



## Sesenta años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

*Jaime Ornelas Delgado*

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XIII, Números 38-39, Mayo-Diciembre de 2008

Este artículo tiene el propósito de ofrecer un recorrido a sesenta años de interpretaciones sobre el funcionamiento de la actividad económica presentes en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Teniendo presente que esta institución ha aportado un conjunto de teorías que le permitieron distinguirse por su originalidad y cuyo mérito principal es su visión estructuralista de la sociedad, y en su periodo de mayor vigencia representó un gran avance en la identidad intelectual de América Latina. Así, el presente artículo intenta ser un homenaje a quienes desde ese organismo entregaron un aporte sustancial a la tradición del pensamiento económico independiente y original en Latinoamérica.

*Sixty years of the Economic Commission for Latin America  
and the Caribbean (CEPAL)*

This article has the intention to offer a route to sixty years of interpretations on the present operation of the economic activity in the Economic Commission for Latin America (CEPAL). Having in mind that this institution has contributed a set of theories that allowed it to distinguish by their originality and whose main merit is a structuralist vision of the society, and in its period of greater validity it represented a great advance in the intellectual identity of Latin America. Thus, the present article tries to be a tribute to those who from that organism gave a substantial contribution to the tradition of the independent and original economic thought in Latin America.

Una idea que no sea peligrosa no merece en absoluto llamarse idea.  
 ÓSCAR WILDE, *El crítico como artista. Parte II.*

### *Introducción*

Con el propósito de ofrecer a Latinoamérica alternativas de desarrollo que estuvieran acordes con su potencial y realidad, al concluir la segunda guerra mundial la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsó la fundación, en 1948, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que, así, se constituyó en la primera institución de la región en procurar interpretar el funcionamiento de la actividad económica en América Latina y derivar de ello políticas y estrategias públicas capaces de orientar el proceso económico con el objetivo explícito de lograr el desarrollo económico.

Al mismo tiempo, la CEPAL fue la primera institución que construye un pensamiento económico latinoamericano original convertido en punta de lanza para romper el monopolio ejercido por las teorías metropolitanas, fundamentalmente la neoclásica y la keynesiana, en las explicaciones de lo que ocurría en la economía latinoamericana en la posguerra.

Así, al mundo de la ciencia económica la CEPAL aportó un conjunto de teorías, de corte estructuralista que le permitieron distinguirse de otros cuerpos regionales de la

ONU que, más bien, se caracterizaban por sus orientaciones tecnocráticas. (Love, 1987: 363)

De ahí la importancia de las aportaciones de la CEPAL, expuestas brevemente en las siguientes líneas que, al mismo tiempo, quieren ser un homenaje a quienes desde ese organismo iniciaron la tradición del pensamiento económico independiente y original en Latinoamérica.

### *El comienzo*

Los primeros estudios de la CEPAL mostraron que la hipótesis de los beneficios que ofrece la teoría clásica del comercio internacional—sustentada en la especialización y la división internacional del trabajo—, en el sentido de permitir a todas las naciones participantes en el intercambio mercantil la obtención de ventajas mutuas, no se cumple cabalmente y, por el contrario, en los hechos se observa una constante baja en los precios de los productos primarios—llevados al mercado internacional por los países periféricos— en relación con los precios de las manufacturas—producidas y comercializadas por las economías centrales—, lo que implica un traslado de excedente de las naciones agroexportadoras hacia las economías industrializadas, proceso acompañado del deterioro correlativo de los salarios y del nivel de vida de la población debido a los

bajos índices de productividad que caracterizan a las economías periféricas.

De acuerdo con Raúl Prebisch, quien fuera uno de los teóricos más influyentes de la CEPAL,<sup>1</sup> la teoría clásica del comercio internacional condenaba a las naciones periféricas a ser eternamente subdesarrolladas, es decir agroexportadoras, lo cual mostraba la necesidad de la industrialización de la periferia como única salida al atraso. Al respecto, aseguraba Prebisch (1949/1982: 99):

---

<sup>1</sup> Raúl Prebisch nació en la provincia de Tucumán, Argentina, en 1901 y murió en Santiago de Chile el 2 de abril de 1986. En su momento, Prebisch se convirtió en uno de los intelectuales más influyente en el mundo de la economía y su nombre se asocia siempre, por cierto con justicia, a la idea de un pensamiento económico creativo y esencialmente latinoamericano.

El principal instrumento de desarrollo y difusión de las ideas de Prebisch fue CEPAL, organismo que dirigió desde 1949 hasta 1961 cuando pasó a la dirección del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica (ILPES), cuya creación impulsó el propio Prebisch y desde donde reafirmó la necesidad de una intervención *adecuada* del Estado en el desarrollo económico y social de los países periféricos.

Las ideas fundamentales de Prebisch fueron expuestas entre 1949 y 1951. En ese lapso, Prebisch publica tres textos clave de su propuesta teórica: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949/1982); *Estudio económico de América Latina, 1949* (1950/1982), y *Los problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951/1982). En estos textos están presentes las

La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. No tenía ahí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos, sin embargo, la

---

ideas básicas que, en trabajos posteriores, Prebisch irá ordenando y profundizando. (Gurrieri, 1982: 14)

El trabajo de Raúl Prebisch en la CEPAL rebasó, con mucho, sus aportaciones teóricas y se convirtió en un entusiasta promotor de la integración económica latinoamericana, impulsó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contribuyó de manera decisiva a la creación y organización de la «Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo» (UNCTAD, por sus siglas en inglés), de la cual fue su primer director entre 1964 y 1969. Desde la UNCTAD, Prebisch pugó por reformas específicas en la estructura agraria, la distribución del ingreso y la educación de los países del Tercer Mundo o periféricos, tal como prefería llamarlos. También bajo su dirección, la UNCTAD propuso un sistema generalizado de preferencias para las exportaciones de los países periféricos, iniciativa que condujo a la constitución del llamado «Grupo de los 77» que dio mayor fuerza de presión a los países subdesarrollados.

Como puede observarse, y según concluye Gurrier (1982: 13): «La propuesta de Prebisch no se limita a impulsar el conocimiento científico;

están imponiendo [...] Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable, pero suele olvidarse que se basa sobre un premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad [...] Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen parte de aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse.

La falla de este razonamiento –concluye Prebisch– consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito... a los grandes países industriales.

Así, mientras el progreso técnico se concentra en los países centrales las ventajas del desarrollo de la productividad nunca llegan a los países de la periferia en la magnitud que alcanza en los países del centro. Esta situación puede comprobarse con las grandes diferencias en los niveles de vida de la población de los países del centro y la periferia, así como con las discrepancias entre su respectiva fuerza de capitalización, «puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad». En todo caso, concluye Prebisch (1980:17): «La idea de que la tendencia del capitalismo a expandirse planetariamente traería consi-

por el contrario, su programa es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla.»

go, de manera espontánea, el desarrollo de la periferia, ha sido un mito».

El diagnóstico de la CEPAL sobre el desarrollo del comercio internacional, concluyó en el hecho «cierto y manifiesto» de que en el mundo existe una inequitativa distribución de progreso técnico y de sus frutos. Los datos empíricos mostraban una considerable desigualdad en el nivel de ingreso medio y bienestar de la población entre los países industrializados y aquellos que son productores de materias primas. Es decir, tal y como está organizado el comercio internacional, concluía la CEPAL, el sector externo es fuente de desigualdad y no de igualdad como afirmaba la teoría del comercio internacional elaborada por los economistas clásicos.<sup>2</sup>

Para Prebisch este hecho evidente destruye la premisa básica –de los beneficios para todos– en la que se sustenta el esquema de la división internacional del trabajo. La

<sup>2</sup>La teoría clásica del comercio internacional, se sustenta las llamadas ventajas competitivas, principio incorporado a la ciencia económica por David Ricardo (1959: 96), quien lo expuso de la siguiente manera: «En un sistema de cambio perfectamente libre, cada país dedicará lógicamente su capital y su trabajo a aquellas producciones que son las más beneficiosas para él [...] Es este el principio que determina que el vino se elabore en Francia y Portugal, el trigo se cultive en América y Polonia, y la quincalla y otras mercancías se fabriquen en Inglaterra». De esta manera, cada país producirá y comerciará internacionalmente los productos en los que tenga ventajas para producirlo sobre otros países y estos harán lo mismo, con lo que todos saldrán ganando.»

observación empírica sobre las diferencias en la distribución de los beneficios que provoca el comercio internacional, dio lugar a la teoría de los términos de intercambio desigual que se reconoce como el punto de partida y pieza clave en el cuerpo teórico de la CEPAL.

La explicación ofrecida por los economistas cepalinos al continuo deterioro de los términos de intercambio, consistió en demostrar, primero, que el desigual comportamiento de los salarios en la periferia y el centro, es producto de los diferentes niveles de productividad, ocupación y organización sindical: «Admitido el supuesto de que la productividad industrial aumenta más que la primaria, la caída de la relación de precios implicará necesariamente que la relación entre ingresos tiende a disminuir». (Rodríguez, 1980: 29)

En otras palabras, el deterioro de la relación de intercambio implica que en las economías periféricas el ingreso medio aumenta menos que la productividad del trabajo. Esto significa que esas economías pierden parte de los frutos de su propio progreso técnico, que se transfieren parcialmente a los grandes centros por la vía de la disminución de los precios.

Otro factor, que de acuerdo a la CEPAL explica el deterioro de los términos de intercambio, es el desigual comportamiento de los coeficientes de importación del centro y la periferia: «Que se expresa como limitante estructural para ampliar las posibilidades de exportación de los productos primarios de la periferia (en tanto disminuye el coeficiente de importación en los centros), mientras que

los coeficientes de importación de la propia periferia tienden a crecer en virtud de las necesidades que exige el proceso de industrialización». (Rodríguez, 1980: 39)

En síntesis, ambos elementos –el desigual comportamiento de la productividad, tanto como la tendencia a la desigualdad en los coeficientes de importación entre los países del centro y la periferia–, ocasionan un constante desequilibrio en las economías latinoamericanas.

El problema, entonces, consistía en superar esa situación. ¿Cómo hacerlo?

Para la CEPAL, en palabras Raúl Prebisch, la posible solución al desequilibrio crónico en América Latina tenía como sustento dos cuestiones básicas, a partir de las cuales se desarrollarían el resto de sus concepciones teóricas:

1) Demostrar que era un mito la idea de que la tendencia del capitalismo a expandirse mundialmente traería como consecuencia, de manera espontánea, el desarrollo de la periferia capitalista; y

2) Enfatizar que el proceso de industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo y que el instrumento más adecuado para impulsarla, dada la superioridad económica y financiera de los centros del capitalismo desarrollado, era la aplicación de una política proteccionista sustentada en la intervención del Estado. (Rodríguez, 1980: VII)

Alrededor de estos propósitos, se agrupó en la CEPAL un conjunto de jóvenes economistas latinoamericanos que se pronunciaron contra la idea dominante de que las explicaciones teóricas de lo que ocurría en el mundo de la economía latinoamericana sólo

podían provenir de las teorías y los economistas de los países metropolitanos. Economistas como el brasileño Celso Furtado, el mexicano Juan F. Loyola, los chilenos Aníbal Pinto, Jorge Ahumada, y Osvaldo Sunkel, entre otros, se unieron a la CEPAL y a Raúl Prebisch, para: «Conformar lo que Celso Furtado denominaría después la *orden cepalina del desarrollo*, cuya misión principal era la de tratar de liberarse de las ideas ajenas para dejar de explicar por analogía con las economías del centro, la problemática de la periferia» y lo lograron, sin duda. (Guillén, 2007: 296)

Con esta posición claramente establecida, el pensamiento teórico de la CEPAL se desarrolla y difunde en la década de los cincuenta y a partir de esos años su influencia crecerá en importancia dentro del pensamiento latinoamericano y, muy especialmente, en el diseño y aplicación de la política económica en varios países de la región.

#### *La teoría del desarrollo de la CEPAL*

A Raúl Prebisch se le reconoce como uno de los fundadores de la teoría del desarrollo económico de América Latina (Love, 1987: 361), lo cual no es un mérito menor si se recuerda la hegemonía que después de la segunda guerra mundial ejercían en América Latina la escuela neoclásica y el pensamiento del inglés John Maynard Keynes, así como la teoría de las etapas de Walt Withman Rostov.

Con Keynes (1936/1965), se admitía que la intervención activa del gobierno en la economía puede modificar el nivel de crecimiento, empleo e inflación mediante altera-

ciones en la demanda efectiva, y con Rostow (1960/1974) se aceptaba el desarrollo como un fenómeno de crecimiento cuantitativo que se desenvuelve gradualmente en etapas, lo que hacía del subdesarrollo una situación temporal por la que todos los países del mundo han atravesado y que, en su momento habían superado, destino que se suponía habrían de recorrer los países de América Latina.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Dentro de las propuestas del crecimiento como *modernización*, ocupa un lugar destacado la obra de W. W. Rostov (1960/1974), donde se sostiene que todas las economías pueden encontrarse en alguna de estas cinco etapas: 1] Sociedad tradicional, «cuya estructura se desarrolla dentro de una serie limitada de funciones de producción, basadas en la ciencia y la técnica y una actitud prenewtoniana en relación con el mundo físico; 2] las precondiciones para el despegue, etapa de transición, «en la que se desarrollan las condiciones previas para el impulso inicial» del desarrollo; 3] el despegue, etapa donde «algún sector industrial adquiere un crecimiento diferencial e impulsa el crecimiento de los otros, arrastrando al conjunto de las instituciones sociales y políticas, que se ajustan al nuevo nivel de esta aceleración»; 4] la tendencia a la madurez. Esta etapa es de un largo intervalo de progreso sostenido sustentada en la generalización de la tecnología moderna en el conjunto de la actividad económica. En esta etapa, «De un 10 a un 20% del ingreso nacional se invierte continuamente lo que lo que permite que la producción sobrepase al aumento de la población. A medida que mejora la técnica cambia incesantemente la estructura de la economía, se acelera el desarrollo de nuevas industrias y se

Romper con estas ideas para proponer, por ejemplo, la regulación e intervención en la actividad económica, así como el impulso a la sustitución de importaciones por parte del Estado<sup>4</sup> o reconocer al subdesarrollo como una condición y no como etapa del desarrollo, le permitió a Prebisch desarrollar su teoría sobre el intercambio desigual entre el *centro* y la *periferia*, como llamaba respectivamente al Occidente industrializado y al Tercer Mundo exportador de materias primas.

Raúl Prebisch, quien adquirió su primera formación como economista dentro de la escuela neoclásica, pronto observó que la gran depresión de 1929-32 había traído con-

---

nivelan las más antiguas; 5] etapa del alto consumo en masa, «en la cual los sectores principales se mueven hacia los bienes de consumo duradero». (Rostov, 1960/1974: 16 y ss.)

<sup>4</sup> «Cuando la demanda de importaciones tiende a crecer a un ritmo más acelerado que las exportaciones, la sustitución de importaciones es necesaria para corregir esta disparidad y las importaciones satisfagan una proporción cada vez menor de la demanda total de productos industriales. Por otra parte, un país en que las exportaciones crecen a un ritmo muy acelerado y representan un elemento relativamente importante en el producto global, se encuentra en una situación más favorable que otros para acelerar el ritmo de crecimiento económico; pero esa aceleración puede reflejarse en una tasa de expansión de la demanda de importaciones mayor que la de expansión de exportaciones. Para eliminar tal disparidad habría que recurrir a la sustitución de importaciones.» (Prebisch, 1960/1982: 444)

sigo situaciones como el desplome de los precios de las exportaciones, los productos sin mercados externos, una crisis sostenida de la balanza de pagos y una agobiante deuda externa, situaciones para las cuales los economistas neoclásicos no tenía respuesta. Así, ante la impotencia teórica de esa escuela comenzó la herejía: Prebisch dudó de las verdades dogmáticas proclamadas por los neoclásicos.

El análisis de Prebisch comenzó por poner de relieve algunos rasgos persistentes de la economía periférica que los economistas neoclásicos nunca consideraron, entre otros, el desempleo estructural, la tendencia permanente al desequilibrio externo y el continuo deterioro de los términos de intercambio con los países centrales. (Rodríguez, 1980: 8)

En consecuencia, al definir su propuesta de desarrollo Prebisch abandona las ideas neoclásicas y recurre a los postulados de la escuela clásica que lo identificaban con el progreso técnico, que a su vez consiste en un proceso de elevación constante de los niveles de productividad de la fuerza de trabajo, lo que permite mejorar la distribución del ingreso mediante la elevación del salario de los trabajadores. De esta manera, el impulso al desarrollo se logra adoptando métodos de producción más eficientes para elevar la productividad del trabajo y los frutos de ese progreso son: la elevación del nivel de ingreso y de las condiciones de vida de la población. (Gurrieri, 1982: 15)

Para elevar la productividad y desatar el desarrollo, Prebisch propone que los gobiernos impulsen y conduzcan una política de industrialización que, aplicada de manera

adecuada, podría contribuir a eliminar los problemas específicos de los países periféricos: «De ahí el significado fundamental de la industrialización. [Que] No es un fin en sí misma sino el único medio de disponer los países nuevos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.» (Prebisch, 1949/1982: 100)

La industrialización como factor determinante del desarrollo, sostenía Prebisch, se lograría sustituyendo con producción interna las manufacturas importadas (industrialización sustitutiva de importaciones); mientras tanto, el Estado apoyaría este proceso con políticas de tipo de cambio y de protección fiscal gravando las importaciones tradicionales, así mismo los recursos que por este concepto se obtuvieran serían destinados a impulsar el desarrollo industrial interno orientado a seguir sustituyendo importaciones. Así, la industrialización, cuya expansión la haría capaz de absorber a la fuerza de trabajo desplazada por la introducción de técnicas modernas en la agricultura, se convertía en la pieza angular de la política de desarrollo económico.

En todo caso, la CEPAL preconizó abiertamente a la industrialización como la estrategia por excelencia para salir del subdesarrollo e insistió en la necesidad de formular políticas encaminadas a una industrialización deliberada y amplia de sustitución de importaciones y una indispensable modernización de los sectores atrasados de la economía, particularmente de la agricultura: «La industria y el progreso técnico en la producción primaria son, pues, aspectos complementarios de

un mismo proceso, en el cual la industria desempeña un papel dinámico no sólo al introducir el progreso técnico en las actividades primarias y otras sino al crear las nuevas actitudes que derivan desarrollo industrial». (Prebisch, 1960/1982: 443)

El proceso de industrialización, propone la CEPAL, debe ser instrumentado mediante las siguientes medidas:

a] Una activa y planificada intervención estatal en la economía;

b] Un proteccionismo dinámico pero con tendencia a disminuir en la medida en que se fortaleciera el aparato industrial; y

c] Una potencial ampliación de los mercados impulsada por la creciente integración de las economías latinoamericanas.

Al respecto, un destacado integrante de la CEPAL en sus inicios, Tulio de Andrea (1987: 393), al hacer una síntesis de esta posición, afirma que:

La industrialización había de ser un esfuerzo deliberado, una responsabilidad fundamental de los propios países que se proponen desarrollarse, porque el capitalismo de los países desarrollados es esencialmente centrípeto. Su dinámica, con ser muy importante, no basta para que la periferia pueda impulsar su propio desarrollo. Al industrializarse, los países de la «periferia» hacen intencionalmente lo que la dinámica de los centros no había traído espontáneamente.

Sin embargo, las cosas no se detenían en la industrialización como la única solución, aunque sí la fundamental. Para la CEPAL: «La estrategia de sustitución de importaciones debía acompañarse de la modernización de

la agricultura y de una política de ingresos capaces de crear un polo dinámico de desarrollo nacional auto sostenido». (Guillén 2007: 298)

En la propuesta teórica de la CEPAL, resulta inevitable referirse a los grupos sociales y/o agentes económicos que son factores de transformación en los países periféricos y, por supuesto, determinantes en la intensidad de los cambios que se producen en el proceso de industrialización de la periferia.

En la transformación que trae consigo la industrialización, la burguesía nacional desempeña la función de liderazgo. Bajo su influencia cambian las relaciones entre los grupos capitalistas y los grupos de la población no propietarios; además, como se supone que estos últimos se incorporan a un sistema económico en que los niveles de productividad y de vida se elevan continuamente, sus conflictos encontrarán soluciones más sencillas en el marco de patrones de conducta y formas de relaciones sociales modernas y en continua renovación que los que ofrecían las sociedades tradicionales.

#### *El sistema centro-periferia*

De acuerdo con Octavio Rodríguez (1980: 5): «La unidad del pensamiento de la CEPAL depende del temprano planteo de la concepción del sistema centro-periferia, presente ya en sus documentos iniciales». Dicha concepción tiene ciertas peculiaridades que la convierten en una aportación original de la CEPAL y del pensamiento latinoamericano.

En efecto, señala Héctor Guillén Romo (2007: 297):

A la concepción *evolucionista* rostowiana del desarrollo que priva de todo estatuto teórico a la noción de subdesarrollo, Raúl Prebisch, al frente de los economistas de la CEPAL, opone la idea de una economía internacional dividida entre un *centro* y una *periferia*, cuya base objetiva es el sistema de división internacional del trabajo instaurado en siglo XIX, en el cual América Latina, como parte de la periferia del sistema económico mundial, le correspondía producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

De esta manera, la estructura productiva periférica se caracteriza por ser *heterogénea*, en tanto coexisten en ella actividades donde la productividad del trabajo es relativamente elevada y un mayor número de sectores económicos donde la productividad es muy baja debido al retraso tecnológico; además, se califica a esta estructura productiva como *especializada* dado que la actividad exportadora se concentra en uno solo o en unos cuantos bienes primarios y carece de muchos otros sectores existentes en las economías de los países centrales, en los cuales la innovación tecnológica se ha difundido y se difunde con amplitud.

En otras palabras, la estructura productiva de los economías periféricas se caracteriza por el rezago tecnológico, que a su vez provoca: 1) el menor ritmo de aumento de la productividad de la industria del país periférico respecto al de su sector exportador y de éste respecto de la economía central y 2) la generación continua de un excedente de mano de obra, que presiona a los salarios reales a la baja, lo que influye sobre los

precios relativos de las exportaciones primarias de la periferia, tendiendo a reducirlos.

En síntesis, concluye Rodríguez (1980: 7):

La diferenciación de la productividad del trabajo, por una parte, y el deterioro de los términos de intercambio, por otra, son dos tendencias de largo plazo propias del desarrollo periférico, que en conjunto explican una tercera: la tendencia a la diferenciación de los niveles de ingreso real medio, entre las economías mencionadas.

En contraste, la estructura productiva de los países centrales es homogénea y diversificada; homogénea en términos de la productividad, que no muestra diferencias extremas en el conjunto de la actividad económica y, al mismo tiempo, es diversificada por el gran número de sectores que integran la economía.

De acuerdo con estas definiciones, las diferencias entre los niveles de productividad del trabajo y del ingreso, así como de las estructuras productivas en los dos polos, tienden a reforzarse mutuamente y a reproducirse a través del tiempo. Así mismo, sobre esta diferenciación de la estructura productiva entre los países periféricos y los del centro se asientan las distintas funciones de esos dos tipos de economía en el esquema tradicional de la división internacional del trabajo: la periferia obtiene de los centros una gama muy amplia de bienes, en especial productos manufacturados, incluidos los bienes intermedios y de capital, a cambio las importaciones de los centros hacia la periferia se constituyen, fundamentalmente, de alimentos y materias primas:

Así pues, se concibe que centros y periferia forman un sistema único, cuya dinámica se caracteriza por la desigualdad entre los niveles de ingreso y las estructuras productivas de sus dos polos. Esta evolución bipolar, se produce no sólo en la fase de desarrollo hacia afuera, durante la cual el sistema se constituye, sino también en la fase que le sigue, llamada de industrialización o de desarrollo hacia adentro. (Rodríguez, 1980: 7)

La primera fase, la llamada exportadora o de *desarrollo hacia afuera*, es la que convierte a los países atrasados en la periferia de las economías centrales. En cambio, la fase de industrialización de la periferia es designada por la CEPAL con el nombre de *desarrollo hacia adentro* (endógeno), o de «industrialización sustitutiva de importaciones», y es el único camino que puede permitir a los países periféricos superar su situación de subdesarrollados.

#### *El papel del Estado*

A partir de estos elementos, la CEPAL sustenta una posición respecto de la política de desarrollo fundamentalmente *industrialista* que habría de permitir a las economías latinoamericanas una nueva forma de inserción en la división internacional del trabajo. El proceso de industrialización acelerado impulsado la política económica, convertía al Estado en un importante protagonista del proceso de desarrollo. Siendo así las cosas, en realidad, la CEPAL admitió siempre que la protección ha sido, desde luego, indispensable en los países latinoamericanos.

En efecto, dentro del esquema cepalino el Estado es concebido como una entidad

externa al sistema socioeconómico en tanto tiene intereses propios y capacidad para aprehender al sistema e imprimirle una racionalidad que por sí mismo el sistema económico capitalista no posee; esto es, con Prebisch (1980: ix), la CEPAL reconoce «la ineficacia del mercado para resolver las flagrantes desigualdades en la distribución del ingreso, aun en los países que más han avanzado en la industrialización», situación que sólo la intervención del Estado puede llegar a corregir.

Para la CEPAL, entonces, el Estado tiene un papel decisivo en la formulación y puesta en marcha de una política económica que, por definición, se supone autónoma de cualquier clase social, incluida la burguesía industrial o comercial.

Sin embargo, si bien el pensamiento de la CEPAL le atribuye al Estado una importancia significativa, que crece conforme se amplía el ámbito de sus propios intereses, esa expansión no deberá rebasar los límites compatibles con los de las distintas clases y grupos sociales. Es decir, el Estado no se somete a ninguna clase o sector social pero sirve a todas ellos.

Además, sólo bajo la tutela estatal es posible lograr el afianzamiento y la expansión de las relaciones sociales capitalistas en la periferia y superar el subdesarrollo mediante la industrialización deliberada.

En tales circunstancias, la CEPAL considera como función del Estado la promoción económica y propone convertirlo en una especie de tutor de los cambios sociales que la industrialización sustitutiva de importaciones y la modernización del campo mediante

la reforma agraria traen consigo, además de conferirle calidad de árbitro en los conflictos sociales surgidos en esos mismos procesos. Es el caso, por ejemplo, de Celso Furtado, para quien: «La acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo constituía el corolario natural del diagnóstico de los problemas estructurales de la periferia subdesarrollada». (Guillén, 2007: 298)

Si bien la propuesta cepalina para alentar el proceso de industrialización, y en paralelo la reforma agraria, se sustentaba en una política intervencionista y proteccionista que otorgaba al aparato gubernamental un papel preponderante en el logro de sus resultados, también mantuvo sus reservas frente a la intervención estatal en la economía. Por ejemplo, en un informe de la CEPAL de finales de los años ochenta, se puede leer:

La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, ha creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo. Aún en los casos en que el mercado interno pudiera ser suficiente, la falta de competencia externa desalienta el esfuerzo para acrecentar la productividad así como el régimen prevaliente de tendencia del suelo sustrae alicientes a su mejor explotación. El capital se aprovecha mal en la industria; hay generalmente gran capacidad ociosa y no se cuida bastante la eficiencia de la fuerza de trabajo. Tampoco hay grandes incentivos para mejorar la preparación técnica en todos los planos. (Andrea, 1987: 393)

En esta referencia, Andrea menciona algunos de los aspectos del proteccionismo esta-

tal que, más tarde, serían empleados por los ideólogos del neoliberalismo para justificar la demanda del retiro del Estado de la actividad económica y dejar a la mano invisible, al *dejar hacer-dejar pasar*, el ritmo y orientación de la dinámica económica.

Finalmente, de acuerdo con la CEPAL, al Estado le compete representar y vigilar los intereses de la nación en sus relaciones externas impulsando su transformación; además de asegurar, frente al capital extranjero el carácter nacional del desarrollo.

#### *El capital extranjero*

Respecto del capital extranjero, la CEPAL sostiene que, «salvo casos de posición doctrinaria, se reconoce la conveniencia de la inversión privada extranjera cuando ella significa una aportación positiva de técnica productiva, de organización y de conocimiento de los mercados extranjeros», aunque nunca se admitía su beneficio si desplazaba al capital nacional o competía con él o no aportaba conocimiento tecnológico y fuerza de ventas en los mercados extranjeros (Andrea, 1987: 394)

Además, sostiene la CEPAL que la propiedad extranjera en el total de activos de la periferia, así como la participación de los recursos externos en el ahorro global, debería ser, a la larga, decreciente y sujeto a la previsión y control nacional.

#### *El neoestructuralismo de la CEPAL*

Finalmente, después de un periodo de esterilidad teórica al concluir la década de los ochenta y a lo largo de los años noventa, frente al fracaso que se hacía evidente de las

políticas de ajuste estructural de orientación al mercado, renació el pensamiento de la CEPAL que empezó a desarrollar una nueva versión –neoestructuralista– sobre los problemas de América Latina, que pretende ser un paradigma alternativo al neoliberal. (Guillén, 2007: 307.)

Para la CEPAL, al contrario de lo que suponen los economistas neoclásicos, los principales problemas de la economía latinoamericana no derivan de las distorsiones inducidas por la política económica, sino que son más bien de carácter endógeno, estructural y de origen histórico.

Al respecto, los economistas cepalinos señalan tres de los principales problemas que el neoliberalismo ha mantenido en América Latina:

- 1) La presencia de un modelo de inserción externa que condujo a una especialización empobrecedora.
- 2) El predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, muy heterogéneo, concentrador del progreso técnico e incapaz de absorber de manera productiva el aumento de mano de obra.
- 3) La persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema de mercado para disminuir la pobreza.

Para enfrentar esta situación, los neoestructuralistas de la CEPAL acuden a la intervención estatal que, sin embargo, no debe suplantar a las fuerzas del mercado con una acción excesiva sino selectiva capaz de sostener el funcionamiento del mercado: «La cuestión ya no es tener más Estado o más mercado, sino optar por un mejor Esta-

do (musculoso en vez de adiposo) y un mercado más eficaz y equitativo.» (Guillén, 2007: 309.)

En otras palabras, el problema no es el tamaño del Estado con respecto al mercado, sino su capacidad de gestión y de concertación con el sector privado para hacer funcionar a la economía. El Estado debe complementar el mercado, no desplazarlo, para lo cual debe acudir a sus tareas clásicas (salvaguardar la paz pública, defensa contra las agresiones externas y administración de la justicia); las básicas (provisión de la infraestructura de comunicaciones y transporte, salud, educación y vivienda, entre otras) y las auxiliares, que comprenden todas las medidas necesarias para mejorar la competitividad del conjunto de la economía.

### *Conclusiones*

El proyecto elaborado por la CEPAL, además de otorgar una elevada prioridad a los intereses de la burguesía industrial nacional, tiene un carácter policlasista en tanto que además de preservar los intereses esa clase en el proceso de desarrollo, plantea tutelar no sólo los correspondientes a las capas medias de la sociedad, sino también los de las clases trabajadores y, en general, de los vastos grupos desposeídos a partir de la absorción económica y la integración social, procesos que para los pensadores cepalinos se logran mediante la industrialización por sustitución de importaciones. (Rodríguez, 1980: 11)

Por último, de acuerdo con Octavio Rodríguez (1980: 12), el modelo elaborado por la CEPAL:

Postula ideológicamente la reproducción de las relaciones capitalistas de producción en las formaciones sociales definidas como periféricas; y lo hace sin reconocer la existencia de una relación básica de explotación entre capital y trabajo, ni el carácter antagónico que la misma imprime al conjunto de las relaciones sociales.

Estas posturas, le impiden a la CEPAL ir más allá de un reformismo sustentado en la intervención estatal y en las posibilidades que tienen los países periféricos de desarrollarse mediante la industrialización como eje de la acumulación simplemente como un círculo virtuoso que permite alcanzar el bienestar convirtiendo a la industrialización en el eje de la acumulación de capital.

La razón de estas conclusiones se encuentra, curiosamente, en lo que es el mayor rasgo de originalidad y el mérito principal del enfoque cepalino y que, a la vez, constituye su principal limitación: la visión estructuralista de la sociedad.

El estructuralismo del modelo de la CEPAL, al destacar la esfera de la producción de bienes y servicios producidos por la industria, deja de lado o analiza de manera superficial, esto es sin considerar el significado que tienen sobre la estructura económica las relaciones sociales de producción determinadas por la relación capital-trabajo que se encuentran en la base del proceso de industrialización bajo el capitalismo y de los impactos que esa relación provoca en el conjunto de la sociedad que se industrializa.

De la misma manera, el enfoque estructuralista del modelo cepalino trae consigo una segunda limitación: la imposibilidad de desa-

rollar sus propias hipótesis con respecto de la desigualdad inherente a la evolución del sistema centro-periferia, puesto que el análisis de las diferencias de productividad no puede realizarse sólo considerando las desproporciones entre las estructuras productivas de la periferia y el centro, ya que: «Las diferencias aludidas también se hallan relacionadas con las condiciones generales en que se realiza la acumulación a escala mundial que, como es claro, son capaces de favorecer, entorpecer o bloquear el crecimiento y la diversificación de la producción en uno u otro polo» (Rodríguez, 1980: 9-10). El problema, entonces, radica en considerar que la relación entre los países periféricos y los centrales puede subordinar a las relacio-

nes de explotación de los trabajadores por el capital.

Finalmente, desde su aparición en 1948, la CEPAL tuvo el mérito de haber roto con el monopolio de los economistas de los países centrales con respecto de las explicaciones de los procesos económicos que ocurrían en los países de la periferia: «Por primera vez, un grupo de economistas del tercer mundo, liberándose del colonialismo mental de que hablaba Celso Furtado, comenzaron a construir una nueva teoría del desarrollo y del subdesarrollo» (Guillén, 2007: 313).

Esa ruptura no fue un hecho menor, por el contrario, fue un enorme paso en la búsqueda de la identidad intelectual de América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Guillén Romo, Héctor (2007). «De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina», *Comercio Exterior*, volumen 75, número 4, abril, México.
- Gurrieri, Adolfo (compilador) (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México.
- Keynes, John Maynard (1936/1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Love, Joseph, L. (1987). «Raúl Prebisch (1901-1986). Su vida y sus ideas», *Comercio Exterior*, volumen 37, Número 5, México, mayo.
- Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch, Raúl (1949/1982). «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas», en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México.
- Prebisch, Raúl (1950/1982). «Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico», en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México.
- Prebisch, Raúl (1951/1982). «Los problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico», en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México.
- Prebisch, Raúl (1960/1982). «La política comercial en los países insuficientemente desarrollados desde el punto de vista latinoamericano», en Adolfo Gurrieri (compilador). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, Número 46, México.
- Prebisch, Raúl (1980). «Prólogo» al libro de Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI editores, México.
- Ricardo, David (1959). *Principios de Economía Política y Tributación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez, Octavio (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI editores, México.
- Rostov W. W. (1960/1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no-comunista*, Fondo de Cultura Económica, México.

