra, y de cada cultura específica por nuevos patrones culturales mundializados, que no tienen una consolidación territorial específica.¹⁷ A su vez, se multiplican las identidades culturales en el seno de cada sociedad, como consecuencia de los procesos de migración recientes. Se afirma que “una de las manifestaciones culturales de la globalización es el tránsito de identidades nacionales de base territorial a otras tal vez menos abarcativas, pero de índole transterritorial. La migración ha hecho emerger nuevos actores que, organizados en comunidades y articulados por medio de redes, mantienen vínculos estrechos con sus áreas de origen [...] y constituyen referentes colectivos de identidad en las de destino” (CEPAL, 2002, pp. 247-248). La presencia del emigrado en las sociedades de origen es ahora mucho más intensa, debido a los nuevos medios de comunicación y a las varias “cercanías” que se van gestando en un mundo globalizado.¹⁸ En algunos casos, las migraciones se conjugan con procesos de gran creatividad e innovación cultural, y originan identidades nuevas, diferenciadas de los cruzamientos culturales que les dieron origen.¹⁹

Así pues, se está produciendo una verdadera reorganización de los escenarios culturales, con la emergencia de nuevas identidades y la convivencia de varias de ellas en cada sociedad. Por otra parte, la globalización presiona en el sentido de transformar, y aun, de desdibujar las identidades culturales, en la medida en que se desarticulan tradiciones y rasgos distintivos preexistentes, al influjo de una “contaminación” más intensa y acelerada de rasgos de otras culturas. Se verifican, asimismo, movimientos de afirmación de nuevas identidades culturales, con impulsos de creatividad e inventiva cultural de intensidad considerable.

Pero ha de destacarse que no existe una tendencia a la “uniformidad cultural” o a la dominación cultural absoluta, sino reformulaciones continuas que recrean nuevas identidades, con nuevos rasgos distintivos.²⁰ Las migraciones y la fuerte exposición de toda cultura local a lo diferente, que vienen de la mano de los medios de comunicación renovados por los avances tecnológicos, no borran

¹⁷ Según se concibe, con la circulación más intensa de capitales, bienes, mensajes y personas, se van conformando conjuntos amplios y diversos de referencias culturales y de pautas de comportamiento desarraigadas de sus orígenes específicos, permitiendo que individuos y colectividades localizados en sociedades y culturas muy diversas reconozcan la cercanía de sus identidades.

¹⁸ Esta mayor presencia se extiende al ámbito económico, en tanto las remesas enviadas por los emigrados constituyen una importante fuente de ingresos y divisas para muchos países en desarrollo.

¹⁹ La denominada cultura chicana, y en general los cambios culturales en la frontera entre México y Estados Unidos, constituyen un ejemplo relevante del surgimiento de estas nuevas identidades (García Canclini, 1992, pp. 288-305).

²⁰ También S. Huntington (1997) niega que la globalización sustente una tendencia a la uniformidad cultural. Al respecto, asevera: “A medida que una mayor intensificación de las comunicaciones, del comercio exterior y de los viajes internacionales multiplican las interacciones entre las civilizaciones, las personas atribuyen una importancia cada vez mayor a su identidad civilizatoria” (Huntington, 1997, p. 80). El mismo autor enfatiza la potencialidad conflictiva de los nexos entre las distintas civilizaciones. Sostiene: “Evitar una guerra global de las civilizaciones depende de que los líderes mundiales acepten la naturaleza multicivilizacional de la política mundial y cooperen para mantenerla” (Huntington, 1997, p. 19).

la necesidad de "identidad", sino que generan la tendencia a que ésta se recree y reformule. En un ambiente cada vez más permeable a la penetración y mezcla de componentes culturales de diverso origen, las identidades de los distintos grupos sociales siguen interactuando con los componentes y rasgos culturales propios de cada sociedad. En una dinámica signada por rumbos contradictorios, los rasgos culturales que en el pasado dieron especificidad a las diversas sociedades, son a la vez negados, reafirmados y reformulados, pero siguen manteniendo una presencia significativa. Por otro lado, tal presencia posee una importancia muy particular, cuando se considera el desarrollo de América Latina.

2. *El acervo cultural latinoamericano*

Sin duda, esta región presenta una gran diversidad cultural, pero a la vez mantiene vigente determinados rasgos o marcas culturales que le imprimen cierta unidad, en lo que concierne a los obstáculos y potencialidades de su desarrollo. Según se aduce, existe una historia más o menos común en América Latina, que permite hablar de un *espacio cultural latinoamericano*, en el que coexisten muchas identidades, donde conviven lo indígena, lo afroamericano, lo europeo, la latinidad, la tropicalidad, etcétera. En este sentido, la cultura latinoamericana es percibida como un tejido intercultural en constante cambio, que sin embargo imprime ciertos rasgos distintivos y comunes a toda la región. Entre sus especificidades culturales, resalta una, presente desde sus orígenes: la capacidad de síntesis y fusión de componentes culturales diversos, que van así renovándose. O si se quiere, "la capacidad para integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido" (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 34).

Como contracara de esta capacidad de integración de rasgos y componentes culturales diversos, la región presentaría, al mismo tiempo y paradójicamente, la negación y la discriminación cultural, percibida como uno de los sustentos de la fuerte inequidad que la ha caracterizado.²¹ Se argumenta que "[...] la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa; es propia de la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina [y] refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales" (CEPAL, 2000a, p. 12). La tendencia histórica peculiar de la región se vincula, en el plano cultural, a una dinámica de negación y discriminación que involucra a segmentos importantes de la población. Esta dinámica estaría presente en América Latina desde la época de la conquista, y se mantiene en sus aspectos esenciales hasta el presente, aunque con cambios y transmutaciones relevantes en sus modalidades concretas.

²¹ Importa destacar que la capacidad de fusionar diversos rasgos culturales no implica necesariamente la tolerancia y la aceptación de identidades culturales distintas. Véanse al respecto Ottone (2000); Hopenhayn y Ottone (2002); Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996).

Según se sostiene, las élites dominantes “adoptan valores universalistas de modernización pero no los asocian con las identidades culturales específicas de la región, sino por el contrario subvaloran estas identidades y emulan a las élites de los países industrializados. Esto constituye una prolongación de la mentalidad colonial y podría expresarse metafóricamente en el deseo de construir un futuro sin memoria” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 25). La mujer, el indio, el negro, el campesino, el marginal urbano, y a veces el migrante europeo pobre, han sufrido diversas formas de discriminación basadas en la diferenciación y desvalorización cultural, por representar, en determinados momentos de la historia, el referente del pecado, del error y de la ignorancia, en oposición a los valores de la razón, de la educación y del progreso social y económico (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 22-24). Por otra parte, estos grupos culturalmente discriminados desarrollan “estrategias de preservación de la diferencia”, expresadas y observables “claramente en la música, el arte, la danza, el ritualismo y el sincretismo religioso, los sistemas de cultivos y de supervivencia, los vínculos comunitarios y las reivindicaciones de territorio y de uso de la lengua vernácula” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, p. 25). Estos grupos quedan marginados de las grandes decisiones colectivas de la sociedad, y por tanto generan resistencias al cambio e intercambio culturales.

El rescate del acervo cultural de la región supone una actuación orientada a superar sus limitaciones y a fomentar sus rasgos positivos. Como se vio en el subapartado anterior, el desarrollo exige fortalecer los lazos que tienden a unir a la sociedad, generando las energías que la lleven al logro de metas compartidas. Este subapartado agrega que tales objetivos suponen también el afianzamiento de identidades culturales capaces de involucrar a toda la comunidad. Tal afianzamiento entraña, a su vez, un rescate de las raíces culturales propias, en un tiempo en que hay una convivencia intensa con otras identidades. Pero no puede ignorarse que, en el marco de un proceso de desarrollo sostenido, se requerirá, asimismo, la incorporación de ciertas pautas de conductas básicas, sobre las cuales se asienta la denominada “sociedad moderna”.

IV. DESARROLLO INTEGRAL Y CREATIVIDAD

Se afirma que “la propuesta de transformación productiva con equidad que la CEPAL ha elaborado para América Latina, puede comprenderse, en la dimensión cultural, como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994, p. 192). La noción de modernidad “se refiere a los modos de vida u organización social que surgieron en Europa desde [el] siglo XVII en adelante y cuya influencia posterior los han convertido en más o menos mundiales” (Giddens, 1993, p. 15). Según se aduce, el pensamiento de carácter reflexivo es el núcleo articulador y diferencial de los modos

de vida modernos,²² de lo que se infiere que la noción de modernidad se asocia al concepto de racionalidad instrumental. Aún más, se arguye que “la racionalidad instrumental está en la base del desarrollo técnico que caracteriza los procesos de modernización, y se funda en el criterio de la eficacia y la productividad. En lo económico se asocia a las conductas de maximización de utilidades, y en lo político a conductas de racionalización del poder y del comportamiento ‘agregado’ de los actores sociales” (Hopenhayn, 1995, p. 220).

Puede señalarse que la modernidad se manifiesta de forma concreta en determinadas pautas de conducta, que influyen positivamente en las distintas dimensiones de la sociedad. De tal modo, el funcionamiento económico y tecnológico moderno, así como el carácter democrático de las instituciones sociopolíticas y la convivencia armónica entre diversas culturas, quedan sustentados en ciertos contenidos básicos de carácter universal, que han extendido su vigencia desde este fin de siglo.²³

Con base en esta noción de modernidad, la estrategia cepalina señala cierto objetivo prioritario, a saber, el desarrollo del conjunto de capacidades que sustentan las pautas de conducta de la misma. En efecto, se postula que “toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna” (CEPAL, 1992b, p. 157).²⁴ Sin embargo, este tipo de sociedad a la que se quiere tender, supone “no sólo [...] la incorporación de la racionalidad instrumental y el progreso técnico, sino también [el accionar de] un conjunto orgánico de ciudadanos, capaz de reflexionar sobre sí mismo, de determinar demandas, de integrarse internamente, de responder a un entorno cambiante y de resolver problemas complejos” (CEPAL, 1992b, p. 157). Así pues, el acceso a la modernidad se percibe como la incorporación de las pautas de conducta sustentadas en las capacidades y destrezas que le son propias, y asimismo, la decidida adopción del conjunto de valores y derechos asociados al concepto de ciudadanía. A modo de síntesis, se concluye que, en la estrategia cepalina, valores y derechos de un lado, y del otro capacidades y destrezas, configuran dos componentes indisolubles, definitorios del acceso a la modernidad.

Pero en lo relativo a la dimensión cultural, esta estrategia no propone sólo

²² “La reflexión de la vida social moderna consiste en el hecho de que las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformuladas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas” (Giddens, 1993, p. 46).

²³ Tanto el concepto de “racionalidad instrumental” como las pautas de conducta y los contenidos a ella asociados tienen claro antecedente en las visiones del desarrollo de Furtado (capítulo 9) y de Medina (capítulos 5 y 10).

²⁴ Estos códigos se definen como las capacidades relativas a “las operaciones aritméticas básicas; a la lectura y comprensión de un texto escrito; a la comunicación escrita; a la observación, descripción y análisis crítico del entorno; a la recepción e interpretación de mensajes de los medios de comunicación modernos; y a la participación en el diseño y ejecución de trabajos de grupo” (CEPAL, 1992b, p. 157).

un enfoque especial de la modernidad; establece además, cuál ha de ser el camino para alcanzarla. En este sentido, “la única forma fecunda de acceder a la modernidad es [...] a partir del reconocimiento y potenciamiento de nuestros propios tejidos e identidades culturales [concebidos como] acervo cultural acumulado por una historia hecha de cruces entre culturas y de síntesis inéditas entre ellas”. Yaún más, “este tejido intercultural[...] debiera ser nuestro resorte específico para ser modernos [...] y [...] nuestra forma propia de apertura al mundo” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 9-10). La relevancia asignada al acervo cultural reaparece en la siguiente afirmación: “la perspectiva crítica de la modernidad entiende que el compromiso de los individuos y los grupos con la propia historia, cultura e identidad y los particularismos que de ello se desprenden son fenómenos permanentes que no pueden anularse; se trata de reglamentar la convivencia de esos particularismos y evitar la radicalización de los conflictos” (Ottone, 2000, p. 48). Según se observa, cuando no se considera el carácter permanente de las tradiciones y rasgos culturales en que se asientan las identidades, los proyectos de modernidad pueden conducir a altos niveles de conflicto, y fomentar el nacimiento de identidades “antimodernas”, entorpecedoras del carácter integrador y socialmente inclusivo que deben asumir modernidad y desarrollo.²⁵

La revalorización del acervo cultural propio de la región, su afianzamiento como base de identificación y pertenencia a la comunidad y el acceso a la modernidad son esfuerzos complementarios, que se configuran como elementos clave de una estrategia de desarrollo única. En otros términos, en este proceso la “identidad se irá redefiniendo. Algunos aspectos perderán necesariamente vigencia; otros, sin embargo, se convertirán en excelentes medios para la generación de sociedades cuya modernidad asumirá el sello de su propia idiosincrasia”. (CEPAL, 1992b, p. 157).

Como ha podido advertirse, las transformaciones en la dimensión sociopolítica apuntan a recrear una institucionalidad que estimule la participación de ciudadanos integrantes de los distintos grupos sociales, de modo de permitir la expresión de sus conflictos, pero que a la vez genere una dinámica de acuerdos básicos para la formulación de un proyecto de sociedad compartido. En cuanto a la dimensión cultural, se propuso fortalecer el tejido cultural latinoamericano, sustentado en el cruzamiento de distintas raíces, y a la vez, superar las discriminaciones características de la región. Se estableció, además, la necesidad de asentar las identidades culturales del área en estos pilares, y de hacer de estas identidades el resorte específico para acceder a la modernidad.

Estas propuestas no se plantean en forma aislada, sino como partes de una

²⁵ Es decir que, como en varias sociedades contemporáneas, se darían “[...] procesos de modernización incompletos, destinados a producir enormes diferencias entre élites integradas y modernas y vastos sectores de la población marginados y fragmentados, en los cuales se generará naturalmente un espacio para reacciones contrarias al desarrollo, repliegue sobre identidades particulares y defensismo cultural” (Ottone, 2000, p. 47).

única estrategia de cambios interrelacionados, tomando en cuenta la interacción virtuosa entre las dinámicas sociopolítica y cultural. En tal sentido, las negociaciones, los acuerdos y el marco institucional que posibilitan su instrumentación, han de estar conectados a referencias culturales compartidas, a su vez integradas a las identidades culturales propias.²⁶ En otras palabras, “la valorización de la dimensión cultural del desarrollo [supone recrear] horizontes que impregnen a la política –y a las políticas– con una potencia movilizadora que convoque y seduzca a los actores sociales que se hallan más replegados sobre su propia identidad” (Ottone, 2000, p. 54). La potencialidad movilizadora de los sentimientos de pertenencia (identidades) se visualiza como una “fuerza cultural”, concebible como impulso relevante del proyecto de desarrollo. Se trata de hacer de este proyecto una construcción compartida entre “integrados” y “excluidos”, en la cual las mutaciones o cambios puntuales promovidos en las dimensiones sociopolítica y cultural converjan y se retroalimenten.

El interés puesto en el rescate del acervo cultural, así como en el afianzamiento de las identidades, posee un significado especial, concerniente a la propia concepción del desarrollo. En efecto, “un proceso de crecimiento con equidad [...] no es un proceso mecánico, sino un acto cultural que implica la reorientación tanto personal como colectiva de los sujetos que en él participan” (CEPAL, 1992b, p. 126). Entender el crecimiento económico, y asimismo, el desarrollo como acto cultural, implica verlos “como un proceso liberador de energías creativas, y no como un trabajo de ingeniería social en que todo es previamente concebido” (Furtado, 1998, p. 63).²⁷ En tanto el desarrollo global se asocia a procesos de creatividad, las identidades culturales desempeñan en él un papel de particular relevancia, al potenciar una actitud movilizadora en los actores sociales, oficiando además como fuente de sus energías creativas. En lo que respecta a la ciudadanía, los incentivos a una mayor participación en espacios públicos ampliados implican una apuesta al surgimiento de nuevos actores y de nuevas demandas. Éstos son, justamente, los portadores de esas energías, y por ende favorecen el desarrollo en sus dimensiones sociales, políticas y culturales. Cabe señalar, finalmente, que la referencia a estas dimensiones no significa desconocer la dimensión económica. La misma encuentra expresión sintética en las propuestas de transformación productiva, equidad y reinserción externa (véase al respecto el apartado 1), también componentes básicos de la visualización del desarrollo como “proceso integral”.

²⁶ Por lo general, la noción de referencias culturales alude a criterios estéticos, gustos gastronómicos, y en especial, a creencias, ideas y valores que imprimen singularidad a las pautas de comportamiento y los modos de vida colectivos.

²⁷ En otros términos, Furtado entiende que la creatividad expresa la facultad humana de incidir en el determinismo causal, y de ir enriqueciendo los procesos sociales con nuevos elementos, si bien a ritmos significativamente diferenciados, según los casos y tiempos.

15. HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO

El presente capítulo procura delinear los contenidos generales de una agenda del desarrollo, cuando éste se enfoca desde la perspectiva de las estrategias requeridas para lograrlo y brindarle continuidad.

Empecemos señalando que las bases analíticas en que se apoyan las consideraciones sobre tales contenidos recuperan distintos aspectos de la corriente estructuralista latinoamericana, que irán siendo aclarados a lo largo del texto. Sin embargo, el sostén principal de estas consideraciones se encuentra en los puntos de vista de Celso Furtado, los cuales servirán de hilo conductor al conjunto de la argumentación, desde los ángulos analíticos y empírico.

Un rasgo diferenciador y definitorio de su enfoque es postular que el desarrollo ha de verse como la evolución y el enriquecimiento de una suerte de “totalidad”: el sistema conformado por los distintos componentes de la cultura de una sociedad o país. Puesto en otros términos, Furtado afirma que el desarrollo concierne al sistema de la cultura, y por lo tanto, que su adecuada comprensión requiere apreciarlo, justamente, como desarrollo de un sistema cultural global.

Por otra parte, su finalidad prioritaria no es empantanarse en una apreciación cabal de las características del desarrollo así entendido, sino dar cuenta de las razones que lo inhiben o entorpecen en los países llamados “periféricos”, como se entiende que son los de América Latina. Al respecto, se procura mostrar que sucesivas instancias de penetración de elementos de culturas foráneas, provenientes de los grandes centros, terminan siendo entorpecedoras del desenvolvimiento de una identidad cultural propia de la periferia, así como del dinamismo de la creatividad que virtualmente podría expresarse en ella.

El tema del desarrollo periférico es también cuidadosamente encarado por Furtado desde una perspectiva estratégica, que sostiene que las trabas a ese desarrollo pueden corregirse mediante políticas adecuadas, cuya aplicación ha de ser emprendida, y también compatibilizada, en los tres grandes ámbitos diferenciados en el sistema global de la cultura. A saber: *a*) la cultura material, que envuelve los aspectos técnicos y económicos de ese sistema; *b*) el ámbito sociopolítico, definitorio de un primer aspecto de la “cultura no material”, conformado por las ideas y valores relativos a ese mismo ámbito, así como por el accionar de los distintos grupos que lo conforman, y muy particularmente, por las iniciativas impulsadas en él desde el Estado; *c*) el ámbito constituido por un segundo aspecto de la cultura no material: las ideas y valores diversos de los sociopolíticos, los cuales atañen a los más altos fines de la existencia humana,

asociables por ello a la generación de fuertes actitudes creativas, susceptibles de irse extendiendo, a la vez, en los tres grandes ámbitos del sistema cultural recién mencionados.

Si bien brevemente, en el párrafo anterior se analiza la visión estratégica que Furtado denomina “desarrollo endógeno”.¹ No se persigue otro fin que el de anticipar que iguales ámbitos de preocupación reaparecen ampliados cuando se procura renovar el tema de la agenda del desarrollo, transformándolo en inclusiva de problemas y fenómenos de más en más visibles, en los tres o cuatro últimos lustros. En efecto, los apartados siguientes abordan estos ámbitos en el mismo orden que acaba de indicarse. Así, en el técnico y económico (a la “cultura material”), se hace referencia en primer término a la ocupación de la fuerza de trabajo (apartado I); luego se considera el tema de la inserción externa periférica y de sus implicaciones en materia de cooperación internacional (apartado II), para después referirse a los requisitos de una conducción macroeconómica adecuada (apartado III). Ya el apartado IV discurre sobre la relevancia de las relaciones sociopolíticas, destacando el papel crucial que ha de tener el Estado en su buena marcha, y asimismo, en las iniciativas transformadoras que le caben, en los demás ámbitos de la cultura. A continuación, el apartado V hace referencia al afianzamiento de una identidad cultural propia, y procura mostrar que ésta constituye, en última instancia, un elemento decisivo de los impulsos a las distintas formas de la creatividad, a su vez gérmenes esenciales del desarrollo.

El sexto apartado se refiere estilizadamente a las posturas estratégicas consideradas previamente. “Crecimiento autocentrado” es una expresión sintética relativa a lo económico, con la cual se pretende indicar que el mismo ha de tener fuerte arraigo en una apropiación nacional amplia de los activos radicados en los países periféricos, y también en una expansión significativa y sostenida de sus mercados internos.

Con la referencia a una “nueva alianza” –terminología inspirada en la de Fernando Fajnzylber– se apunta hacia la necesidad de redefinir las relaciones sociopolíticas de sustentación del desenvolvimiento, brindándoles amplitud, y haciendo viable con ello el papel activo del Estado en la conducción de esas relaciones, tanto internamente como en el quehacer geopolítico.

Se habla además de “reafirmación ética” para significar que el afianzamiento de ciertos valores clave de la cultura no material constituye un requisito de la emergencia y de la dinámica de la creatividad en los distintos ámbitos del sistema global de la cultura periférica, induciendo a cabalidad su desarrollo (o como también se ha dicho, el de la “identidad cultural” propia de la misma).

¹ La visión del desarrollo propia de Furtado es objeto del capítulo 9. Sus consideraciones sobre el “desarrollo endógeno”, sintetizadas en el párrafo anterior, se describen en el apartado V del mismo capítulo.

I. LA OCUPACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

i] Al delinear los contenidos de una agenda del desarrollo, se hace particular hincapié en los problemas ocupacionales. Puesto de forma más directa, una estrategia de desarrollo conducente ha de tener como eje principal la resolución de esos problemas. En otros términos, las estrategias concebidas para el desenvolvimiento de economías de tipo periférico deben diagramar y considerar la ocupación de toda la mano de obra disponible en condiciones de productividad creciente.

La razón genérica de esta prioridad y de este énfasis radica en que la heterogeneidad estructural, que se expresa en la coexistencia de empleo y subempleo, no se resuelve con la libre operación de los mercados: requiere de políticas deliberadas y persistentes.² Pero además, existe otra razón de peso, y a la vez de mayor gravedad. Los problemas del ámbito ocupacional parecen verse agravados en los años ochenta y noventa, y en particular a partir de la segunda de estas décadas, a consecuencia de la revolución tecnológica en curso y del concomitante proceso de globalización, acompañados por una considerable agudización del desempleo abierto y por crecientes dificultades en el ámbito del subempleo estructural, en las economías del tipo antedicho.³

ii] La prioridad recién aludida no obedece al simple *desideratum* de lograr, a través de mejores condiciones en la ocupación de la fuerza de trabajo, ciertas bases para ir avanzando en los estándares de justicia social. Y aunque estos avances puedan y deban considerarse como deseables, la explicación fundamental es otra: tales condiciones se configuran como requisitos de la *viabilidad* y *eficiencia* económicas del desarrollo periférico –de superación de los problemas de carácter estructural que lo traban o entorpecen–, requisitos éstos a los que se vuelve más adelante.

Debe tenerse presente que la estrategia en consideración supone aumentar gradual pero persistentemente la productividad del trabajo en las diversas capas técnicas que constituyen la estructura ocupacional de la periferia.⁴ Por un lado,

² La amplitud del subempleo (de la fuerza de trabajo ocupada a niveles de productividad muy reducidos), así como su prolongada presencia en las economías periféricas, fueron objeto de consideración en los documentos fundacionales de Prebisch, revisados en el capítulo 1. Con el título “Los problemas ocupacionales”, el apartado II del capítulo 2 reelabora el tratamiento de ese tema, enfocándolo desde una perspectiva analítica más precisa. Se vuelve al mismo tema en el capítulo 5, apartado II, en el cual se intenta revelar los efectos negativos de ciertos factores sociales en la acumulación de capital, y por esta vía, en la reabsorción del subempleo.

³ Sin desmedro de reconocer que su revisión y complemento son aún necesarios, se han podido reunir evidencias empíricas que demuestran que el nuevo paradigma tecnológico –asentado en el rápido desarrollo y difusión internacional de las llamadas “tecnologías de la información”– viene generando dos efectos negativos en múltiples economías periféricas, sobre todo a partir de los años noventa. El primero es la reducción de los ritmos de aumento del empleo. El segundo consiste en la merma de las oportunidades de acceder al subempleo, esto es, a ocupaciones de baja productividad, alternativas al desempleo abierto. Ambas tendencias son examinadas para el caso brasileño en Rodríguez (1998).

⁴ La expresión “capas técnicas” se debe a Prebisch, cuyo propósito es alterar la diferenciación

ese aumento ha de darse en ciertas actividades “de punta”: aquellas donde existen las condiciones de productividad más altas permitidas por el avance tecnológico (definibles alternativamente como condiciones de “competitividad internacional”); y también aquellas otras en que el rezago en la productividad (la “brecha tecnológica” respecto de los centros) resulta reducido(a) y puede ser fácilmente superado(a). Por otro, este aumento ha de verificarse de forma paralela en las actividades de productividad muy baja que albergan el subempleo, y asimismo, en las demás capas técnicas de niveles intermedios de productividad que completan la configuración de la estructura ocupacional antedicha. Pero además, los aumentos de la productividad en las sucesivas capas técnicas –o mejor, en algunos de los conjuntos de actividades que las componen– deben ser tales que se vayan alcanzando, paso a paso, los niveles máximos de productividad antes mencionados (definitorios de la “competitividad internacional”).⁵

iii] Una estrategia como la que se esboza supone la diagramación, la puesta en práctica y la actualización frecuente de políticas tecnológicas y productivas, así como de políticas concernientes a sus bases institucionales de sustentación y coordinación. Entre estas últimas, merecen destacarse las correspondientes a la constitución y desenvolvimiento de un Sistema Nacional de Innovación.⁶ En tanto destinadas a acceder a aumentos sostenidos y generalizados de la productividad del trabajo, aquellas políticas conciernen directamente a la superación de uno de los condicionamientos negativos del desarrollo de la periferia, a saber, la heterogeneidad estructural, esto es, la prolongada presencia de vastos contingentes de mano de obra ocupados a niveles de productividad muy reducidos. En tanto orientadas a ir alcanzando aumentos concomitantes de la competitividad, tales políticas atañen, también directamente, a la inserción internacional de la misma: al logro de niveles tecnológicos y a la consecución simultánea de grados mayores de diversificación productiva, operando de consuno para evi-

dicotómica entre empleo y subempleo, a la que se ciñen muchos escritos estructuralistas. Tal expresión resume parte del sustento analítico de la última obra de este autor, titulada *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981). A esta obra se hicieron breves referencias en el capítulo 10, apartado 1, conectadas a la visión del tema de la democracia que allí se trata

⁵ Para simplificar, las consideraciones de este párrafo suponen que los avances tecnológicos se generan sólo en las economías de los grandes centros. De ahí que el logro de la productividad máxima factible se identifique con la consecución de la competitividad internacional, esto es, con la posibilidad de competir –externamente o en los propios mercados periféricos– con la producción de aquellas economías. Como es claro, tal simplificación no implica desconocer la existencia de actividades, sobre todo de base primaria, en las cuales diversas economías periféricas adquirieron y mantienen niveles privilegiados de competitividad (ventajas absolutas).

⁶ No sin conexión con trabajos previos de Fernando Fajnzylber, los documentos de la CEPAL que apuntan a renovar sus propias propuestas estratégicas hacen hincapié en la necesidad de impulsar políticas tecno-productivas y de procurarles apoyo en Sistemas Nacionales de Innovación reconstituidos y ampliados. El primer ejemplo de esta postura básica, que se repetiría con matices a lo largo de aquellos años y en la década posterior, se encuentra en CEPAL (1990), documento examinado en el capítulo 12, apartado 1.

tar el escollo externo (o sea, la reiteración de problemas de balanza comercial y de pagos entorpecedores de la continuidad de aquel desarrollo).⁷

II. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

i] Desde este segundo ángulo, en las políticas tecnológicas, productivas e institucionales antes mencionadas deben tomarse en cuenta algunos aspectos especiales de la estrategia general de desarrollo, que a veces se resumen bajo la designación de “estrategia mixta”.⁸ En esencia, ésta supone una orientación deliberada del comercio exterior que prevea el impulso a las exportaciones y el estímulo a la sustitución de importaciones, y también el designio explícito de irlos realizando compatiblemente, a lo largo del tiempo. Sin embargo, en los días que corren, una “estrategia mixta” ha de tener presente que la globalización y el progreso técnico acelerado condicionan la absorción de este último en la periferia. Para ir logrando esa absorción, es preciso someterla al acicate de la competencia internacional. Esto implica, a su vez, recurrir a niveles mínimos y transitorios para las medidas de promoción y protección que favorezcan la expansión exportadora y la sustitución de importaciones.

Por su propia índole, una revolución tecnológica abre cauce a nuevas pautas de división técnica del trabajo, facilitando con ello la apertura de otras vías para la división internacional del trabajo.⁹ Sin embargo, ha de considerarse que el progreso técnico acelerado de años recientes se viene dando en el ámbito de un sistema centro-periferia en el cual existe y se reitera una disparidad tecnológica claramente desfavorable, desde el ángulo del polo periférico. En otros términos, a medida que el avance tecnológico procede, este polo logra en parte beneficiarse de él, pero al mismo tiempo enfrenta reiteradas desventajas en distintas esferas técnicas y ámbitos organizacionales de la producción de bienes y servicios.

Así pues, en la brecha tecnológica,¹⁰ así como en la necesidad que ésta impo-

⁷ Ya en los documentos fundacionales de Prebisch, examinados en el capítulo 1, la heterogeneidad en la ocupación y el carácter reiteradamente especializado de la producción constituyen los dos grandes rasgos de las estructuras económicas periféricas. Si bien se mira, el avance técnico y la diversificación productiva recién mencionados constituyen requisitos de la superación del segundo de estos rasgos negativos.

⁸ La expresión “estrategia mixta”, que sintetiza la necesidad de asentar las estrategias del desarrollo periférico en la expansión de las exportaciones, y a la vez, en el aumento del mercado interno y de la producción que se le destina, se encuentra presente en Ocampo (2005c, p. 35).

⁹ Hay que señalar, que un buen tránsito por estas vías no depende ni procede de la simple liberalización del comercio: exige políticas incisivas de promoción de exportaciones, así como condiciones favorables de acceso a los mercados de los grandes centros industriales, que se encuentran a la vanguardia del progreso técnico. Ambos elementos estuvieron presentes en los casos exitosos de crecimiento del sudeste asiático.

¹⁰ La consideración estructuralista más reciente de este tema de la “brecha tecnológica” —o “asimetrías tecnológicas” entre centro y periferia— ha sido revisada en el capítulo 13, apartado 1.

ne de lograr paso a paso condiciones de competitividad externa en distintas actividades, radica la razón estructural, de fondo, por la cual no es dable pensar que en la periferia como un todo, o en un conjunto de economías de grandes dimensiones, que la representan, se pueda alcanzar una tasa de crecimiento elevada y sostenida con base en las actividades exportadoras que operan como sector de punta o de arrastre. Por contraste, de la brecha tecnológica depende que la consecución de esta tasa requiera también un aumento alto y sostenido de la producción para el mercado interno (la cual, como ya se indicó, se va haciendo de más en más competitiva con producción similar susceptible de importarse).¹¹

ii] El impulso a las exportaciones y el estímulo a la sustitución de importaciones —así como las políticas tecnológico-productivas e institucionales que se destinan a lograrlos— constituyen la *condición de viabilidad* del desarrollo periférico, en virtud de que un objetivo primordial de éstas consiste, justamente, en obviar el escollo externo y permitir la continuidad de ese desarrollo. Pero además, en tanto con tales políticas se impulse el cierre de la brecha tecnológica (induciéndolo en conjuntos de actividades en los que este cierre resulte más amplio y rápido), y en cuanto se proceda con creciente apertura externa, la “estrategia mixta” estará previendo, a la vez, el cumplimiento de *condiciones de eficiencia*, reflejadas en la expansión de la competitividad, en las estructuras productivas periféricas.

Sin embargo, como se señaló líneas arriba, tales políticas no se aplican sólo a las actividades más directamente relacionadas con el sector externo, sino a las comprendidas en todas las capas técnicas constitutivas de las estructuras ocupacionales de la periferia. Tiene ello la doble implicación antes referida. Enfocadas desde una perspectiva dinámica, tales políticas se configuran como *condiciones de viabilidad* del desarrollo, pues los aumentos de productividad que suscitan están en la base de incrementos del mercado interno requeridos para realizar los niveles ampliados de producción de bienes y servicios que se le destinan. Por otro lado, también desde la perspectiva antedicha, tales políticas originan *condiciones de eficiencia*: con la productividad se incrementan los niveles del excedente económico y las potencialidades de aumento del ahorro interno, y se presentan oportunidades de lograr ritmos de acumulación y crecimiento de otro modo inalcanzables.¹²

¹¹ Un ritmo elevado de aumento de la producción para el mercado interno no implica, necesariamente, una merma del coeficiente de apertura, en el desarrollo periférico. Este coeficiente podrá variar en el tiempo, en función del tipo de economía periférica de que se trate, y de los patrones de su desarrollo previo. Asimismo, en diversas economías latinoamericanas existen condiciones para dinamizar las exportaciones o para ampliar el grado de apertura, aprovechando las oportunidades de renovar los patrones de especialización brindadas por el progreso técnico.

¹² Las condiciones de viabilidad y eficiencia que se asocian en este párrafo a las políticas de aumento de la ocupación y de la productividad del trabajo, claves de una estrategia de desarrollo conducente, son similares a las que subyacen en el referente de “suficiencia dinámica”, descrito en el capítulo 5, sub-apartado II, 2. Por otra parte, tales condiciones, que se relacionan en el párrafo previo con la preservación del equilibrio externo, son compatibles con el referente en que se apoyan las teo-

Adicionalmente, cabe señalar que la tendencia al déficit comercial que la brecha tecnológica genera en el desarrollo periférico impone límites al financiamiento externo del mismo, debido a los efectos sobre las cuentas de la balanza de pagos producidos, a la larga, por los costos de sus servicios. Así pues, también desde este ángulo, los aumentos del ahorro interno virtualmente procedentes de las políticas de elevación de la productividad del trabajo se configuran como *condición de viabilidad* del desarrollo periférico.¹³

iii] En la noción de excedente que subyace en las consideraciones previas, éste es visto como la diferencia entre producto y salarios. Tal noción conduce a señalar que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes mencionadas no definen una estrategia de desarrollo única. Se ha venido haciendo referencia a cierto conjunto de opciones, a cada una de las cuales corresponde cierto patrón de distribución funcional del ingreso, a su vez vinculado a la evolución del nivel de los salarios, y al reparto del producto entre la masa de salarios y el excedente (que equivale, pues, a la suma de las rentas de la propiedad).¹⁴ Asimismo, la magnitud del excedente dependerá de la distribución personal del ingreso, también condicionante de la medida en que éste se vierta hacia el ahorro, sosteniendo la acumulación de capital, o se utilice en aumentos del consumo de bienes y servicios.

Se acaba de poner de manifiesto la existencia de vínculos entre los incrementos de la productividad en las sucesivas capas técnicas (clave de las estrategias de desarrollo y fuente esencial del excedente económico), el ahorro (parte del excedente que sostiene la acumulación de capital) y la distribución funcional y personal del ingreso. Pero la distribución no depende sólo ni principalmente de los mecanismos de mercado. Ésta es fuertemente influida por relaciones sociales no económicas, o mejor dicho, por relaciones de poder económico y político, así como por el modo en que éstas inciden en el Estado, y en la capacidad de este último de estimular conductas que afecten el uso del propio excedente.

La consideración de los patrones distributivos que acompañan el desarrollo revela que las distintas estrategias capaces de impulsarlo resultarán, a un tiempo e indisolublemente, económicas y políticas. Ya se volverá sobre este doble carácter de las estrategias. Importa ahora reconsiderar sus aspectos económicos,

rías del desequilibrio externo y del estrangulamiento externo, consideradas en el apartado 1 del mismo capítulo.

¹³ A los requisitos de expansión del ahorro interno, así como a la necesaria complementariedad del mismo con el ahorro externo, se ha hecho referencia en el capítulo 13, apartado III.

¹⁴ Una estrategia única puede asociarse a la consecución del óptimo que supuestamente derivaría de la asignación de una cantidad dada de recursos, a través del libre juego de las fuerzas del mercado. En cambio, las distintas opciones aquí mencionadas resultarán todas eficientes, desde una perspectiva dinámica: cada una de ellas hará viable un crecimiento máximo, dados los respectivos niveles de excedente económico y el uso que de él se realice. En principio, en cada opción pueden explicarse los patrones de distribución del ingreso correspondientes y considerarse su viabilidad política, la cual aparece condicionada por el grado en que se logre acotar el consumo de los sectores de altos ingresos, posible base de un círculo virtuoso entre acumulación y equidad.

poniendo de relieve el papel decisivo que el estructuralismo latinoamericano atribuye a las políticas adoptadas por las economías periféricas para ir transformando sus estructuras productivas. A partir de esta óptica se hace hincapié, también, en la llamada “cooperación internacional”, pues periferia y centro son dos polos de un mismo sistema, de tal forma que las transformaciones que se vayan dando en la primera se ven condicionadas –*a fortiori*– por las que paralelamente se verifiquen en el segundo.

iv] Además de esta razón de base, las grandes complejidades imbricadas en estrategias como las antedichas, que se orientan hacia el difícil objetivo de superar el subdesarrollo, obligan no sólo a buscar un reconocimiento internacional genérico sobre la necesidad de adoptarlas, sino también a concertar criterios y acciones conducentes, tanto del punto de vista de este objetivo, como de ciertos intereses compatibles y legítimos de los grandes centros.

Un primer aspecto de esta cuestión atañe a la puesta en práctica de un “trato especial y diferenciado” de nueva índole, que implique aceptar el fomento temporal al esfuerzo exportador de la periferia, y también a la sustitución de importaciones que en ésta se emprenda. Como es claro, tal aceptación apunta a obviar el escollo externo. Pero para lograrlo se requiere recurrir también a políticas deliberadas en el otro polo del sistema, consistentes en la adopción paralela de ciertos grados de apertura de sus mercados a las exportaciones periféricas.

Conviene tener presente que –dada la propia restricción externa– el aumento de estas exportaciones inducirá un aumento concomitante de las importaciones correspondientes, favoreciendo la dinámica externa en general, y por ende, la de los propios centros. En otras palabras, se trata de concertar políticas comerciales que lleven a hacer uso de las oportunidades de la división internacional del trabajo abiertas por la reciente aceleración del cambio técnico, oportunidades de las que, a su vez, derivarían aumentos de la productividad del trabajo, de la acumulación y del crecimiento en ambos polos del sistema.

La idea subyacente en el párrafo anterior evoca a la que, en la concepción de Prebisch, puede caracterizarse como la “industrialización mancomunada”: una apertura de los centros a las exportaciones manufactureras de la periferia permitiría a esta última ampliar sus importaciones industriales desde los primeros. Se iría suscitando, así, una nueva división internacional del trabajo en el ámbito de la industria, con efectos benéficos para los ritmos de crecimiento de las exportaciones y del producto de ambos polos. Cabría esperar un efecto semejante, en los días que corren, sustentado en un “progreso técnico mancomunado”, que se vaya logrando por su mayor difusión mundial, y por los aumentos de productividad que acompañen a una más amplia división internacional del trabajo, contracara de esa difusión.

v] Atando las dos puntas del argumento anterior, se aprecia que el “trato especial y diferenciado” a que el mismo se refiere, además de transitorio, encuentra

su justificación y su razón de ser en el aprovechamiento de las potencialidades brindadas por el progreso técnico. Sin embargo, una buena parte de las normativas e instrumentos vigentes se asienta en relaciones de poder asimétricas, claramente desfavorables para la periferia, que parecen estar comprometiendo su desarrollo, a través de la que puede denominarse “globalización perversa”.

En bien de la brevedad, apenas se mencionan algunos aspectos de tales normativas e instrumentos: las disposiciones que enmarcan las políticas agrícolas de los centros, y las restricciones en otros rubros relevantes (de las cuales son ejemplo las que afectaron al acero, en tiempos recientes); las regulaciones en materia de marcas y patentes, así como los esquemas generales de protección de la propiedad intelectual, puestos en marcha hasta límites capaces de dificultar o acotar las transferencias de tecnología; los grados de libertad extremos que se procura establecer para la inversión extranjera directa y para la acción de las empresas transnacionales, con consecuencias desfavorables en lo que respecta a esas transferencias, y también con efectos negativos sobre los problemas del sector externo.

Un segundo elemento clave de la cooperación internacional es el del financiamiento a largo plazo del desarrollo periférico. Los recursos externos requeridos para el mismo se configuran como elemento esencial para complementar la capacidad interna de ahorro mientras ésta resulte aún reducida, y asimismo, para compensar dificultades transitorias que puedan ir dándose en la balanza de pagos. A estas dos funciones tradicionalmente reconocidas, se suma la de la necesidad de brindar apoyo a políticas activas en materia de ocupación, de inducir alzas persistentes de la productividad del trabajo en las sucesivas capas técnicas y de atenuar los problemas distributivos, compatibilizando la reiteración de estas metas con la continuidad de los ingentes (y nada fáciles) esfuerzos de acumulación requeridos, desde un comienzo, en las estrategias del desarrollo periférico.

vi] Como puede verse, las consideraciones precedentes otorgan a la “cooperación internacional” un sentido especial, similar al que inicialmente le brindara Prebisch.¹⁵ No se trata de simples ayudas compensatorias de situaciones de desventaja, de la índole y del tono de las que se propugnan y elaboran para el combate a la pobreza en las economías en desarrollo. Sí se trata de políticas con arraigo principal en medidas emprendidas en el interior de estas economías, que apuntan a elevar la productividad y a ampliar sus mercados, y que por ende se configuran como compatibles con otras que se tomen en las economías centrales, de modo que las primeras y estas otras, de consuno, den curso a ritmos más elevados de progreso técnico, de acumulación y de crecimiento, en la economía mundial en su conjunto. Hacia igual dirección apuntan los procesos de

¹⁵ Una versión amplia y articulada de este tema se encuentra en Prebisch (1973). Al mismo se hizo referencia en el capítulo 2, apartado iv.

integración regional y subregional, los cuales bien pueden originar niveles de productividad más elevados, con base en las transformaciones tecnológicas y productivas que el desarrollo supone, y por esa vía, grados de competitividad y eficiencia también más altos, tanto a través de los intercambios intrazonales como en el comercio con el resto del mundo.

III. ASIMETRÍAS FINANCIERAS Y CONDUCCIÓN MACROECONÓMICA¹⁶

i] Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta por la tendencia al desequilibrio comercial, a su vez asociable a la brecha tecnológica, las economías periféricas pasan por periodos de bonanza en que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se sostiene —a raíz, por ejemplo, de la intensidad del dinamismo de las economías centrales y de la mejora de los términos del intercambio— y por otros periodos de signo contrario, en que la emergencia del desequilibrio comercial entorpece el crecimiento periférico.

El nuevo paradigma ha traído consigo mutaciones muy significativas en la forma de operar de estos movimientos. En general, los choques externos relacionados con el comercio siguen siendo importantes, pero asimismo se señala la especial relevancia adquirida por los choques financieros, que han pasado a desempeñar un papel protagónico en el funcionamiento y evolución de las economías de menor desarrollo.

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que estas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto del conjunto de los activos reales. Esta desproporción, y la “financierización de la riqueza” que envuelve, entraña la necesidad de realizar ganancias en los propios mercados financieros, lo que a su vez provoca incrementos considerables de las transacciones realizadas en tales mercados, y acentúa el carácter especulativo de esas transacciones.

ii] La mundialización de los mercados financieros, así como la acentuación de las tendencias especulativas que la acompaña, aumentan fuertemente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Más allá de la inestabilidad intrínseca de esos mercados, subyacente en la desproporción antes mencionada, la grave vulnerabilidad de las economías periféricas se asocia a la menor profundidad de su desarrollo financiero, o con más precisión, a las asimetrías existentes

¹⁶ Aunque cubriendo selectivamente los temas tratados, el presente apartado se configura como una síntesis del que se incluye bajo igual título en el capítulo 13.

entre sus estructuras financieras y las que prevalecen en los grandes centros. J. A. Ocampo (2001b, p. 28) destaca cuatro asimetrías básicas: *a*] el tamaño reducido de los mercados financieros periféricos, en comparación con las presiones especulativas originadas fuera de las fronteras que deben enfrentar; *b*] las estructuras de plazos desventajosas que les proporcionan tales mercados; *c*] los alcances limitados que presentan los mercados secundarios; y finalmente, *d*] el carácter foráneo de la moneda en que se ve denominada su deuda externa.

En las tres primeras asimetrías, los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales, de tal modo que en esos países una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en aquellos mercados. Los mercados incompletos, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guardan relación con el carácter procíclico de los flujos de capital, en los países en desarrollo. Durante los periodos de bonanza, los recursos en que esos flujos se sustentan son de fácil disponibilidad y concurren hacia ellos sin mayores obstáculos. Sin embargo, cuando sobrevienen indicios de depresión, los agentes que acceden al crédito externo (gobiernos y grandes empresas) se ven enfrentados con más frecuencia a descalces de monedas; y los que no poseen esa capacidad (empresas medianas y pequeñas), padecen descalces de plazos. Ambos son síntomas de situaciones financieras desfavorables, y de aumento de los riesgos que ellas envuelven, cuyos síntomas contribuyen a un cambio de expectativas que merma y encarece la disponibilidad de recursos, o aun, induce su salida.

iii] Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Distinto es el caso de los centros, en los cuales –según muestra la bibliografía especializada– los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo. Es así como las economías centrales cuentan con posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, mediante la inclusión de medidas estabilizadoras de los mercados financieros.

Contrariamente, las economías en desarrollo no cuentan con los mismos márgenes para llevar a cabo una conducción macroeconómica que induzca resultados similares. Esto ocurre porque los comportamientos de los actores en mercados financieros residuales coadyuvan a la agudización del ciclo; mientras tanto, las propias autoridades se enfrentan a la necesidad de responder con medidas compensatorias que producen, también, efectos pro-cíclicos. Otro tanto sucede con arreglos multilaterales manejados por el FMI, pues si bien proporcionan alivios temporales, “están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad, durante las crisis”; y por ende, a impulsar “una macroeconomía de depresión” (Ocampo, 2001b, p. 29).

iv] Las breves referencias precedentes sirven al menos para poner de manifiesto que las asimetrías financieras no favorecen los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico. Al contrario, en periodos recientes, se comprueba una presencia determinante de capitales de corto plazo, signados por fuertes tendencias especulativas. Éstas contribuyen a acentuar la volatilidad de esos capitales, y con ello, el carácter pro-cíclico de sus flujos, generando serias dificultades para una conducción apropiada –estabilizadora– de las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias y cambiarias), políticas que, a su vez, tienen como requisito esencial la continuidad del crecimiento económico.¹⁷

Cabe señalar que la ruptura de la asimetría antedicha pasa, en lo esencial, por un cabal desenvolvimiento de los mercados financieros de las economías periféricas que prevea una presencia más plena de los segmentos de largo plazo y secundario, en esos mercados. Por otra parte, la cooperación internacional no puede restringirse a la simple ampliación del financiamiento a largo plazo del desarrollo periférico. Los buenos resultados de este financiamiento (y la propia continuidad del desarrollo) dependerán del logro de apoyo para la difícil conducción de políticas macroeconómicas anticíclicas, y muy en particular, del respaldo de una institucionalidad internacional adecuada. Aún más: desde el ángulo de la cooperación internacional, la regulación global de los mercados financieros se configura como un elemento clave a tener en cuenta en una agenda de negociaciones, y como una meta de gran interés para los países en desarrollo.

IV. RELACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y PAPEL DEL ESTADO

i] Con respecto a la distribución del ingreso, se sugirió que las pugnas que se establecen en torno a ésta constituyen un claro indicio de que las relaciones que hay que considerar en una estrategia de desarrollo son a la vez económicas y sociopolíticas. Pero para configurarse como verdaderamente viables y eficientes, tales estrategias han de traer consigo cambios estructurales profundos: mutaciones en la estructura de la ocupación que prevean alzas persistentes de la productividad del trabajo, en sus distintas capas técnicas; y también alteraciones en la estructura productiva subyacente, compatibles con patrones de reinserción internacional capaces de ir sorteando el escollo externo en la periferia, y favoreciendo la dinámica del comercio mundial en su conjunto.

Por su propia naturaleza “estructural” (por la extrema complejidad que envuelven), estos cambios resultan irrealizables a través de la sola forma de operar de los mecanismos de mercado. En conexión con ello, el análisis de los fenó-

¹⁷ La consideración del crecimiento como requisito de los equilibrios macroeconómicos clave ha sido desarrollada en el capítulo 13, subapartado III, 3, bajo el título “Hacia una macroeconomía para el desarrollo”.

menos económicos, aun cuando comience abstrayendo otros fenómenos de índole social y política, a la larga ha de insertarse en un marco en que se consideren sus interacciones y condicionamientos recíprocos.

Un camino hacia esa perspectiva pasa por el tema del Estado, que atañe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este aspecto crucial del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.¹⁸

ii] De la mano del proceso de globalización, se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos en el interior de los países de la región latinoamericana, en el sentido de que esta presencia se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, tal presencia viene acompañada por un reacomodo de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces son esencialmente territoriales.

En otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica, se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político es indisoluble de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe, y a través de las cuales se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, instrumentados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

Los países de la periferia se ven, así, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa —notoria a través de las carencias reales o potenciales de reservas de divisas— trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los estados, que resultan especialmente restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.

¹⁸ Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente y conducente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna, al cual conviene volver. De acuerdo con este concepto, "la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política [se refiere tanto a la nación como] a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior" (Cardoso y Faletto, 1969, p. 29). Al respecto, pueden consultarse las consideraciones del capítulo 6, y en especial las de su apartado II.

iii] En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas les resultan claramente desfavorables, expresando una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado se reformula a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales se derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.¹⁹

El precedente es un párrafo de negativas. Como contraparte, cabe esbozar algunas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteamiento explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Esto es, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura como clave para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, los cuales, a su vez, encontrarán apoyo en la consolidación de la democracia y en la profundización de sus contenidos.²⁰

V. IDENTIDAD CULTURAL Y DESARROLLO

i] Las consideraciones anteriores permiten destacar ciertos aspectos particularmente relevantes, de una agenda del desarrollo cuando se le enfoca desde el ángulo de las estrategias requeridas para conducirlo. Un primer aspecto consiste en la diagramación de las políticas tecnológicas, productivas e institucionales que conforman la base económica de tales estrategias. Esas políticas habrán de reconocer y tener en cuenta la centralidad de los problemas ocupacionales, cuya gradual resolución abre posibilidades de acceder a opciones de distribución del ingreso más equitativas. Las mismas políticas deberán tener en cuenta,

¹⁹ Entre las visiones que definen el papel del Estado con vistas a impulsar estrategias de desarrollo con "orientación de mercado", cabe mencionar el documento del Banco Mundial titulado *El Estado en un mundo en transformación* (1997). En "El Estado como problema y como solución" (1996), P. Evans realiza una revisión de los enfoques recientes sobre su papel en el desarrollo.

²⁰ Este último tema ha sido objeto del capítulo 10.

además, los patrones de reinserción externa de las economías periféricas, así como la cooperación internacional adecuada para apoyarlos e impulsarlos. También en el ámbito económico, resalta la necesidad de considerar las asimetrías financieras prevaecientes entre centros y periferia, de modo de considerarlas en el diseño de una conducción macroeconómica compatible con el desenvolvimiento de esta última. Por último, se señaló que la buena marcha de esa base económica compleja no excluye, sino que supone, la definición de los requisitos sociopolíticos de los acuerdos internos (entre éstos, los atinentes a la distribución), y de los que demanda la reinserción internacional, y en conexión con ello, la del papel que ha de cumplir el Estado.

La síntesis anterior muestra que el desarrollo supone un impulso sociopolítico que oriente y favorezca las transformaciones requeridas en el ámbito económico, y que induzca y consolide los cambios necesarios en el propio ámbito sociopolítico. El presente apartado postula que la intencionalidad de ese impulso debe extenderse, también, a un tercer ámbito, conformado por aquellos elementos de la cultura no material diferentes de los que constituyen el segundo de los ámbitos mencionados.²¹

Ya se anticipó que el núcleo del desarrollo global consiste en el afianzamiento de la identidad cultural propia, y por ende requiere destrabar la creatividad en los tres ámbitos aludidos. Sin embargo, la dinamización de la creatividad, o si se quiere, la liberación de energías capaces de potenciarla, posee una fuente de gran significación en el tercero de esos ámbitos, ya que en él radican ideas y valores –entre éstos valores éticos– de importancia decisiva para consolidar los perfiles de aquella identidad, y para propulsar la creatividad capaz de sustentarla y de brindarle renovada riqueza.

ii] Para referirse a la identidad cultural, conviene volver sobre otras percepciones fundamentales de Furtado, simplificando su visión del fenómeno del subdesarrollo, a la luz de las características con que éste se expresa en la periferia latinoamericana.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, ésta constituye un *locus* privilegiado de penetración del capitalismo. Como se ha indicado oportunamente, tal penetración no se limita al ámbito material del progreso técnico y de la acumulación, sino que se extiende a los fines del desarrollo, esto es, a las ideas y valores que conforman ciertos perfiles clave de la cultura no material.

Así pues, el desenvolvimiento de la periferia latinoamericana puede y debe concebirse como reiteradas instancias de penetración cultural. Los nuevos ele-

²¹ Se adopta aquí la categorización de Celso Furtado considerada con anterioridad, en la cual diferencia entre cultura material y cultura no material. La primera corresponde a la tecnología y al quehacer económico. La segunda distingue el ámbito sociopolítico y las ideas que le son propias, y además, un conjunto adicional y diferenciado de elementos, que incluye las ideas y valores más "altos" o significativos, en tanto a ellos se liga el sentido mismo de la existencia humana. Sobre tal categorización, puede consultarse el capítulo 9.

mentos foráneos que esa penetración va incorporando, y el *mix* que producen en cada instancia con elementos preexistentes (tanto autóctonos como foráneos previamente adquiridos), son impositivos de la emergencia y la expansión de una identidad cultural propia. En otros términos, no se van generando las “conexiones sistémicas” necesarias para destrabar el desarrollo (en la acepción más amplia del término, esto es, la de desarrollo cultural global) y para abrir cauce –destrabándola– a una firme corrección de la heterogeneidad social.²²

iii] Las consideraciones anteriores favorecen el retorno al tema del subempleo. Previamente se hizo hincapié en un aspecto puramente cuantitativo, atinente a los niveles de la productividad del trabajo que le son propios. Al enfocarlo desde una perspectiva más amplia, un documento reciente lanza nueva luz sobre ese tema.²³ Allí se afirma que las actividades que el subempleo engloba constituyen modos de supervivencia, logrando o autogenerando oportunidades de ocupación y remuneración, y muchas veces renovando esas oportunidades, a medida que se agotan las previamente alcanzadas. Pero además, se señala que en la puesta en práctica y en la periódica renovación de esas estrategias de supervivencia inherentes al subempleo, se expresan grandes dosis de creatividad. Así pues, este documento pone de manifiesto y subraya que la creatividad está en la base de la consecución de medios materiales de vida.²⁴

Sin embargo, el ejercicio de la creatividad no está desvinculado del que se produce en otros ámbitos del quehacer social. En este sentido, ha de tenerse presente que las actividades laborales que albergan el subempleo no se realizan en un limbo de relaciones puramente económicas. Como las demás actividades laborales, éstas se dan en el marco de relaciones sociales complejas. Pero en el caso del subempleo, estas últimas poseen características especiales: las relacio-

²² Estas breves consideraciones se apoyan principalmente en Furtado (1974, cap. II; 1978, cap. IV). Un tratamiento más amplio de las mismas se encuentra en el capítulo 9, apartado II.

²³ Se trata de las notas de clase de Carlos Lessa sobre la “Formação do Brasil”, dictadas en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Sus primeras versiones datan de 1998 y 1999.

²⁴ Cabe señalar que la reabsorción del subempleo se ve favorecida por esa creatividad, pero no depende sólo de ella. Depende también de la aplicación de políticas orientadas a la elevación de la productividad de grupos de trabajadores, en las cuales participen diversos actores cercanos a esos grupos: organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas de distintos grados de descentralización, etcétera. Tratándose de políticas destinadas al aumento de la productividad de grupos concretos de trabajadores, se las puede denominar “políticas de transformación del atraso”, las cuales son parte esencial de las políticas de transformación productiva y, por eso mismo, difieren de las políticas puramente asistenciales, con frecuencia atadas a la visión de la pobreza como síndrome y concebidas para evitar su transmisión intergeneracional. Como es obvio, lo dicho no implica negar la utilidad de las políticas asistenciales. Conviene aclarar que las políticas sociales básicas –educación, salud, vivienda– pueden confluir hacia objetivos y políticas de transformación del atraso, a su vez ligadas a la transformación productiva. Obsérvese que existen ya, en la práctica, ejemplos de una aplicación amplia y simultánea de esos tres tipos de políticas (asistenciales, sociales básicas y de transformación del atraso). Entre ellos sobresale el de las políticas puestas en marcha en el caso brasileño. El documento de Faria y otros (2000) las analiza y resume.

nes que se constituyen a través del empleo asalariado son comparativamente escasas; en cambio, resultan comparativamente amplias aquellas que se dan a través de la pertenencia a una variada gama de instituciones formal o informalmente estructuradas: relaciones de tipo familiar, simple vecindad, asociaciones comunales o barriales, organizaciones deportivas o recreativas, iglesias y cultos.

iv] Importa señalar que tales pertenencias constituyen en sí mismas manifestaciones de la cultura popular. Mejor dicho, es en su seno y a través de ellas como se van expresando y enriqueciendo variados elementos de ese campo específico de la cultura. El subempleo consiste, pues, en la puesta en práctica de estrategias de supervivencia apoyadas en la creatividad. Pero la creatividad que se plasma en estas estrategias debe ejercerse simultánea e indisolublemente en diversas esferas de la cultura no material. Es decir que este ejercicio es portador de las principales fuentes de un florecimiento de la cultura popular que viene haciéndose de más en más visible en América Latina, y que en muchos casos sorprende por su amplitud y dinamismo.²⁵

¿No es dable, pues, pensar que las bases de un despertar cultural se han venido acumulando? ¿No es dable concebir que esa posibilidad, todavía atorada, se expresa como síntoma y como símbolo en el renovado enriquecimiento de la cultura popular? Por otro lado, ¿por qué el enriquecimiento de la cultura debe verse como expresión de un cambio en ciernes, en tiempos de ingente penetración foránea en los distintos ámbitos de la cultura no material? La complejidad del tema no obsta para intuir una respuesta, ciertamente tentativa y preliminar. Pudiera aducirse que es en la cultura popular donde más se conservan y vuelven a hacerse presentes las raíces profundas de sucesivas culturas, cuyos sucesivos desenvolvimientos resultaron limitados o interrumpidos. También pudiera pensarse que estas trabas se dieron a lo largo de una dinámica en la cual, no obstante, han estado presentes la complejización y el enriquecimiento de distintas esferas y aspectos de la cultura como un todo.

v] Esta larga historia de desarrollos culturales entorpecidos posee en América Latina una especificidad que debe analizarse: ella se va produciendo en paralelo y en estrecha conexión con un proceso de fuerte mestizaje interracial.

Dicho proceso es indisoluble del devenir de la cultura popular. De ahí que ese devenir —o mejor dicho, la renovada riqueza de las culturas populares en distintas regiones del área— pueda asociarse al resurgimiento de rasgos culturales cuya profundidad se relaciona, justamente, con la honda raigambre indo y afroamericana, e interactúe con sucesivas penetraciones culturales de origen europeo, y muy especialmente de origen ibérico.

²⁵ Es claro que las fuentes de ese florecimiento pueden relacionarse no sólo con el subempleo en sentido estricto, sino con un abanico mucho más amplio de “capas técnicas” con niveles de productividad relativamente reducidos.

vi] En los orígenes de esa doble mezcla de culturas y de razas se hallan presentes fuertes actos de violencia, a partir de los cuales se produce una aguda diferenciación social, sea por la vía del esclavismo o por la emergencia de regímenes que, si bien con variaciones regionales, evocan ciertos rasgos característicos de las “relaciones de servidumbre”.

De tal modo, a lo largo del tiempo, la acentuada diferenciación social originaria va alterando sus perfiles una y otra vez, y configurando con ello la especificidad latinoamericana ya mencionada: la aptitud para encauzar y renovar una mezcla de culturas decisivamente asociada a una mezcla de razas.²⁶

En los días que corren, los grados de amplitud y complejidad que ambas mezclas han llegado a alcanzar sugieren que esa especificidad bien puede resultar portadora de significados y contenidos éticos de importancia decisiva. La expresión más directa de los mismos parece consistir en la aceptación creciente de la igualdad racial como valor (y la de su anverso: la discriminación racial como antivalue). Por otra parte, aquella aceptación tiene en su trasfondo la igualdad de los seres humanos en su condición de tales,²⁷ propia de los marcos éticos de vieja y renovada presencia, en tanto constitutivos de las religiones superiores, y asimismo, de las formas por las cuales éstas se han difundido secularmente en toda el área.

Tal postura igualitaria y su difusión cada vez más amplia puede verse como el resurgimiento del principio ético sintetizado en la expresión “amor al prójimo” sustento básico de conductas morales en las relaciones humanas, complementado por el principio de la “no violencia”, en el ejercicio de esas relaciones.

Es decir que la reafirmación de principios éticos clave puede constituirse en fuerza primordial para destrabar la creatividad, o incluso para inducir una eclosión de creatividad mancomunada en los distintos ámbitos de la cultura, impulsando el desenvolvimiento de una identidad cultural propia.²⁸

²⁶ Al respecto, son pertinentes estas afirmaciones: “Éramos sociedades-factorías en las cuales se gastaban hombres para producir azúcar, oro o café. Contra los designios del colonizador, inesperadamente, el sistema destinado a producir mercancías, y a través de ellas riquezas y ganancias exportables, terminó produciendo una humanidad de gente mestiza que nacía en las haciendas y minas, pero que un día comenzó a organizarse en naciones que procuraban definir sus propias culturas” (Ribeyro, 1979, p. 36).

²⁷ En recientes documentos de organismos internacionales (por ejemplo, CEPAL, 2000a) se señala que los derechos civiles, los derechos políticos y los llamados DESC –derechos económicos, sociales y culturales– son componentes de un contenido ético también relacionado con la igualdad, que se reconoce como imprescindible en todo proceso de desarrollo. Este reconocimiento, sin duda positivo, deja sin embargo abierta la cuestión de qué conjunto de valores básicos puede dar sustento a conductas capaces de inducir el afianzamiento de la identidad cultural propia. Las consideraciones del presente apartado destacan el papel virtual, en ese afianzamiento, de la emergencia y difusión de valores relacionados con el mestizaje, en que éste pasa a ser visto y apreciado como expresión –y no como negación– de la igualdad esencial que brinda por sí misma la condición humana.

²⁸ Aunque referidos a América Latina y a su desarrollo, los principios recién mencionados son compatibles con los que se han venido estableciendo en la búsqueda de una ética mundial. Esta búsqueda posee un ámbito particularmente destacable en el “Parlamento de las Religiones del Mundo”,

De lo anterior se infiere que la riqueza nutrida por las mezclas antedichas en el ámbito de la cultura popular, bien puede percibirse como expresión y símbolo de “un largo amanecer”:²⁹ como las primeras luces que empiezan a hacerlo perceptible.

VI. HACIA EL DESARROLLO NACIONAL.

La globalización se traduce en una puesta en práctica del ideario neoliberal, que propugna la liberalización del comercio, el accionar de las empresas transnacionales de las transacciones financieras internacionales. Paralelamente, los principios neoliberales tienden a privatizar las empresas públicas y a minimizar la intervención estatal, desregulando la forma de operar de los mercados.

Desde los años ochenta es creciente la prevalencia de estas ideas en la conducción de las economías del área, aunque diferenciada y con desfases temporales. Como puede verse, las crisis derivadas de ese tipo genérico de conducción han venido inspirando nuevas visiones de los procesos de desenvolvimiento, y junto con ello, nuevas posturas estratégicas impulsoras de “proyectos nacionales” de desarrollo.

En cuanto a los contenidos fundamentales de esos proyectos –y a modo de síntesis del conjunto de las consideraciones anteriores– han de distinguirse tres aspectos. El primero, concerniente al ámbito económico, se expresa en el carácter necesariamente autocentrado del crecimiento en las estrategias que deberán diseñarse y ponerse en práctica. El segundo, que se inscribe en el ámbito sociopolítico, lleva a reconocer como imprescindible conformar una “nueva alianza”, concebida como la fuerza esencial que se requiere para dar inicio y continuidad a tales estrategias. El tercero apunta al logro de una “reafirmación ética”, esto es, al afianzamiento de ciertas ideas y valores inscritos en la cultura no material, a su vez gérmenes de capacidades y actitudes creativas inductoras de la emergencia de una identidad cultural propia.

cuyas tres últimas reuniones datan de 1993 (Chicago), 1999 (África del Sur) y 2004 (Barcelona). La “Declaración de una ética mundial”, proveniente de la primera, se encuentra en obra editada por Hans Küng (2002, pp. 25-44) con apoyo de la “Asociación UNESCO para el diálogo interreligioso”. Cabe señalar que esta obra contiene artículos de múltiples autores, elaborados desde las perspectivas del judaísmo, el cristianismo, el islam y las religiones orientales, e indicativos de la posibilidad de acceder a principio éticos comunes. Diversos trabajos de autores latinoamericanos también abordan esa temática, entre ellos Dussel (1998) y Boff (2001). La preocupación por definir y extender una ética común se encuentra en la base de otras dos, que han venido aflorando en el ámbito de las Naciones Unidas. Una se expresa en el frecuente llamado a combatir la pobreza con urgencia y decisión. La segunda concierne a la búsqueda de una “Alianza de Civilizaciones”, transformada en propuesta explícita en el 59º periodo de sesiones de su Asamblea General, en contraste con “El choque de civilizaciones” a que se refiere la obra de Huntington (1997) que lleva ese título.

²⁹ Esta expresión replica el título de un libro reciente de Furtado (1999).

i] El *carácter autocentrado* inherente al crecimiento de las economías periféricas (y las estrategias para lograrlo) se relaciona con el núcleo mismo de la “cuestión nacional”, a saber, la propiedad de los activos presentes en esas economías. Existe en esta materia un marcado contraste de puntos de vista con los de los enfoques de cuño neoliberal. Según se aduce, el reiterado escollo externo, proveniente de la disparidad tecnológica entre centros y periferia que incide en sus relaciones comerciales, y asimismo, de los efectos negativos de la liberalización financiera sobre la balanza de pagos, hacen inviable el aumento irrestricto de la propiedad foránea de aquellos activos (tanto directa como con la que se expresa de forma indirecta por la vía del endeudamiento externo). Contrariamente, la viabilidad del desarrollo periférico guarda que la propiedad nacional resulte a la larga creciente, en términos absolutos y relativos. Este requisito es complementario de otro, presente en su trasfondo: además de la necesidad de considerarlo desde este ángulo de la propiedad de los activos, y sin desmedro de que requiera un esfuerzo exportador para la superación del escollo externo, un “desarrollo nacional” no dispensa la puesta en marcha del aumento sostenido del mercado interno. La posibilidad de lograr ese aumento atiende la resolución de los problemas ocupacionales, en parte a través de la consecución de altos niveles de empleo “formal”, de productividad elevada, pero sobre todo mediante la persistente reabsorción del subempleo. Por ser un problema de solución difícil, esta reabsorción esconde la posibilidad de favorecer, y más aún, de potenciar el desarrollo, en tanto su pleno aprovechamiento productivo envuelve la generación de excedentes, y paralelamente, la necesaria ampliación del mercado interno. Las nuevas teorías del progreso técnico –cuyos avances han sido desconsiderados por los enfoques de cuño neoliberal– sugieren la puesta en marcha de políticas tecno-productivas cuidadosamente diagramadas, pero en especial su inscripción en un esfuerzo público dirigido a la conformación y el desenvolvimiento de los llamados “Sistemas Nacionales de Innovación”. Es este esfuerzo, y no el simplismo de una supuesta “autonomización tecnológica” asociada a la conformación de una industria de bienes de capital, el conveniente para alcanzar los fuertes requerimientos de avance tecnológico continuado que el desarrollo nacional supone.

ii] La crisis reciente ha puesto de manifiesto el decaimiento de los grados de autonomía de los estados de la región. La fuente más directa de esta merma es la dependencia de sus decisiones de los organismos internacionales, en parte por los rígidos y severos marcos regulatorios que amparan las resoluciones tomadas por estos últimos, pero sobre todo por los niveles de endeudamiento que acompañan a la crisis antedicha, sometiendo múltiples orientaciones de política interna a los criterios y designios de tales organismos.

Sin embargo, hay que subrayar que la limitación del ejercicio de los poderes públicos por fuerzas foráneas va unido a un cambio de las bases internas de sustentación del Estado. Así pues, tiende a producirse un vaciamiento de esas bases,

cuando las clases y grupos que las conformaban sufren fuertes pérdidas en materia de capacidad de incidencia en decisiones relevantes.

La autonomía del Estado, decisiva en el papel del impulso al desarrollo en sus distintos ámbitos –económico, social, político, cultural– pasa por cauces que han sufrido alteraciones considerables. Ya no se trata de indagar cómo y hasta cuándo ciertos actores relevantes en el pasado –por ejemplo, las empresas transnacionales y las grandes empresas nacionales, privadas y públicas– pueden seguir coordinando intereses, de modo de promover la expansión productiva y su continuidad. En los días que corren, el ingente vaciamiento de las bases internas del poder político exige –volviendo a la terminología de Fajnzylber– concebir y promover una *nueva alianza*, inclusiva de grupos de interés internos y sobre todo de las grandes mayorías. Unos y otras se configuran como necesarios para ampliar los contenidos de la democracia, y junto con ello, para consolidar la autonomización del Estado, devolviéndole aptitudes imprescindibles en la conducción de un proceso de desarrollo de fundamentos nacionales, que se configuran como los únicos posibles. Por lo demás, la “nueva alianza” y la autonomización del Estado no excluyen, sino que suponen, la preservación o el retorno de la propiedad pública de activos y empresas relevantes por su papel en la generación de economías externas tecnológicas, pero sobre todo por su virtual significado para la propia conformación del poder político.

Los intentos de profundizar la integración regional –entre ellos los relacionados con la conformación de la ALADI (1980) y del Mercosur (1991)– se enfrentaron a los límites impuestos por la crisis de los años ochenta, y también por la crisis actual, configurada hacia el final de la década ulterior. Pero los esfuerzos integradores se ven hoy renovados. En efecto, ya pueden asociarse al afianzamiento geopolítico de los poderes políticos internos, y a los mayores grados de autonomía estatal que han de acompañar a la reconstitución de estos poderes.

iii] Como elemento concreto de una geopolítica adecuada, se propugna la ampliación de los esfuerzos integradores al conjunto de los países sudamericanos. Ha de señalarse que este *desideratum* no implica la negación de la conveniencia de incentivar el desenvolvimiento de identidades culturales propias, y de considerarlas –en coincidencia con Furtado– fuerza movilizadora principal del desarrollo, en tanto las ideas y valores presentes en ellas se configuran como inductoras e impulsoras del accionar positivo de una “nueva alianza”. En este sentido, cabe insistir en la posibilidad abierta a América Latina para la virtual aceptación de la igualdad racial como valor clave, y tras esa aceptación, la puesta en práctica de normas de “apreciación del otro” y de convivencia pacífica y solidaria fundadas en marcos éticos enraizados en las religiones superiores, y a la vez en la reiterada difusión de los mismos en toda el área, a lo largo de su historia. Tal *reafirmación ética* bien puede configurarse como decisiva para una posible emergencia de variados procesos de desarrollo cultural, en los cuales esos

aspectos esenciales y reiterados de culturas pretéritas afloren como fuerzas básicas de impulsión.³⁰

Por lo demás, admitir el afianzamiento y desenvolvimiento de identidades culturales diferenciadas en cada “desarrollo nacional”, no implica negar ni desconocer que la integración, y su profundización en distintos ámbitos de la cultura no material, especialmente en sus contenidos éticos, podría contribuir a que tales identidades se fortalezcan recíprocamente, induciendo tal vez, en un despertar conjunto, una alta y renovada expresión del ideal bolivariano.

³⁰ La postura implícita en estas últimas afirmaciones se perfila como una respuesta a la siguiente pregunta, entresacada de planteamientos de Leonardo Boff: “¿[...] bajo la hegemonía de qué dimensión [o de qué valor] se estructuran los elementos [necesarios para] crear una nueva unidad cultural?” (Boff, 1982, p. 33).

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, M. (1993), "Política comercial en los países dinámicos de Asia: aplicaciones a América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 131, octubre-diciembre.
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1993), "La liberalización comercial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 50 (LC/G.1767-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Albert, M. (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Andersen, E.S. y B.A. Lundvall (1992), "Small national systems of innovation facing technological revolutions: an analytical framework", *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, B.A. Lundvall (ed.), Londres, Pinter Publishers.
- Assael, H. (ed.) (1973), *Ensayos de política fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1986), "Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 9, enero-junio.
- Baldwin, R.E. (1994), "A domino theory of regionalism", *Working Paper*, núm. 4465, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER), septiembre.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Dirección Subregional para Colombia y México.
- Bastide, R. (1963), "L'acculturation formelle", *América Latina*, vol. 6, núm. 3, Río de Janeiro.
- Benavente, J.M. (1998), "Cincuenta años del estudio económico", *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berry, A. (ed.) (2002), *Critical Issues in Financial Rreform: A View From The South*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Bhagwati, J. (1992), "Regionalism and multilateralism: an overview", *New Dimensions in Regional Integration*, J. de Melo y A. Panagariya (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Blecker, R. (1998), "International competitiveness, relative wages and the balance of payments constraint", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 4, núm. 20.
- Boff, L. (2001), *Ética planetaria desde el gran Sur*, Madrid, Trotta.
- (1982), *San Francisco de Asís: ternura y vigor*, Santander, Sal Terrae.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis, (1998), "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.11.
- Braga, J.C. de Souza (1999), "Financeirização global. O padrão sistêmico do capitalismo contemporâneo", *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, J.L. Fiori y M.C. Tavares, Petrópolis, Vozes.

- Burgueño, O. y L. Pittaluga (1994), "El enfoque neoschumpeteriano de la tecnología", *Quantum*, vol. 1, núm. 3.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), "Las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad", *Revista de la División de Investigaciones de DESCO: Pretextos*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), febrero.
- (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, núm. 52 (I.C./G.1824-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Calvo, G. y E. Mendoza (2000), "Rational contagion and the globalization of securities markets", *Journal of International Economies*, vol. 51, núm. 1.
- Cardoso, F.H. (1995), "Democracia y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 56 (LC/G.1874-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1993), *A construção da democracia*, São Paulo, Editorial Siciliano.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- (2001a), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, J.C. Ocampo, R. Bajraj y J. Martín (coords.), México, Alfaomega, enero.
- (2001b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago de Chile, marzo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.00.II.G.17.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago de Chile, agosto.
- (2000b), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, septiembre.
- (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997 (SES.27/3)), Santiago de Chile, abril.
- (1997), "La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social", *serie Libros de la CEPAL*, núm. 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile, marzo.
- (1996), "Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía", *serie Libros de la CEPAL*, núm. 42 (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.96.II.G.12.
- (1995), "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", *serie Libros de la CEPAL*, núm. 40 (I.C./G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.95.II.G.6.
- (1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad", *serie Libros de la CEPAL*, núm. 39 (I.C./G.1801 (SES.25/4)), Santiago de Chile, enero.
- (1992a), "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *serie Libros de la CEPAL*, núm. 32 (I.C./G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, febrero, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.92.II.G.5.
- (1992b), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con

- equidad”, *serie Libros de la CEPAL*, núm. 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, agosto, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.92.II.G.6.
- (1991), “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, *serie Libros de la CEPAL*, núm. 31 (LC/G.1648/Rev. 2-P.), Santiago de Chile, mayo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.91.II.G.5.
- (1990), “Transformación productiva con equidad”, *serie Libros de la CEPAL*, núm. 25 (LC/G.1601-P.), Santiago de Chile, marzo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.90.II.G.6.
- (1989), “Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos”, *serie Cuadernos de la CEPAL*, núm. 61 (LC/G.1540-P.), Santiago de Chile, enero.
- (1987), “El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones”, *serie Cuadernos de la CEPAL*, núm. 55 (LC/G.1440-P.), Santiago de Chile, junio.
- (1985), *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984*, (LC/L.332), Santiago de Chile, abril.
- (1984), “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, *serie Cuadernos de la CEPAL*, núm. 48 (LC/G.1332), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.84.II.G.18.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1995), “Población, equidad y transformación productiva”, *serie Libros de la CEPAL*, núm. 35 (LC/G.1758/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/ONUDI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1992), *Industrialización y desarrollo tecnológico* (LC/G.1720), Santiago de Chile.
- Cimoli, M. (1988), “Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods”, *Revista metroeconómica*, vol. 39, núm. 111.
- Cimoli, M. y G. Dosi (1994), “De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación”, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 8, México, Bancomext, agosto.
- Cimoli, M. y J. Katz (2002), “Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective”, *serie Desarrollo productivo*, núm. 129 (LC/L.1775-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, M. y L. Soete (1992), “A generalized technology gap trade model”, *Economie Appliquée*, vol. 45, núm. 3.
- Cuche, D. (1996), *La noción de cultura en las ciencias sociales*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- De Melo, J. y A. Panagariya (eds.) (1992), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Devlin, R. (1989), *Debt and Crisis in Latin America: the Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press.
- Devlin, R., R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (1995), “Repuntes de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas”, *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.), México, Fondo de Cultura Económica.

- Dosi, G. (1988a), "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, núm. 3.
- (ed.) (1988b), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Dosi, G. y S. Fabiani (1994), "Convergence and divergence in the long term growth of open economies", *The Economics of Growth and Technical Change: Technologies, Nations, Agents*, G. Silverberg y L. Soete (eds.), Londres, Edward Elgar Publishing.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Editorial Harvester Wheatsheaf.
- Dussel, E. (1998), *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Dutt, A. y J. Ros (eds.) (2005), *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- Ernst, D. y D. O'Connor (1989), "Technologie et compétition mondiale", *Études du Centre de Développement*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140.
- Fagerberg, J. (1995), "Convergence or divergence? The impact of technology on why growth rates differ", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, núm. 3.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la caja 'negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 60 (LC/G.1534/Rev.I-P.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- (comp.) (1981), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1970a), *Estrategia industrial e empresas internacionais*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- (1970b), *Sistema industrial e exportação de manufaturas*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Fajnzylber, F. y A. Schejtman (1995), "Agricultura, industria y transformación productiva", *América Latina a fines de siglo*, J.L. Reyna (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Fajnzylber, F. y T. Martínez Tarragó (1976), *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Faria, V. y otros (2000), "Preparando o Brasil para o século XXI", Brasilia, Presidencia de la República, febrero.
- Felix, D. (1998), "La globalización del capital financiero", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.11.
- Ffrench-Davis, R. (ed.) (2005), "Macroeconomía para el crecimiento y globalización financiera: cuatro puntos estratégicos", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones y Palgrave, abril.

- (2003a), “Financial crises and national policy issues: an overview”, *serie Informes y estudios especiales*, núm. 7 (LC/L.1821-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.03.II.G.26.
- (2003b), “Después del Consenso de Washington: reiniciando el crecimiento y las reformas en América Latina”, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- (2002), “El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento de Chile”, *Revista de la CEPAL*, núm. 76 (LC/G.2175-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (comp.) (2001), *Crisis financieras en países “exitosos”*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill, enero.
- (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill, marzo.
- (1988), “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, núm. 34, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ffrench-Davis, R. y H. Reisen (1997), *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/McGraw-Hill.
- Ffrench-Davis, R. y J.A. Ocampo (2001), “Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes”, *Crisis financieras en países “exitosos”*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill, enero.
- Ffrench-Davis, R. y R. Devlin (1993), “Diez años de la crisis de la deuda”, *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 1, enero.
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (comps.) (1995), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R., M. Agosin y A. Uthoff (1994), “Movimiento de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile”, *serie Financiamiento del desarrollo*, núm. 23 (LC/L.854), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fiori, J.L. y M.C. Tavares (1999), *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, Petrópolis, Editorial Vozes.
- FitzGerald, V. (ed.) (2002), *Social Institutions and Economic Development: A Tribute to Kurt Martin*, Dordrecht, Institute of Social Studies, noviembre.
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*, Londres, Pinter Publishers.
- Freeman, C. y C. Pérez (1988), “Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour”, *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Frenkel, R. (2003), “Globalización y crisis financieras en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Furtado, C. (1999), *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.

- (1998), *O capitalismo global*, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- (1978), *Criatividade e dependência na civilização industrial*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- García Canclini, N. (1999), *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Paidós.
- (1992), *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Giddens, A. (1993), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Editorial Alianza.
- Griffith-Jones, S. (1994), "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos", *serie Financiamiento del desarrollo*, núm. 24 (LC/L.855), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, The MIT Press.
- Helleiner, G. (2000), "Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?", *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, diciembre.
- Heymann, D. (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, núm. 70 (LC/G.2095-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1998), "Estructura, coordinación intertemporal y fluctuaciones macroeconómicas", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.11.
- Heymann, D. y P. Sanguinetti (1998), "Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas", *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 149, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, abril-junio.
- Hirschman, A. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hofman, A. (1993), "Chile's economic performance in the 20th Century: a comparative perspective", *Estudios de Economía*, vol. 20, núm. 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, junio.
- Hopenhayn, M. (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, núm. 73 (LC/G.2130-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1995), *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hopenhayn, M. y E. Ottone (2002), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Hounie, A. y otros (1999), "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, núm. 68 (LC/G.2039-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Huntington, S. (1997), *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*, Río de Janeiro, Editorial Objetiva.
- Iglesias, E. (1992), *Reflexiones sobre el desarrollo económico*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)

- (1998), *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado* (LC/IP/L.154/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Kaldor, N. (1994), "Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom", *Economic Growth in Theory and Practice: a Kaldorian Perspective*, J.E. King, Cambridge, Edward Elgar Publishing.
- Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, octubre.
- (1993), "Fallas de mercado y política tecnológica", *Revista de la CEPAL*, núm. 50 (LC/G.1767-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Katz, J. y B. Kosacoff (1998), "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm. 148, enero-marzo.
- King, J.E. (1994), *Economic Growth in Theory and Practice: a Kaldorian Perspective*, Cambridge, Edward Elgar Publishing.
- Kosacoff, B. y otros (1998), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio; el desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Universidad Nacional de Quilmes.
- Krugman, P. (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, The MIT Press.
- (comp.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press.
- Küng, H. (ed.) (2002), "Declaración de una ética mundial", *Reivindicación de una ética mundial*, Madrid, Trotta.
- Lessa, C. (1999), "Formação do Brasil", notas de clase, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Lucas, R.E. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, núm. 1, julio.
- Lundval, B.A. (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Massad, C. (1976), "La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario", *Revista de la CEPAL*, núm. 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- McCombie, J.S. y P. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Londres, St. Martin's Press.
- Moguillansky, G. (1995), "Impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, núm. 55 (LC/G.1858-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Morley, S. (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, noviembre.
- Nelson, R.R. y S. Winter (1992), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, The Belknap Press, Harvard University Press.
- Ocampo, J.A. (2005a), "Los caminos para superar las frustraciones de crecimiento en

- América Latina”, *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, R. Ffrench-Davis (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones y Palgrave, abril.
- (2005b), “Developing countries’ anti-cyclical policies in a globalized world”, *Development Economics and Structuralist Macroeconomics. Essays in Honor of Lance Taylor*, A. Dutt, y J. Ros (eds.), Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- (2005c), “Structural dynamics and economic growth in developing countries”, *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 05.II.G.397.
- (2003a), “Lights and shadows in Latin American structural reforms”, inédito.
- (2003b), “Capital-account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries”, *serie Informes y estudios especiales*, núm. 6 (LC/L.1820-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.03.II.G.23.
- (2002a), “International asymmetries and the design of the international financial system”, *Critical Issues in Financial Reform: a View from the South*, A. Berry (ed.), New Brunswick, Transaction Publishers.
- (2002b), “Structural dynamics and economic development”, *Social Institutions and Economic Development: A Tribute to Kurt Martin*, V. FitzGerald (ed.), Dordrecht, Institute of Social Studies, noviembre.
- (2001a), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (2001b), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la CEPAL*, núm. 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- (1998a), “Cincuenta años de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.11.
- (1998b), “El desafío de la transformación productiva con equidad”, documento presentado al Seminario internacional modelos e políticas de desenvolvimiento: tributo a Aníbal Pinto, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- (1996), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, núm. 60 (LC/G.1943-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (1986), “New developments in trade theory and LDCs”, *Journal of Development Economics*, vol. 22, núm. 1, junio.
- Ocampo, J.A. y L. Taylor (1998), “Trade liberalisation in developing economies: modest

- benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution”, *Economic Journal*, vol. 108, núm. 450, septiembre.
- Ocampo, J.A. y M.A. Parra (2003), “Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century”, *serie Informes y estudios especiales*, núm. 5 (LC/L.1813-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.03.II.G.16.
- Ocampo, J.A. y otros (eds.) (2000), “Financial globalization and the emerging economies”, *Libros de la CEPAL*, núm. 55 (LC/G.2097-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Internacional Jacques Maritain, mayo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.00.II.G.39.
- Ominami, C. (ed.) (1986), *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ortiz, R. (1994), *Mundialización y cultura*, Buenos Aires, Editorial Alianza.
- Ottone, E. (2002), “Marcas culturales del desarrollo y de la construcción ciudadana en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, inédito.
- (2000), *La modernidad problemática. Cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, México, Editorial Jus.
- Pérez, C. (1986), “Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto”, *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, C. Ominami (ed.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Pfaff, W. (2000), “A challenge to globalization theory”, Financial globalization and the emerging economies, *Libros de la CEPAL*, núm. 55 (LC/G.2097-P/I), J.A. Ocampo y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Internacional Jacques Maritain, mayo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.00.II.G.39.
- Pietrobelli, C. y S. Zamagni (2000), “The emerging economies in the global financial market: some concluding remarks”, Financial globalization and the emerging economies, *Libros de la CEPAL*, núm. 55 (LC/G.2097-P/I), J.A. Ocampo y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Internacional Jacques Maritain, mayo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.00.II.G.39.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica
- (1973), “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”, *serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Primera edición: 1954).
- Ramos, J. (1986), *Neconservative Economic in the Southern Cone of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1985), “Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983”, *Revista de la CEPAL*, núm. 25, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ray, D. (2000), “What’s new in development economics?”, New York University, enero.
- Reyna, J.L. (comp.) (1995), *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Ribeiro, D. (1979), *Ensaio insólitos*, Pôrto Alegre, Editorial L & PM.
- Rivas, G. (s/f), "Las exportaciones y el proceso de crecimiento", inédito.
- Rodríguez, O. (2001), "Prebisch: actualidad de sus ideas básicas", *Revista de la CEPAL*, núm. 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (1998), "Heterogeneidad estructural y empleo", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.11.
- Rodrik, D. (2001), "The global governance of trade as if development really mattered", informe preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (1993), "Taking trade policy seriously: export subsidization as a case study in policy effectiveness", *Working Paper*, núm. 4567, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Romer, P. (1993), *Idea, Gaps and Object Gaps in Economic Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1990a), "Are nonconvexities important for understanding growth?", *Working Paper*, núm. 3271, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER).
- (1990b), "Endogenous technical change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, Chicago, The University of Chicago Press.
- Ros, J. (2000), *Development Theory and the Economics of Growth*, The University of Michigan Press.
- Sagasti, F. (2002), "La banca multilateral de desarrollo en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, núm. 119 (LC/L. 1731-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.II.G.42.
- Silverberg, G. y L. Soete (eds.) (1994), *The Economics of Growth and Technological Change. Technologies, Nations, Agents*, Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, septiembre.
- Stiglitz, J.E. (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Tavares, M.C. (1999), "A retomada da hegemonia americana", *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, J.L. Fiori y M.C. Tavares, Petrópolis, Editorial Vozes.
- Tavares, M.C. y J.L. Fiori (1993), *(Des)ajuste global e modernização conservadora*, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- Tavares, M.C. y J.L. Melin (1999), "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana", *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, J.L. Fiori y M.C. Tavares, Petrópolis, Vozes.
- Thorp, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tokman, F. (2003), "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", *Revista de la CEPAL*, núm. 81 (LC/G.2216-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- Vercelli, A. (1994), "Por uma macroeconomia não reducionista: uma perspectiva de longo prazo", *Revista Economia e Sociedade*, núm. 3, Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Verspagen, B. (1993), *Uneven Growth Between Interdependent Economies: an Evolutionary View on Technology Gaps, Trade and Growth*, Aldershot, Editorial Avebury.
- Weller, J. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, noviembre.
- Williamson, J. (1991), *El cambio en las políticas económicas en América Latina*, México, Ediciones Gernika.

ÍNDICE

RECONOCIMIENTOS	7
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	13
I. LAS CONTRIBUCIONES ANALÍTICAS CONSIDERADAS	14
II. LOS POSICIONAMIENTOS METODOLÓGICOS Y SU RELEVANCIA	26
1. Posicionamiento de base económica, 27; 2. Posicionamiento desde las ciencias sociales, 32	
III. LA UNIDAD DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO	36
BIBLIOGRAFÍA	40
PRIMERA PARTE. LOS FUNDAMENTOS DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO (AÑOS CINCUENTA)	43
INTRODUCCIÓN	44
I. LA CONCEPCIÓN DEL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA	53
I. UNA NUEVA VISIÓN DEL SUBDESARROLLO	53
1. El desarrollo hacia afuera, 54; 2. El desarrollo hacia adentro, 55;	
3. La dinámica del sistema: el desarrollo desigual, 57	
II. EL CONTENIDO BÁSICO Y SUS FORMALIZACIONES	64
2. EL ANÁLISIS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN PERIFÉRICA	67
I. LA TENDENCIA AL DESEQUILIBRIO EXTERNO	67
II. LOS PROBLEMAS OCUPACIONALES	72
1. Tecnología y progreso técnico, 73; 2. La tendencia al subempleo estructural, 75	
III. LOS DESEQUILIBRIOS GENERADOS EN LA AGRICULTURA	79
IV. LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA	83
ANEXO. PROBLEMAS OCUPACIONALES: APÉNDICE MATEMÁTICO	87
3. LA TEORÍA DEL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO	89
I. VERSIÓN CONTABLE	90
1. Supuestos y definiciones, 90; 2. La significación del deterioro de los términos del intercambio, 92	

II. VERSIÓN CICLOS	94
1. Ciclos, precios e ingresos, 94; 2. La creciente y sus efectos sobre la periferia, 96; 3. El traslado de los efectos de las contracciones cíclicas hacia la periferia, 97; 4. El deterioro y los ciclos económicos, 99	
III. VERSIÓN INDUSTRIALIZACIÓN	101
IV. LAS PRINCIPALES CRÍTICAS	110
1. Deterioro y bienestar, 110; 2. El deterioro y los problemas de medición, 111; 3. Las causas del deterioro, 114	
 4. SOBRE EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA INFLACIÓN	116
I. LA OPOSICIÓN AL ENFOQUE “MONETARISTA”	116
II. LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	119
III. EL PROCESO INFLACIONARIO	121
BIBLIOGRAFÍA	124
 SEGUNDA PARTE. EL DESARROLLO Y LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES (AÑOS SESENTA Y SETENTA)	129
INTRODUCCIÓN	130
 5. DESARROLLO Y ESTRUCTURA SOCIAL	141
I. EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO	142
1. Reconsideración del desequilibrio externo, 143; 2. Análisis del estrangulamiento externo, 144	
II. EL ENFOQUE CEPAL-PREBISCH	148
1. La dinámica de los centros: un breve referente, 148; 2. La “suficiencia dinámica” en la periferia, 150; 3. La “insuficiencia dinámica”, 152; 4. Los factores sociales, 156	
III. UN ENFOQUE NEOWEBERIANO	159
1. Bases analíticas: el paradigma weberiano, 160; 2. Las condiciones sociales del desarrollo, 163; 3. Perspectivas del desarrollo latinoamericano, 166	
ANEXO 1. SOBRE EL MODELO DE HARROD	174
ANEXO 2. ESTRANGULAMIENTO EXTERNO Y OSCILACIONES COYUNTURALES	176
 6. DESARROLLO, CAMBIO SOCIAL Y ESTRUCTURA POLÍTICA. EL ENFOQUE DE LA DEPENDENCIA	180
I. LAS RELACIONES METRÓPOLI-SATÉLITE	181
II. LA DEPENDENCIA COMO RELACIÓN ESTRUCTURAL INTERNO-EXTERNA	185
III. BREVES CONTRASTES	191
ANEXO. LOS PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA	194

ÍNDICE	493
7. LOS “ESTILOS DE DESARROLLO” Y SUS BASES ANALÍTICAS	217
I. EL PAPEL DE LA DEMANDA EN EL PROCESO DE DESARROLLO. LA PERSPECTIVA DE FURTADO	218
II. EL ENFOQUE DE LOS “ESTILOS DE DESARROLLO” 1. La noción de “estilos” en Aníbal Pinto, 224	223
III. LA CONTROVERSI EMERGENTE: ¿ESTANCAMIENTO O NUEVO ESTILO? 1. Los frenos a la acumulación, 233; 2. Crítica del estagnacionismo, 235; 3. El cambio en el “estilo de desarrollo”: el enfoque de Serra y Tavares, 238	232
IV. COMENTARIOS FINALES	240
8. LA TRANSFORMACIÓN INDUSTRIAL Y SUS BASES SOCIOPOLÍTICAS	242
I. EL CAPITALISMO TARDÍO	242
1. Puntualizaciones preliminares, 243; 2. Emergencia y conforma- ción del “capitalismo tardío”, 245	
II. INDUSTRIALIZACIÓN AVANZADA, MERCADO Y “FRACCIONES DEL CAPITAL”	252
1. Empleo y salarios en la industrialización reciente, 254; 2. Sectores industriales y estructuras de mercado, 263; 3. “Desproporciones” pro- ductivas y tendencias cíclicas, 270; 4. El Estado y la viabilización del desarrollo industrial, 278	
9. DESARROLLO Y CULTURA. LA PERSPECTIVA DE CELSO FURTADO	283
I. EL PROCESO DE SUBDESARROLLO	285
II. DESARROLLO Y CULTURA	289
III. SOBRE LA “CIVILIZACIÓN INDUSTRIAL” 1. Antecedentes, 294; 2. Los principales rasgos y su significación, 297	293
IV. CENTROS Y PERIFERIA: ESPECIFICIDADES DE SUS DESARROLLOS CULTURALES 1. Los centros: la idea de progreso, 302; 2. La periferia: la idea de des- arrollo, 303	301
V. EL DESARROLLO ENDÓGENO	307
10. LA DEMOCRACIA Y SUS CONTENIDOS	312
I. PREBISCH: NUEVAS BASES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN LAS SOCIEDADES PERIFÉRICAS.	313
II. MEDINA: NUEVA VISIÓN DE LA DEMOCRACIA Y DE SUS CONTENIDOS	320
III. CARDOSO: MOVIMIENTOS SOCIALES Y REIVINDICACIÓN DEMOCRÁTICA	323
IV. REEMERGENCIA DEL “USNATURALISMO”	330
BIBLIOGRAFÍA	332

TERCERA PARTE. EL NEOESTRUCTURALISMO Y LA AGENDA DEL DESARROLLO (DE LOS OCHENTA AL COMIENZO DEL SIGLO XXI)	343
INTRODUCCIÓN	344
11. EL NEOESTRUCTURALISMO: PRIMERAS BASES ANALÍTICAS	356
I. UNA NUEVA VISIÓN DEL LARGO PLAZO: LAS CONTRIBUCIONES DE FAJNZYLBER	356
1. Presentación general, 356; 2. La “nueva industrialización”, 359;	
3. En torno al crecimiento y la equidad: reformulación de las ideas iniciales, 367	
12. LA PROPUESTA ESTRATÉGICA DE LOS NOVENTA	377
I. LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD	377
1. Principales orientaciones, 380; 2. Reconsideración del marco ana- lítico, 388; 3. Cuestiones pendientes, 393	
II. DESARROLLO, INSERCIÓN INTERNACIONAL, ESTADO	396
1. Exportaciones y crecimiento, 397; 2. Políticas comerciales y de desarrollo productivo, 398; 3. El contexto institucional, 404; 4. Breves consideraciones de conjunto, 406	
13. GLOBALIZACIÓN Y ASIMETRÍAS CENTRO-PERIFERIA	409
I. LAS ASIMETRÍAS TECNOLÓGICAS	409
II. ASIMETRÍAS Y MOVILIDAD DE LOS RECURSOS	413
III. ASIMETRÍAS FINANCIERAS Y CONDUCCIÓN MACROECONÓMICA	415
1. El comportamiento de los agentes, 416; 2. Los ciclos internos, 419;	
3. Hacia una macroeconomía para el desarrollo, 427	
ANEXO. LA INTERNACIONALIZACIÓN FINANCIERA: LOS HECHOS RECIENTES Y SU SIGNIFICADO	432
14. EL DESARROLLO COMO PROCESO INTEGRAL	436
I. LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL	437
II. DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA Y CIUDADANÍA	447
1. La ciudadanía como ejercicio de derechos, 448; 2. La participación ciudadana, 449	
III. LA DIMENSIÓN CULTURAL DEL DESARROLLO	451
1. Las identidades culturales, 451; 2. El acervo cultural latinoameri- cano, 453	
IV. DESARROLLO INTEGRAL Y CREATIVIDAD	454
15. HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO	458
I. LA OCUPACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO	460
II. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL	462

ÍNDICE	495
III. ASIMETRÍAS FINANCIERAS Y CONDUCCIÓN MACROECONÓMICA	467
IV. RELACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y PAPEL DEL ESTADO	469
V. IDENTIDAD CULTURAL Y DESARROLLO	471
VI. HACIA EL DESARROLLO NACIONAL	476
BIBLIOGRAFÍA	480

impreso en productora gráfica
capuchinas núm. 378
col. evolución
57700 edo. de méxico
noviembre de 2006