

Jorge Lotero Contreras

Centro de Investigaciones Económicas -CIE-

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Antioquia

**El pensamiento cepalino:
estructuralismo y regulación del desarrollo**

Lecturas de Economía, No. 27. Medellín, septiembre-diciembre de 1988. pp. 139-170.

● **Resumen.** En este artículo se intenta presentar el pensamiento clásico de la teoría de la Escuela francesa de la Regulación. Se tratará de mostrar cómo las tesis originales de la CEPAL sobre el subdesarrollo latinoamericano nos remiten implícita, aunque parcialmente, a la problemática del desarrollo capitalista, analizado en términos de régimen de acumulación y modo de regulación y los cambios que se producen después de la crisis de 1929. Este acercamiento de ambas teorías heterodoxas permiten obtener algunos resultados sobre los alcances y límites del pensamiento estructuralista en relación con nuevos enfoques que intentan también dar cuenta de la problemática del desarrollo.

● **Abstract.** This article tries to present the classical CEPAL economic thought, concerning development, in the light of the theoretical ideas of the French Regulation School. It attempts to show how the original CEPAL thesis about latin american underdevelopment implicitly (and partially) takes us back to the capitalist development problem, analyzed in terms of the accumulation regime and type of regulation and the changes that took place after the 1929 crisis. The approaching of the two heterodox theories will allow us to obtain certain results about the scope and limits of structuralist thought in relationship with new lines of thought that also try to take into account the development problem.

-Introducción, 141. -I. Los fundamentos de la crítica: imposibilidad y ausencia de regulación de la economía periférica en el marco de la vieja división internacional del trabajo, 143. -II. Un nuevo "modo de desarrollo" en la periferia, 152. -Conclusiones y crítica, 162. -Bibliografía, 170.

INTRODUCCION

Patrick Suskind -el escritor alemán- nos narra en su novela *La Paloma*, cómo la aparición del "terrible" animal desquició la existencia de Jonathan Noel hasta el punto de que éste, después de abandonar su habitación, piensa en el suicidio como solución a su drama. Sin embargo, al contrario de lo que se piensa, la historia tiene un final feliz: Jonathan pierde el miedo, retorna a su cubículo y encuentra que todo rastro de la presencia de la paloma ha desaparecido.

La historia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se asemeja a grandes rasgos a la de la paloma: cuarenta años después de su aparición a nadie parece inquietarle. Más aún, algunos economistas y pensadores sociales estarían tan contentos como Jonathan Noel si con su retorno no encontraran "ni un pequeño plumón sobre las baldosas rojas".

Si como institución y escuela de pensamiento económico latinoamericano la CEPAL desquició las ortodoxias en los años 50 y 60, hoy es poco lo que se habla de ella. A menos que se la mencione como la causante de todos los males y desdichas que aquejan al subcontinente latinoamericano. Y todo por una razón muy sencilla: con el retorno de la ortodoxia se consideró, por parte de muchos gobiernos y economistas, que al igual que la industrialización, el pensamiento cepalino había llegado muy lejos.

Dicho pensamiento que tuvo gran influencia en las políticas de algunos gobiernos y en los círculos académicos del sucontinente latinoamericano en los años 50 y 60, parece hoy llamado a ocupar el lugar de la cenicienta en los debates latinoamericanos. Criticado por las ortodoxias económicas de todo tipo (neo-clásica-marxista) sus concepciones deben considerarse como el origen de un verdadero pensamiento latinoamericano en ciencias sociales el cual ha trascendido a otras latitudes.

Pensando en la importancia que en el desarrollo de las ciencias sociales ha tenido dicho pensamiento me he propuesto, a partir de la presentación de los postulados principales, intentar reinterpretarlo en términos de las nociones esenciales de la heterodoxia regulacionista. Muchos límites se presentan a este proyecto. Creo sin embargo que sin ser éste su método de estudio, podemos encontrar en sus concepciones varios elementos que nos facilitan la tarea.

Para lograr estos objetivos, que insisto son limitados, he considerado pertinente dividir este trabajo en 2 partes principales. En la primera, la crítica a los fundamentos de la ortodoxia neoclásica en comercio internacional que serán replanteados en nociones del método regulacionista. Una vez deducido de aquí un resultado, la carencia de un verdadero modo de desarrollo "periférico". intentaré mostrar cómo el pensamiento cepalino intenta su construcción teórica en términos de la determinación de un cierto régimen de acumulación y modo de regulación específicos para la periferia.

Antes de finalizar, quisiera señalar un aspecto que subsistirá a lo largo del artículo, se trata de la referencia al pensamiento original de la CEPAL y no a su evolución con el desarrollo de otros enfoques (compartimentalista, dualista, dependientista). Creemos que es el primero al que corresponde el núcleo esencial de su problemática del desarrollo. Este hecho nos obliga

necesariamente a remitirnos a la obra de Raúl Prebisch, inspirador principal de las tesis originales y de su posterior evolución.

Estas nociones serán detalladas más adelante en las notas que aparecen al final del artículo.

I. LOS FUNDAMENTOS DE LA CRITICA: IMPOSIBILIDAD Y AUSENCIA DE REGULACION DE LA ECONOMIA PERIFERICA EN EL MARCO DE LA VIEJA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

A. Los fundamentos de la crítica a la ortodoxia

Desde su fundación como institución encargada del estudio de la problemática del desarrollo latinoamericano, el *staff* técnico de la CEPAL tuvo como preocupación inmediata la indagación de la relación existente entre industrialización y comercio exterior¹.

En un estudio de las economías latinoamericanas realizado por Celso Furtado en 1948, se concluía que sólo mediante la industrialización, dichas economías podrían elevar su consumo de bienes manufacturados. De esta manera, desde sus orígenes y antes de la aparición de las tesis de Raúl Prebisch, los economistas de la CEPAL se distanciaban del principio del "beneficio mutuo"².

Dicho principio, sustentación "moral" de la economía neoclásica del comercio internacional, había dominado la visión de la economía del intercambio exterior desde la época del mercantilismo. La "bondad divina" reemplazaba la "mano invisible" como reguladora de las relaciones entre países³.

Sobre esta base la ortodoxia económica sostenía que en condiciones de equilibrio y bajo el supuesto de perfecta movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) la especialización debería favorecer a todas las economías a través del intercambio. En el caso de países que intercambiaran productos primarios y manufacturados la relación de precios debería reflejar la inversa de las respectivas productividades, igualando sus ingresos respectivos. El crecimiento se autorregulaba por el intercambio dadas las dotaciones de recursos en cada una de las economías.

Esta concepción, aún imperante en los círculos de economistas en los años 50, se enfrentaba a un hecho que contradecía el paradigma ortodoxo: el crecimiento de numerosas economías del continente descansaba en la industrialización. La especialización y el libre-cambio no regulaban ya dicho crecimiento. Al contrario aparecían como uno de sus límites.

La aparición de las primeras tesis de Prebisch que Furtado acertadamente denomina el Manifiesto de los periféricos, proporcionó a los economistas vinculados a la CEPAL valiosos elementos analíticos. A partir de ese momento aparece una crítica coherente a los argumentos ortodoxos y la sustentación teórica de una serie de propuestas de desarrollo basado en la industrialización. Se originaba de esta manera un pensamiento económico heterodoxo en América Latina cuya influencia se hizo sentir con fuerza en distintos círculos políticos e intelectuales.

La nueva visión del desarrollo, cuyo soporte fundamental es la configuración desigual del sistema mundial en centro y periferia en el marco de la vieja división del trabajo (DIT) fue el punto de partida de numerosos estudios abordados desde diferentes perspectivas analíticas. Se abría así a la economía del desarrollo un abanico de posibilidades y/o alternativas teóricas hasta ese momento desconocidas que alimentarían el debate sobre el desarrollo latinoamericano.

Para el pensamiento clásico de la CEPAL, la noción de desarrollo estaba definida en los mismos términos de aquella de la Economía del Desarrollo. Es decir, desarrollo y bienestar material eran nociones equivalentes y el fruto de la difusión del progreso técnico que eleva la productividad y el ingreso. El subdesarrollo por el contrario, es caracterizado como idéntico a una situación de atraso debido a la lenta difusión del progreso técnico y a la concentración de sus beneficios en un rango de población reducida. El sistema mundial constituido por centro (desarrollo) y periferia (subdesarrollo) aparecían así delimitadas como nociones. El soporte teórico de dicho pensamiento se encontraba pues en tal delimitación y se asociaba a la especialización y a la desigual distribución de los frutos del progreso técnico.

Prebisch rechazaba la tesis de la economía ortodoxa del "beneficio mutuo". Según él la relación de precios de los bienes objeto del intercambio no reflejaba la relación inversa de productividades de las dos economías. El mecanismo de precios no parecía operar difundiendo hacia la periferia los

beneficios del aumento de la productividad en el centro. El deterioro de dicha relación expresaba la concentración de los beneficios en el centro y los límites al crecimiento en la economía periférica.

Ahora bien, la tesis "prebischiana"⁴ sobre el deterioro en los términos de intercambio era explicada por el comportamiento de los dos tipos de estructuras productivas y no exclusivamente por los mecanismos de la circulación.

El planteamiento cepalino iba más allá de esta última apreciación. La explicación de las causas del desequilibrio y la crítica a la ortodoxia se remitían al funcionamiento de las estructuras productivas. Es este hecho lo que permite que su visión heterodoxa a pesar de las limitaciones pueda ser reinterpretada en términos de otra visión heterodoxa: la visión de la Escuela Francesa de la regulación⁵.

B. Las causas del deterioro de la relación de intercambio:

Elementos para una reinterpretación en términos de la regulación

En la visión estructuralista, el deterioro y el desequilibrio externo de la periferia se relacionaban con el "disfuncionamiento", después de la primera guerra mundial, del viejo esquema de DIT.

Se reconocía que el mecanismo de precios, a pesar de sus deficiencias había regulado el crecimiento de las economías cuando Inglaterra era aún el centro del sistema mundial. En otras palabras, existía una cierta correspondencia entre el modo de desarrollo del centro y el esquema de especialización de las economías según las ventajas comparativas. Pero son los cambios que se sucedieron posteriormente en el patrón de funcionamiento del centro los que no permitirían que, integrada la periferia al viejo patrón del DIT, alcanzara el desarrollo. De hecho, el nuevo comportamiento (¿modo de desarrollo?) del centro impedía que el sistema de precios de intercambio beneficiara el crecimiento del ingreso en la periferia. ¿Cuál es la esencia de dicha argumentación?

La respuesta de la CEPAL en términos o nociones de la teoría de la regulación⁶ puede ser la siguiente:

La vieja DIT no favorecería el desarrollo de la periferia porque allí se carecería de un modo de regulación propio y reproduciéndose acuerdo a un régimen de acumulación que no es algo distinto que un apéndice del modo de desarrollo central. Complementariamente, el mecanismo del mercado no funcionaba como regulador de los beneficios del intercambio según el viejo canón de DIT porque el modo de desarrollo central lo obstaculizaba. De allí se podía deducir que sólo la creación de un nuevo modo de desarrollo fuera la única alternativa posible para el desarrollo periférico. Un sistema productivo industrial proporcionaría las bases para una nueva modalidad del desarrollo y de inserción de la economía periférica en la "nueva" DIT.

¿Es posible llegar a un resultado en estos términos según la argumentación estructuralista de la CEPAL? A continuación, retomaremos la explicación sobre el deterioro de la relación de intercambio y el desequilibrio externo para mostrar la pertinencia de la proposición anterior.

Se ha reconocido que tres eran las causas que explicaban el deterioro y el desequilibrio externo de la periferia según los argumentos cepalinos.

La primera, se refería al efecto desfavorable del ciclo sobre los precios de los bienes primarios. La segunda, se asociaba a la diferencia de elasticidades de la demanda por importaciones del centro y de la periferia. La tercera, se relacionaba al modo de funcionamiento de la economía norteamericana como "motor" o locomotora del sistema mundial. En cada una de estas explicaciones encontraremos elementos que nos facilitan la tarea de la reinterpretación en términos regulacionistas. Y que nos permitirá llegar al resultado arriba expresado.

1. *Los efectos cíclicos negativos
y la carencia de modo de regulación en periferia*

La primera versión del deterioro, consiste en mostrar que en el largo plazo los efectos cíclicos sobre los precios de los bienes primarios son negativos para la periferia. La economía central tiene la capacidad de trasladar a la periferia los efectos negativos de la crisis. La economía periférica aparece como "reguladora" del crecimiento sostenido de la economía central.

Según la CEPAL en las crecientes del ciclo, los precios de los bienes tienden a aumentar por la expansión de la demanda. Pero en la menguante,

la reducción es superior al aumento de la fase expansiva. Las pérdidas de ingreso son superiores a las ganancias en el largo plazo.

Este fenómeno anotado se produciría por efecto de las reacciones de los sindicatos de los países centro contrarios a una reducción de sus salarios en las fases de crisis y de deflación. Los empresarios, de estos países en mejores condiciones de negociación frente a sus similares de la periferia obtendrían reducciones sustanciales de los precios de los bienes primarios. De esta manera se evitaría el descenso de su tasa de beneficio. La periferia funcionaría entonces como catalizador de los conflictos en el centro, y de esta forma garantizaría su recuperación en las fases críticas del ciclo.

En el argumento estructuralista anterior subyacía implícitamente la existencia en el centro de cierto tipo de formas institucionales que asegurarían la continuidad del régimen de acumulación. Formas tales como los compromisos empresarios/trabajadores, la contratación colectiva, la intervención del Estado serían inexistentes en la periferia favoreciendo de esta manera la presión que sobre ella ejerce el centro para reducir los precios de los bienes primarios. Si bien Prebisch, lo remitía casi que exclusivamente a la desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria...⁷ creemos que el problema es más de fondo. De hecho debería remitirnos a la inexistencia en la periferia de ese tipo de formas institucionales antes comentada de las cuales la organización sindical es sólo una parte del problema de la negociación en la menguante del ciclo. Me permito entonces plantear la siguiente proposición: En el pensamiento de la CEPAL subyacía vagamente la idea de que dado el viejo esquema de DIT., la carencia de formas institucionales en la periferia impide la regulación de su crecimiento. En otras palabras la periferia carecía de un modo de regulación para contrarrestar la crisis que le difundía el centro y/o para poseer un crecimiento autosostenido.

Ahora bien, si no existe modo de regulación al margen de un régimen de acumulación específico? ¿Cuál sería entonces según la CEPAL el régimen de acumulación dominante que no es adecuado al viejo tipo de DIT e impide la obtención de las ventajas de la especialización para la periferia? ¿Cómo podría caracterizarse el régimen de acumulación "periferico"?

Intentaremos dar respuesta a los interrogantes anotados a partir de la versión elasticidades del deterioro de la relación de intercambio que se encuentra en el pensamiento clásico estructuralista.

2. *La diferencia de elasticidad demanda por importaciones y la desarticulación del régimen de acumulación "periferico"*

En la versión elasticidades aparece claramente cómo el desequilibrio exterior de la periferia era un resultado de su estructura productiva heterogénea. La explicación cepalina que se fundamenta en la ley de Engel, expresaría en mi opinión otro tipo de fenómeno que en nociones de la regulación nos remite a diferentes regímenes de acumulación en las economías central y periférica.

Si tomamos el análisis desde la perspectiva del centro podría anotarse que la baja elasticidad de la demanda por importaciones allí observada por Prebisch no es otra cosa que la expresión de un movimiento que venía sucediéndose en su régimen de acumulación desde comienzos del siglo, principalmente en la economía norteamericana. En efecto el bajo coeficiente estaría indicando que los aumentos del ingreso en el centro o la reducción de precios no elevarían sustancialmente el consumo de bienes primarios.

Todo parecería indicar que una proposición distinta a la estructuralista que se derivaría de la baja elasticidad de la demanda por importaciones en el centro, sería aquella del paso de un en el régimen de acumulación extensivo a uno intensivo o fordista⁸. Así, si consideramos la demanda de materias primas naturales por sintéticas sería evidente que se ha operado una modificación en los procesos de producción. La producción de nuevos bienes correspondientes a un consumo de masa elevarían la tasa de sustitución del primer tipo de materias primas sobre el segundo. Simultáneamente, la composición del gasto de las familias variaría significativamente. una mayor proporción del ingreso se gastaría en bienes manufacturados durables y no en alimenticios. Se satisfecería de esta forma una de las regularidades de la reproducción en régimen fordista, a saber: la articulación entre las nuevas formas de organización de la producción y la existencia de una demanda social que realiza las nuevas capacidades productivas instaladas.

Hay otros dos aspectos que en la explicación cepalina que completan la reflexión que nos ocupa. En primer lugar, consideremos las transferencias a

los salarios de parte de los aumentos de productividad fruto de la creciente introducción del progreso técnico. Para el enfoque regulacionista esta es otra de las características del régimen fordista, que posibilita la expansión de la demanda social. La segunda se relaciona con la no correspondencia entre reducción de costos reales y aumentos de precios de bienes manufacturados también considerada en el análisis estructuralista. ¿No estaremos enfrentados aquí a un problema de precios administrados como modalidad de ajuste *ex ante* de la producción a la demanda? Es decir, ¿enfrentados a un clásico mecanismo de ajuste que los regulacionistas incluyen en el modo de regulación monopolista y, que es concomitante con el régimen fordista? Prebisch lo expresaba de la siguiente manera:

Que los precios no han bajado conforme al aumento de la productividad en los Estados Unidos es un hecho conocido [...] [...] (en) los cuatro decenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial, los costos de la producción manufacturera han descendido con ritmo regular y persistente. El movimiento de los precios no tiene nada de común con ese ritmo. La creciente productividad no ha influido en ellos sino en los ingresos⁹.

La referencia entonces a una estructura homogénea en el centro, según el pensamiento cepalino, nos remitiría al proceso por el cual se homogenizan la organización de la producción y las pautas de consumo, se generaliza la relación salarial y, la difusión del progreso técnico entre ramas, eleva el salario real que favorece el consumo de masa. En otras palabras, tendencia a la difusión de métodos de organización de la producción y de los patrones de consumo estarían presentes, aunque de una manera distinta en la argumentación original de la CEPAL.

La periferia por el contrario poseería un régimen de acumulación que inducido desde el exterior se encontraría desarticulado endógenamente. Especializada en el marco de la vieja DIT, funcionando de acuerdo a las necesidades del centro que le impone su dinámica y lo somete a desequilibrios, el régimen de acumulación periférica estaría impedido para difundir a toda la estructura el progreso técnico. De un lado, la organización de la producción se basaría en una demanda preexistente en el exterior. De otro, dependiente de la dotación de recursos naturales y de la reducción de costos de transporte, dicho régimen se limitaría a beneficiar (modernización, salarios aceptables, consumos suntuarios, etc.) unas cuantas áreas de la economía periférica. El resto queda así marginado y sin opciones de desarrollo. Dicho régimen no sería otro que el "pre-industrial".

En otras palabras la heterogeneidad estructural expresaría la "desconexión" entre la salarización y las formas tradicionales de producción; entre una cierta organización de la producción y la existencia de una demanda social endógena; entre un progreso técnico que beneficia a una población restringida y bajos niveles de productividad e ingreso que significan consumo de subsistencia. Es decir, desarticulación entre diferentes formas de producción. Aunque no lo afirma explícitamente en estos términos para la CEPAL la periferia poseería un tipo de régimen de acumulación a "la antigua" basado en la producción agraria combinado con formas capitalistas no dominantes cuya regulación se situaría en el exterior en concordancia con un viejo canon de DIT, que no se correspondería con el funcionamiento del nuevo centro principal. A este último aspecto nos referiremos a continuación para completar la reflexión que nos preocupa.

3. *Los cambios en el centro principal: ¿hacia nuevas formas de regulación internacional que impiden las antiguas relaciones centro periferia?*

Uno de los aspectos más importantes del desarrollo teórico cepalino en su explicación del subdesarrollo latinoamericano está fundamentado en los cambios internacionales debidos al relevo del centro principal del sistema. Una buena síntesis es presentada por Prebisch en el siguiente texto:

Los Estados Unidos constituyen una unidad económica poderosa y bien integrada, y en parte lo deben a su política deliberada cuya trascendencia se está, pues muy lejos de desconocer. Pero tampoco ha de ignorarse que ello ha traído, para el resto del mundo, condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional, tal como ésta existía antes de la primera Guerra Mundial, cuando el centro británico practicaba las reglas del juego y la moneda y el comercio exterior¹⁰.

En otras palabras, la economía internacional no funciona como lo suponía la teoría clásica del comercio internacional. El funcionamiento y el modo de crecimiento del nuevo centro principal del sistema lo impide en dos sentidos:

- a. El nuevo centro no expulsa en las fases de creciente del ciclo, el oro acumulado en las fases decrecientes.
- b. Una reducción del coeficiente de importaciones por barreras proteccionistas considerada como transitoria en la crisis del 29, se estableció con carácter permanente posteriormente.

En estas condiciones y sin reducir su coeficiente de importaciones, la periferia, para mantener el equilibrio de balanza de pagos, estaría obligada a mantener ritmos de crecimiento de su ingreso inferiores a las del centro. De aquí Prebisch deduce que a partir de 1930 que el camino que debió tomar para sostener el crecimiento de su ingreso haya sido similar al tomado por el del centro. En otras palabras, reducir, a través del control de cambios y de la protección arancelaria su coeficiente de importaciones estimulándose de ésta forma la industrialización.

La industrialización aparece entonces como una vía obligada para la elevación del ingreso periférico ante los cambios que se producen en el funcionamiento del centro principal. Como forma técnica difusora del progreso técnico extendería las relaciones sociales capitalistas y permitiría el surgimiento de formas estructurales adecuadas a un régimen de acumulación propio.

En esta forma de presentar el razonamiento cepalino podemos observar que el nuevo centro posee un funcionamiento distinto al de la economía británica, que altera las reglas o normas que debían regir el intercambio según las ventajas comparativas o modelo clásico. Dicho comportamiento se asociaría a una nueva forma de inserción internacional de la economía norteamericana después de la crisis de los años 30. Esta nueva forma institucional de las relaciones internacionales afectará los mecanismos tradicionales de ajuste supuestos en el modelo clásico, como por ejemplo la movilidad de los factores (capital, trabajo) o la regulación de la moneda oro. El texto siguiente de Prebisch nos ilustra con creces lo anteriormente expuesto sobre la economía norteamericana:

[...] La protección de ese nivel de vida, logrado tras mucho esfuerzo, tenía que prevalecer sobre las presuntas virtudes de un concepto académico (de la ortodoxia). Pero las reglas clásicas del juego forman un todo indivisible, y no se concibe lógicamente cómo eliminada una de ellas, las otras puedan servir para extraer normas absolutas que regulen las relaciones entre los centros y los países periféricos¹¹.

Se comprenderá ahora a partir de la explicación cepalina de las causas del deterioro de la relación de intercambio, como dicho pensamiento intentaba mostrar que los nuevos cambios en el centro impedía de cierta manera la regulación de las relaciones internacionales centro/periferia en el contexto de la nueva DIT. Esta apreciación del pensamiento cepalino significaría en

términos del análisis regulacionista la consolidación de un nuevo modo de desarrollo en el centro del cual carecería la "periferia". Dicho en otros términos el régimen de acumulación fordista y el modo de regulación monopolista implantado en la sociedad americana harían inoperante el esquema teórico clásico del comercio internacional y en el cual la crisis ha tenido su parte explicativa. La periferia en este nuevo proceso internacional de recomposición continuaría poseyendo un régimen de acumulación "antiguo", careciendo de un modo de regulación "propio" y/o adecuado al desarrollo. He aquí en mi opinión la esencia de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL, presentada en términos y nociones distintas a los de su propio discurso¹².

II. UN NUEVO "MODO DE DESARROLLO" EN LA PERIFERIA

Cardoso de Mello en su obra sobre el Capitalismo Tardío afirma:

[...] la problemática del discurso cepalino no es otra que "la idea de independencia económica de la nación [...]. El núcleo del problema de la industrialización reside en la antinomia entre la plena constitución de la Nación y una cierta división internacional del trabajo que la había convertido en periferia, es decir, en una economía que era comandada por decisiones tomadas en el centro, porque su dinámica estaba presa, en última instancia, de la demanda externa¹³.

Este planteamiento no contradice lo anteriormente expuesto. Al contrario, lo refuerza si hemos de considerar que la propuesta cepalina de la sustitución de importaciones era en esencia una estrategia deliberada de independencia. Pensado el problema de otra manera no se comprenderían toda la serie de proposiciones hechas tanto sobre la acumulación como sobre la constitución de nuevas formas institucionales, garantes tanto de la regularidad del crecimiento como del desarrollo autónomo¹⁴.

La sustitución garantizaría la regularidad del crecimiento en cuanto base técnica para la difusión del progreso técnico y el aumento en la productividad. Al proveer la base de la demanda de empleo para la población que se trasladaría del sector "tradicional" al "moderno", se elevaría el nivel de vida en términos de mejoras en el nivel del ingreso y del consumo. La salarización se establecía como condición *sine qua non* del desarrollo

La estrategia también exigía la compatibilidad entre las capacidades de la producción en distintos sectores y la demanda social, simultáneamente con la evolución de la estructura del comercio exterior. Es decir, se concebía un régimen de acumulación compatible con el equilibrio, en el marco del desarrollo. La proposición de ciertas formas institucionales eran una exigencia para la regulación de dicho crecimiento. Dicho en otras palabras se formulaba de cierta manera un modo de regulación específico en el cual una forma institucional expresaba el carácter autónomo y ocupaba el lugar central de la estrategia: una modalidad nueva de inserción de la economía latinoamericana en la economía internacional.

Resumiendo, la industrialización representaba una estrategia cuyos componentes principales consistían en: a) un modelo técnico de industrialización; b) un régimen de acumulación, c) un modo de regulación específico. Todo lo anterior se enmarca en una concepción del desarrollo y la autonomía. No obstante el modelo cepalino sea planteado en términos distintos haciendo abstracción de su carácter capitalista, considero que dadas sus especificidades y limitaciones puede ser transformado en términos del método de la regulación.

A. La sustitución como un modelo técnico de industrialización

El modelo de la sustitución de importaciones como propuesta del pensamiento cepalino fue una respuesta, desde el punto de vista normativo a la industrialización "espontánea". Este carácter "forzado" de la industrialización imponía un límite al establecimiento de un modelo técnico propio.

En efecto, es bien conocido por parte de los especialistas que cuando aparece el pensamiento de la CEPAL, la industrialización era ya un hecho cumplido en varios países del subcontinente latinoamericano. En Brasil, y México por ejemplo, el proceso ya había superado la fase correspondiente a la producción de bienes corrientes y se preparaba para iniciar la sustitución de bienes intermedios y durables.

Este hecho representaba una ventaja pero también un límite para la formulación de un modelo propio de industrialización. Visto desde la perspectiva de la matriz tecnológica era una ventaja porque permitía establecer las restricciones técnicas para el normal desenvolvimiento del

modelo. Se convertía en un límite en la medida en que la endogeneización de esta matriz inadecuada a la dotación de recursos de la economía periférica exigía enormes esfuerzos de ahorro e inversión y cambios en el comportamiento del comercio exterior.

Dadas estas restricciones se consideraba que con el tiempo la industrialización proporcionaría las bases suficientes para superar las restricciones tecnológicas impuestas desde el exterior. El derrotero a seguir sería su profundización vertical: desde los procesos de producción más simples hacia los más complejos.

Este proceso de mecanización y modernización de la base técnica productiva no se restringía al sector industrial exclusivamente; también cobijaba la agricultura. De esta manera se difundiría el progreso técnico a toda la estructura. No se concebía pues una industria moderna coexistiendo con una agricultura "atrazada" en términos técnicos.

La sustitución jugaba pues el papel de actividad para el aprendizaje y de creación de un *savoir-faire* propio. No de otra manera puede pensarse que en los planteamientos sobre las insuficiencias dinámicas del desarrollo se proponga un cambio en las combinaciones de los factores en concordancia con la constelación de recursos. Es decir, la adaptación de tecnologías a la abundancia de mano de obra y a la dotación de recursos naturales.

B. ¿Cual régimen de acumulación de capital?

Es difícil establecer la analogía entre el modelo de acumulación de la CEPAL y los elementos constitutivos de la noción de régimen de acumulación en el lenguaje de la regulación. Lo intentaremos sin embargo a partir de la compensación del modelo de desarrollo por dicha escuela propuesta.

El modelo de desarrollo cepalino integra diversos modelos que:

[...] establecen las leyes de proporcionalidad a que debe obedecer la transformación de la estructura productiva periférica, a fin de evitar las tendencias que constituyen los respectivos objetos de análisis: el desempleo, el desequilibrio externo y el deterioro de la relación de intercambio¹⁵.

Dicho en otras palabras, la transformación estructural en sus diversos componentes debe ser equilibrada. Una serie de compatibilidades deben cumplirse de tal manera que la regularidad del crecimiento se obtenga. El equilibrio debe comportar las compatibilidades entre:

- La tasa de acumulación y la tasa de crecimiento de la población.
- La tasa de crecimiento del producto y la capacidad para importar.
- La tasa de crecimiento del producto y las respectivas tasas de los distintos componentes de la demanda global (intermedia y final).

El esquema en sí mismo no integra las relaciones sociales ni de los vínculos que ellas guardan con el valor social del producto, el tipo de demanda social, la articulación de las distintas formas de producción ni la organización de la producción. Estos son algunos de sus límites ya que el equilibrio y su regulación corresponden a relaciones estrictamente económico en un modelo de crecimiento. Sin embargo, algunos de los tópicos del régimen de acumulación son considerados implícitamente. Veamos esta cuestión.

Es evidente que la CEPAL no tiene un teoría de la acumulación en términos de la distribución y apropiación del excedente. Tampoco concibe distintos regímenes de acumulación (extensivo y fordista). Sin embargo, parece que en su planteamiento da por sentado que en algunos de sus componentes se suscriben a este último.

Así por ejemplo en cuanto a la organización de la producción es poco lo que se puede decir. Desde el mismo momento en que la economía periférica carece de un *savoir-faire* propio, este aparece como integrado a los bienes de capital importados. En este sentido no nos encontramos ante la dificultad de encontrar en los argumentos cepalinos si la organización de las estructuras productivas integra un *savoir-faire* obrero, o responde al método taylorista. Es decir, a mi modo de ver las cosas este hecho se supone como dado. De todas formas no es una parte de su objeto de estudio, Como ya lo anotábamos en el discurso cepalino están ausentes las diferentes relaciones que determinan la magnitud del excedente.

Esta cuestión presenta menores limitaciones cuando consideramos la compatibilidad que debería existir entre las capacidades de producción y los diferentes tipos de demanda que las validarían.

En primer lugar, se considera que el crecimiento de la productividad y la salarización deben elevar el consumo social. La demanda social se articula a una lógica supuesta de la sustitución de importaciones y su compatibilidad con los cambios en la estructura del comercio exterior. El énfasis está puesto en la producción de bienes de consumo liviano que crearía las posibilidades a la expansión del consumo "suntuario" que se considera como un factor obstaculizador del desarrollo pues reduce la tasa de ahorro y a su vez expresa la concentración del ingreso, herencia de la economía exportadora.

Se trataría entonces de la articulación entre una capacidad de producción y una demanda social correspondiente a un consumo de "masa" referido a bienes que satisfacen necesidades fundamentales. La asignación de recursos a las ramas productoras de bienes intermedios y de capital (sector I) aparece derivada de la tasa de expansión de la demanda final de bienes livianos y siempre y cuando sean competitivos con la producción externa.

En el modelo clásico cepalino, la compatibilidad entre las tasas de crecimiento de los distintos sectores es una condición necesaria a la reproducción equilibrada del conjunto. Se evitan de esta manera los estrangulamientos. Simultáneamente se exige coherencia entre la evolución de la estructura interna y externa, entre la tasa de acumulación y de la productividad y la tasa de crecimiento de la población, considerada esta última muy elevada en el sector tradicional. Finalmente, las formas capitalistas tienden a desaparecer debido a la inversión de sustitución que implica la movilidad de la población de las actividades de baja productividad hacia los sectores modernos.

Dado el análisis de tipo estructuralista, la repartición del producto social parece depender de la remuneración a los factores de la producción. La vinculación de los trabajadores al sector productivo moderno garantiza que su participación en el producto social, bajo la forma de salario, aumente proporcionalmente con el crecimiento de la productividad.

La industrialización aparece entonces como el mecanismo central y motor de la evolución de las estructuras productivas y de la reproducción del

conjunto. En otras palabras, en el pensamiento cepalino la industrialización aparece concebida de una manera similar a como Steuart consideraba la industria y el comercio en las ideas prevalecientes en el siglo XVII. Si para Steuart ambas actividades son los "[...] baluartes contra las pasiones, los vicios y las debilidades de los hombres"¹⁵. Para la CEPAL serán los baluartes contra la pobreza, el estancamiento, el atraso y la dependencia.

Pero el sistema económico como mecanismo del reloj no es perfecto. A veces marcha mal afirma Steuart, "[...] a veces la cuerda es demasiado débil, otras veces demasiado fuerte para la máquina... y se hace necesaria la mano del relojero para componerla"¹⁶.

Esta mano en el enfoque cepalino no será otra distinta a los mecanismos a aquella que asegure la continuidad y estabilidad del proceso de desarrollo. Es así como se inscriben las formas institucionales, entre las cuales sobresale el Estado.

C. El modo de regulación del desarrollo periférico: las principales formas institucionales

Quizás desde las perspectivas del análisis regulacionista es más fácil percibir en el pensamiento normativo de la CEPAL una cierta visión sobre la constitución de un modo de regulación del desarrollo.

Pero esta regulación del régimen de acumulación periférico no se plantea abiertamente en términos de formas institucionales como expresiones de las relaciones sociales aunque de cierta manera exista alguna referencia al respecto. Ello no se debe a que el pensamiento económico cepalino no posea una concepción de las relaciones sociales y de las relaciones internacionales. Por el contrario, es dicha concepción la que daría sentido al tipo de regulación considerado.

En su concepción de las relaciones sociales, el pensamiento cepalino clásico puede enmarcarse en la visión que de ellas tiene la teoría liberal tradicional. En cuanto a las relaciones internacionales son concebidas como asimétricas por la asimetría y funcionando de acuerdo a ciertos intereses nacionales. De aquí podemos deducir que la estabilidad del crecimiento y del desarrollo deban estar garantizados por la autonomía nacional, interés común de todos los ciudadanos de la economía periférica. Es el logro de los

objetivos del desarrollo (aumento de la productividad y del ingreso) el eje alrededor del cual giran todos los intereses individuales. Así orientados, su convergencia los hace aparecer como el interés de la Nación.

La institucionalización y las formas estructurales aparecen delimitados. Deben asegurar la estabilidad del régimen de crecimiento de la economía periférica incluida cooperación internacional. La adopción de compromisos, entre las naciones y los organismos internacionales garantizan un proceso regular de desarrollo del cual se benefician todos los agentes sociales. Los conflictos intrínsecos al régimen de crecimiento son entendidos como conflictos en cuanto al desarrollo y entre países y no cosustanciales al sistema capitalista.

Hechas estas aclaraciones podemos ahora exponer algunas formas institucionales propuestas en el programa de desarrollo de la CEPAL.

1. *La industrialización deliberada: Una modalidad nueva de inserción internacional*

La sustitución era una vía estratégica de crecimiento que en su desenvolvimiento reduciría paulatinamente la dependencia externa vis-a-vis la economía central.

En sí misma, la sustitución implica una nueva modalidad de inserción internacional concomitante con la aparición y fortalecimiento de nuevas formas institucionales que regularan las relaciones internacionales: redefinición de las reglas de competencia externa, de los mercados, de la transferencia tecnológica y, finalmente, del financiamiento externo y de inversiones extranjeras.

La redefinición de estos tópicos garantizarían la regulación de la estabilidad macroeconómica en cuanto: a) la determinación de precios relativos. b) El equilibrio de las balanzas comerciales y de capitales; c) El equilibrio entre el ahorro y la inversión. d) La tasa de crecimiento y de la productividad.

La protección aduanera y la redefinición de las relaciones comerciales con el centro inciden como mecanismos reguladores de los precios relativos de los

bienes producidos "nacionalmente" y extranjeros y entre los precios de estos últimos y las exportaciones primarias.

La definición de reglas claras con los capitales extranjeros y los organismos multilaterales de crédito regularía los flujos de inversión y la tasa de acumulación. Es decir, las condiciones de crecimiento así como las posibilidades técnicas.

Los acuerdos regionales sobre los mercados garantizarían la adecuación de las capacidades de producción y su realización con la ampliación de las demandas finales e intermedias.

Todos estos aspectos se enmarcan pues en acuerdos y compromisos institucionalizados y de cooperación. Se pensaba que de esta manera se podrá reducir la incertidumbre y por consiguiente ampliarse el horizonte de certeza para los empresarios nacionales sobre quienes recaía la responsabilidad de los proyectos de la sustitución de importaciones. En lo fundamental, dichas formas institucionales tendían a regular principalmente la "restricción" externa.

Llegado a este punto merece señalarse un punto que ha sido objeto de crítica por parte de numerosos especialistas. Nos referimos a la relación industrialización y exportaciones.

Al respecto, las críticas provenientes principalmente de la ortodoxia, conceptúan el énfasis que el pensamiento clásico de la CEPAL otorgó a la sustitución en detrimento de las exportaciones y de la especialización. Tales críticas desconocen que los economistas de la CEPAL jamás defendieron la sustitución a ultranza. En sí misma esta última no era un fin sino un medio por el cual podría reducirse la dependencia externa y la brecha de ingreso entre centro y periferia y mejorarse el nivel de vida de la población.

La protección, por ejemplo, era concebida más con un sentido selectivo y transitorio y no total y absoluta. Era considerada como un instrumento para facilitar y desencadenar las fuerzas motrices del desarrollo y no para cohonestar con la ineficiencia productiva. Sobre este último punto, el mismo Prebisch realiza en los años 60 una crítica al rumbo que había tomado la industrialización en América Latina y la generación de ineficiencias. En mi opinión, su propuesta de sustitución de importaciones puede ser más cercana

a la vía japonesa o coreana que a la ejecutada realmente en muchos países latinoamericanos. Esta última no puede ser atribuida en su totalidad a la "inspiración" cepalina. No debe olvidarse que una política es más resultado de un consenso entre intereses diversos y no un resultado exclusivo de un enfoque teórico en el cual dicha política se define de una manera muy general¹⁸.

Así pues, la cuestión de las exportaciones primarias y manufacturadas estaba incluida en el carácter de la industrialización y era objeto de regulación. Reafirma aún más el deseo, por parte de los economistas de la CEPAL, de una nueva modalidad de adhesión de las economías periféricas al régimen internacional de crecimiento. En otras palabras, a la búsqueda de una nueva DIT, cuya configuración no dependiera exclusivamente de la dotación natural de factores.

2. *El Estado: forma institucional clave del desarrollo*

Para la CEPAL, el Estado ocupa un lugar de privilegio como orientador del desarrollo. Su significado y sus funciones están definidos en términos de un programa de desarrollo. La planificación como forma "técnica" de la intervención juega un papel fundamental.

En la problemática cepalina, el desarrollo no es exclusivamente un producto de la autorregulación supuesta en el esquema puro de mercado o del *laissez faire*. El Estado debe orientar el proceso de asignación de recursos hacia los objetivos del desarrollo. No significa lo anterior que el Estado posea el monopolio de todos los mecanismos reguladores. Al contrario, comparte con las fuerzas de la competencia y el mercado la regulación del régimen de crecimiento. La visión cepalina del Estado como regulador no es muy diferente a aquella que posee el keynesianismo aunque complementada con un ingrediente adicional: la búsqueda de eficiencias del sistema económico. De allí se deduce el papel de la planificación.

Sobre el primer aspecto, -la visión keynesiana del Estado- la de la CEPAL es muy cercana al siguiente argumento de Rosanvallon; quien afirma

[...] la extensión del Estado providencia se ha desarrollado bajo los auspicios de la "ecuación keynesiana". Ella se fundamenta en el principio, establecido por Keynes, de la correspondencia global entre los imperativos del

crecimiento económico y las exigencias de una mayor equidad social en el marco de un Estado económica y socialmente activo¹⁹. Es decir, se trataría de un Estado cuya acción se enmarcaría en la regulación macroeconómica.

El segundo aspecto que complementa el anterior está asociado al desarrollo de las fuerzas productivas. El estado aparece como un guía de la transformación estructural. Su intervención estaba concebida con el fin de operar sobre los mecanismos que determinan la tasa de acumulación y sobre las alteraciones que de allí se derivan en términos de la demanda final y el crecimiento. Esta acción no debería obstaculizar la actividad privada. Al contrario de lo que se ha pensado en muchos círculos, el mercado era considerado como el mecanismo más adecuado para la asignación de recursos entre las distintas actividades de sustitución. El Estado aparece con el carácter de promotor como bien lo afirma Furtado, llenando los vacíos existentes creados por la ausencia del empresario nacional.

"La acción del Estado se concentraba en promover los cambios estructurales requeridos y en definir los espacios en los cuales actuarán los empresarios privados"²⁰.

Y sobre la eficiencia afirma:

"Habría que temer, por un lado, que el aparato del Estado fuese inoperante o inepto, por otro que la clase empresarial careciese de dinamismo"²¹.

Esta concepción de la intervención estatal aparecerá en un primer momento del desarrollo de su pensamiento, ligado a la planificación. En esta última y principalmente en lo concerniente a la técnica de programación expresará el carácter desarrollista y neutro del Estado. Posteriormente, en los años 60 será concebido como "regulador" de las condiciones sociales para la transformación estructural. En este sentido adquirirá la modalidad de "reformista" y ligado más estrechamente a los intereses del empresariado nacional.

Sobre lo expuesto anteriormente consideramos que los economistas de la CEPAL se enfrentaron a la discusión sobre el carácter intervencionista del Estado en dos momentos muy diferentes.

En el primero, correspondiente a los años 50, la respuesta está dada en términos de neutralidad y de regulación macroeconómica. La concepción se suscribía a la participación del Estado en términos de la eficiencia del sistema económico. No se desconocía su función redistributiva mediante los mecanismos fiscales. Se operaba mas bien en términos de las opciones de crecimiento y sobre el comportamiento que debería tener la relación producto capital y el flujo de inversión sin desconocer la compatibilidad que deberían guardar con la capacidad para importar. Las relaciones entre grupos aparecían ausentes del funcionamiento económico.

Posteriormente, hacia los años 60, su acción no se circunscribía exclusivamente al dominio del sistema económico. Se extendía también a los cambios que deberían darse en el régimen de propiedad. La reforma agraria implica en sí misma un Estado de concenso y hegemonía definidas alrededor de un proyecto de desarrollo en el cual la acción estatal estaba orientada a eliminar las insuficiencias dinámicas u obtáculos estructurales. Se comprende pues que éstos no se encuentran exclusivamente localizados en el sistema económico sino también en el organismo social.

CONCLUSIONES Y CRÍTICA

El análisis que se ha hecho del pensamiento clásico de la CEPAL estaba orientado a mostrar cómo la visión estructuralista puede ser transformada o reinterpretada en nociones de la heterodoxia regulacionista, aunque ambos análisis muestren resultados diferentes. No obstante su método y su concepción difieran de la segunda, dicha transformación nos permite extraer algunos resultados que se presentan a modo de conclusiones.

En primer lugar, la CEPAL en su crítica a la concepción ortodoxa muestra la incompatibilidad existente entre el funcionamiento de la economía mundial y la vieja división internacional del trabajo para beneficiar el desarrollo de la periferia. Tal incompatibilidad es producto de los cambios en el centro principal del sistema que obstruye los mecanismos de mercado e intercambio y las transferencias de ingreso entre las dos economías. En otros términos, dichos mecanismos correspondientes al período concurrencial y de hegemonía inglesa han sido superados por la consolidación de el régimen de acumulación fordista y el modo de regulación monopolista en la economía norteamericana. Se afectan así el mecanismo de

los precios relativos de los bienes objeto de intercambio, y se modifican los supuestos equilibrio y crecimiento derivados de la especialización determinada por la dotación factorial.

El segundo resultado, estrechamente ligado al anterior, corresponde a la asimetría de estructuras productivas de centro y periferia. Tal asimetría acentúa los disfuncionamientos del intercambio. También impide el crecimiento del ingreso y la difusión hacia la periferia de los beneficios del progreso técnico. Visto desde el ángulo periférico, pareciera que el impedimento se debe a la existencia de un régimen de acumulación o crecimiento que funciona como un apéndice de la economía central y carece de un modo de regulación capitalista propio. En otros términos pareciera que el régimen de crecimiento y el modo de regulación concomitante correspondieran a estadios anteriores del desarrollo del capitalismo.

Una tercera conclusión se extrae del análisis. Se refiere a la propuesta cepalina de una estrategia de desarrollo. Tal estrategia se ha presentado como proyecto de creación de un régimen de crecimiento basado en la industrialización cuya reproducción y regularidad estarían aseguradas por unas ciertas formas institucionales. Es decir, una modalidad particular de regulación comprendiendo dos formas que consideramos esenciales en su razonamiento: la forma de adhesión al régimen internacional de crecimiento y la redefinición del Estado. Sin embargo como arriba lo expusimos, la referencia a dichas formas carece de un análisis en términos de relaciones sociales. Su exclusión limita la extensión de las categorías del método de la regulación a otros dominios. Se señala sin embargo, cómo la problemática cepalina ligada a aquella de la nación puede ser complementada con las opciones de desarrollo presentada con nociones del método regulacionista.

Ahora bien, si como se afirma los métodos son distintos ¿por qué pueden extraerse resultados en términos de una aproximación a la teoría de la regulación? ¿Cuál es el interés de la reinterpretación?

Los esquemas teóricos de las problemáticas de los enfoques en cuestión son diferentes. Para la CEPAL, desde una perspectiva estructuralista se intentó dar respuesta a los obstáculos que para el desarrollo de las fuerzas productivas, representaban la especialización, el viejo canon de DIT, y los cambios que se habían operado después de la crisis en el centro principal del sistema. Su problemática se adscribe al campo de la Economía de Desarrollo

en una perspectiva de análisis estructuralista. Aunque superando la visión evolucionista, su discurso, limitado al análisis de la estructura productiva, no es totalmente asimilable a una teoría sobre el desarrollo del capitalismo. En el enfoque de la regulación, el objeto no es otro que el de las crisis del capitalismo y los diferentes estadios históricos de su desarrollo. Dicho en otras palabras, su objeto puede reducirse a una teoría del desarrollo capitalista en el cual las crisis ocupa un lugar privilegiado en el análisis. Sin embargo, ambos enfoques tienen un punto en común. Se originan como respuestas a la ortodoxia, cada cual desde su perspectiva analítica. La "heterodoxia" de ambos enfoques, definida en estos términos hace posible la reinterpretación del pensamiento clásico cepalino.

Pero una razón de más peso se suma a las anteriores. No obstante las limitaciones y alcances de la CEPAL, de su discurso podemos extraer elementos y aspectos que nos permiten deducir el tipo de regulación del desarrollo. Si bien limitada a una comprensión funcionalista de ésta, no deja de ser importante para el desarrollo del pensamiento latinoamericano el que dicho enfoque puede ser reivindicado considerándolo bajo la óptica del análisis propuesto. Pienso que de esta manera pueden extraerse con mayor claridad sus alcances y limitaciones a la luz de un enfoque que intenta superar las ortodoxias de todo tipo.

Entre dichos alcances situados en la perspectiva mencionada podemos observar que para el pensamiento cepalino, la cuestión de la extensión de la salarización es esencial para la determinación del desarrollo. La permanencia de la heterogeneidad estructural asociada a la especialización y asociado a los obstáculos externos definiría el subdesarrollo. En el marco de una DIT que le es desfavorable por los cambios que se han producido en la regulación dominante en el centro, la salarización se encuentra entorpecida. Dicha regulación no hace sino validar la concentración de los beneficios del progreso técnico en el centro. De allí que la solución sea, en su perspectiva, la consolidación de un nuevo régimen de crecimiento y de nuevas formas de reglamentación del desarrollo que posibiliten la extensión de la relación salarial, la cual no es asegurada por la autorregulación que generan las leyes del mercado.

Este planteamiento, deducido a partir de un razonamiento en el cual imperan las relaciones externas, se asemeja a la del análisis regulacionista. En esta última perspectiva analítica, el subdesarrollo se concibe también en

términos de inadecuación pero desde el ángulo interno. Una inadecuación entre las modalidades de regulación puestas en práctica y un régimen de acumulación que inhibe la expansión de la relación salarial. Dichas modalidades en vez de resistir la subordinación de la acumulación a la división internacional del trabajo, reproducirían el régimen de acumulación inducido desde el exterior²².

A pesar de las diferencias de método la CEPAL habrá llegado a este resultado por una vía analítica distinta. Es por ello que su modelo de desarrollo contemplaría tal adecuación para romper la imposición externa. Aunque limitada al ángulo de la reglamentación, la regulación del régimen de crecimiento basado en la industrialización estaba orientada a permitir el desarrollo autónomo. Aun más, una de las propiedades de la teoría era dar lineamientos generales sobre la creación de dicha regulación reglamentación sin reparar en los obstáculos que se suscitaran en la base social; por otra parte, todo pareciera indicar que la expansión salarial concomitante con el crecimiento de la productividad, bases del desarrollo económico, se asegurarían por las mecánica y dinámica de la actividad industrial. Las imperfecciones que se presentaren en el curso de su desenvolvimiento y que obtaculizaran el logro de estos objetivos —conflictos en la base productiva o referentes a la formación de capital y expansión de la demanda— serían susceptibles de resolución con la intervención del Estado. Dicha intervención en el orden de su acción directa o en el de la reglamentación influirían para que el sistema en su conjunto proporcionara los efectos deseados.

Todos estos aspectos pueden ser considerados como alcances del pensamiento cepalino comparativamente a los enfoques evolucionistas y ortodoxos. Aun más, como se mencionó antes dicho pensamiento construirá en parte los cimientos sobre los cuales se levantará la evolución del pensamiento latinoamericano que, aun en su vertiente radical, posee toda la influencia del estructuralismo.

Pero los límites del pensamiento se sitúan desde la óptica de su visión del desarrollo. Ya algunos autores han insistido en el aspecto de la ausencia dentro de su esquema de pensamiento de una concepción de la estructura social. Específicamente, se trata de lo concerniente a los conflictos sociales, limitando de esta manera el alcance del pensamiento en términos de regulación. Esta aparece como reglamentación a lo keynesiano o con visos de "reformismo" regulador del crecimiento. Pero insistimos, tal ausencia es

producto de la carencia de una teoría de conjunto de la evolución del sistema económico fruto a su vez de su visión sobre los objetivos del desarrollo. En dicha visión los conflictos sólo aparecen como insuficiencias dinámicas o desequilibrios estructurales.

En concordancia con lo anterior otro límite aparece dentro del pensamiento cepalino que lo obliga a darle curso a un análisis en términos de dependencia externa. Se trataría de la "negación" de la Nación y del Estado, de un modo de regulación/reglamentación y de un régimen de crecimiento capitalista en el período de la economía exportadora. Esta aparece autorregulada por el intercambio cuando funcionaría el esquema de especialización por dotación factorial o sin regulación alguna sometida a los dictados del centro de acuerdo a su funcionamiento. Pareciera entonces que sólo a partir de la industrialización los países latinoamericanos, antes entes económicos pasivos, tuvieran la posibilidad de la autonomía y por consiguiente de desarrollo.

NOTAS

- 1 Al respecto el lector interesado en una historia de la CEPAL contada por uno de sus protagonistas puede remitirse al extraordinario texto de Celso Furtado *O Fantasia Organizada*. Río Janeiro, Paz e Terra. 1985.
- 2 El principio del "beneficio mutuo" es desarrollado por Albert Hirschman. Su rechazo conjuntamente con el análisis monoeconómico son por él considerados como los fundamentos que dan origen a la Economía del Desarrollo. Dicho principio se concibe como el beneficio que se produce por el efecto del intercambio. Al respecto véase; Hirschman, Albert, "Orto y Ocaso de la economía del desarrollo" en *De la economía a la política y más allá*. Méjico. Fondo de Cultura Económica. 1984.
- 3 El siguiente texto de Savaring en el siglo XVII muestra la concepción imperante en dicha época que el mismo Hirschman identifica con el pensamiento de Jacob Viner: "la Divina Providencia" no ha querido que todo lo necesario para la vida se encuentre en el mismo lugar. Ha dispensado sus dones para que los hombres comercien entre sí y para que la necesidad recíproca que tienen de ayudarse mutuamente establezca lazos de amistad entre ellos. Este intercambio continuo de todas las comodidades de la vida constituye el comercio y este comercio produce toda la amabilidad (douceur) de la vida..." Hirschman Albert. *Las pasiones y los intereses*. Méjico. Fondo de Cultura Económica. 1978. p. 66
- 4 Sobre la originalidad del pensamiento de Prebish o sobre sus tesis iniciales. Hodara a partir del análisis de otros estudios muestra que antes de Prebisch, dos economistas

Europeos habían formulado tesis similares. Se trata de los economistas Erngi Wagemman -Alemán- y M. Manoilescu -Rumano-. Al primero se le atribuye la noción misma de periferia y un primer intento de explicar la propagación de las crisis entre economías nacionales en condiciones estructurales diferentes. Al segundo, se le puede atribuir la paternidad de la explicación de la concentración de los frutos del progreso técnico en el centro como a su vez la necesidad de la periferia por industrializarse y el imperativo de la protección. Al respecto véase Hodara Joseph. *Prebisch y la CEPAL, Sustancia, trayectoria y contexto institucional*. Méjico. El Colegio de Méjico. 1987. pp. 136-140.

- 5 No se puede afirmar que existía una teoría de la regulación. En realidad se trata del desarrollo que un nuevo método de investigación económica que rechazando los fundamentos del análisis neoclásico del comportamiento individual y del equilibrio, intenta dar una salida a la crisis actual de la teoría económica. No obstante se sitúe alrededor de las crisis, el "nucleo duro" o fuerte de su método proporciona elementos que pueden ayudar a analizar otro tipo de problemáticas. Una buena síntesis de la teoría aparece en los dos siguientes textos de Boyer Robert, *La Théorie de la Regulation: Une analyse critique*. Paris (ed) La Decouverte. 1986 y *Capitalismes fin de siècle*. Paris (ed) Press Universitaires de France 1986. Otros textos aparecerán citados en la bibliografía de este artículo.

- 6 Una versión simplificada de las nociones utilizadas por los regulacionistas aparecen en los textos anteriormente citados. Así un régimen de acumulación se entendería como el "conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, permitiendo reabsorber o de extender en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que nacen en permanencia del proceso mismo". Las regularidades se encuentran asociadas a elementos tales como una determinada organización de la producción, un horizonte temporal de rentabilidad, una repartición determinada del producto, una forma particular de la demanda social que valida las capacidades de producción y una modalidad de articulación de las formas no capitalistas. El modo de regulación puede definirse como el conjunto de procedimientos y comportamientos individuales y colectivos que tienen las propiedades de:
 - Reproducir las relaciones sociales fundamentales
 - Sostener y "dirigir" el régimen de acumulación en vigor
 - Asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas.

El modo de regulación está definido en otros términos por un conjunto de formas institucionales (forma monetaria, intervención del Estado, modalidad de inserción internacional, etc) que aseguran la reproducción social.

La compatibilidad entre modo de regulación y régimen de acumulación definirían un modo de desarrollo.

- 7 Prebisch Raúl. "El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en Gurrieri Adolfo, *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. Méjico. Fondo de Cultura Económica 1982. p. 113.
- 8 El análisis regulacionista distingue dos tipos de régimen de acumulación capitalistas. El primero, extensivo, se asocia a la integración del *savoir faire* obrero a la producción a través de Taylorismo como método de organización de la producción, la determinación de precios ex-post vía la competencia, una articulación de formas no capitalistas situadas al exterior de la economía central. En este régimen, los trabajadores está excluidos del consumo de bienes durables. Este régimen es compatible con un modo de regulación concurrencial en su primera fase de expansión y posteriormente con uno de carácter monopolista. El otro tipo de régimen es el intensivo o fordista que combina los principios de organización científica del trabajo (taylorismo) con el consumo de masa. El régimen de regulación monopolista que le es compatible se caracteriza por un crecimiento rápido del salario indirecto, estabilidad en el empleo, sistema administrado de precios, y un tipo de gestión de la moneda y el crédito que autorizan un reglamento sistemático de la restricción monetaria. Sobre éstos y otros aspectos de la regulación veáse además de los textos de Boyer ya citados, a Ominami Carlos. *Le Tiers Monde dans la crise*. París (ed) La Decouverte 1986 y Aglietta, Michel: *Regulation et crises du capitalisme*. París. Calmann Lévy, 1982.
- 9 Prebisch, R. *op. cit.* p.114
- 10 *Ibid.* p.116
- 11 *Ibid.* p.116
- 12 Obsérvese que esta proposición, derivada de la concepción cepalina es similar al resultado que podemos encontrar en las tesis dependentistas. La carencia de historia nacional en la obra de Arrubla por ejemplo es una buena síntesis de dicho resultado, Veáse Arrubla Mario, *Estudios sobre el Subdesarrollo Colombiano*. Bogotá (ed) Tigre de papel 1971. Con esto queremos mostrar que la problemática de la dependencia posee sus raíces en el pensamiento cepalino, la cual no es superada totalmente por dichas tesis como durante muchos años se quiso hacernoslo creer.
- 13 Cardozo de Mello, Joao Manuel. *O Capitalismo Tardío*. Soao Paulo. Ed Brasiliense, 1984. p. 20. (trad. del autor J.L)
- 14 "De manera esquemática, las estrategias de desarrollo apuntan al establecimiento de las bases económicas de la independencia. Este objetivo constituye la referencia constante de todos los modelos. Esta finalidad se expresa a través de diferentes formulaciones: desarrollo endógeno, autocentrado, autónomo. [...] En efecto, todas ellas denuncian una situación de dominación, de integración en un orden económico mundial que determina desde el exterior el funcionamiento de la economía periférica" Michalet, Charles Albert, *Le Defi du développement independant*. París. (Ed) Rochevignes, 1983 p.13. (traducción del autor S.L.)

- 15 Rodríguez, Octavio. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Méjico. (Ed) Siglo XXI, 1979. p. 269.
- 16 Steuart citado por Hirschman, Albert en *Las pasiones y los intereses*. *Op. cit.* p. 92.
- 17 James Steuart citado por Hirschman Albert en *Las pasiones y los intereses*. *op. cit.* p. 93
Aludimos a estas ideas y a la metáfora para enfatizar como el pensamiento capalino parece operar en la problemática del desarrollo de una manera similar a la de Steuart en el debate ideológico del siglo XVII. La noción de desarrollo ocuparía el mismo lugar que la de progreso, como "objetivo supremo de la humanidad basados ambos en el estímulo de la industria. Este mecanismo juzgado casi perfecto desde el punto de vista ético en el siglo XVII para contrarrestar las pasiones autoritarias del soberano, aparece en la CEPAL como ideal para estimular los intereses nacionales hacia el logro del bienestar. Pero dicha perfección a la manera de Steuart, debe ser graduado por la mano del "relojero", que no es otro que la del Estado.

Merece la pena insistir en la concepción de la CEPAL de las contradicciones. Estas se remiten fundamentalmente a la estructura productiva. De allí que las formas institucionales y los compromisos intenten "regular" dicha estructura suponiendo como dados los comportamientos colectivos e individuales. Como hipótesis, tales comportamientos se definen en función de la acumulación pero en el marco de los objetivos de desarrollo.

- 18 Sobre la atribución a la CEPAL no sólo de la política de industrialización por sustitución de importaciones como de una intervención del Estado a ultranza por parte de los teóricos neo-liberales, me estoy refiriendo exclusivamente a los planteamientos aparecidos en el texto de Balassa Bela et. al. *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*. Méjico. El Colegio de Méjico, Fundación Getulio Vargas. Institute for International Economics, 1986. En dicho texto se asimila unos planteamientos teóricos con su derivación en una política concreta en varios países de América del Sur. Es decir se identifican la teoría sobre la sustitución de importaciones y la gestión del Estado con los efectos "distorsionadores que se generaron los cuales se atribuyen a la inspiración teórica de la CEPAL.
- 19 Rosanvallon Pierre -*La crise de L'Etat- providence*. París. Ed. Du Seuil, 1985. p. 49 (traducción del autor J.L.)
- 20 Furtado, Celso. *O Fantasia Organizada*. *Op. cit.*
- 21 *Ibid.*
- 22 Al respecto véase: Ominami Carlos. "Chili: échec du monétarsme périphérique" en Boyer Robert. *Capitalismes fin de siècle*. París. Presses Universitaires, 1986. p. 112.

BIBLIOGRAFIA

- Aglietta, Michel. *Regulation et crises du capitalisme*. Paris. Calmann Lévy, 1982.
- Balassa Bela et al. *Hacia una renovación del crecimiento económico en América latina*. Méjico, Río de Janeiro - Washington El Colegio de Méjico, Fundación Gertulio Vargas, Institute for International Economics. 1986.
- Boyer, Robert. *Capitalismo fin de siècle*. Paris. Presses Universitaires, 1986.
- Boyer, Robert. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris. La Decouverte, 1986.
- Cardoso, F.H. *Les idées à leur place. Le concept de développement en Amérique Latine*. Paris. A.M. Metallié. 1984.
- Cardoso de Mello, Joao Manuel. *O capitalismo tardío*. Sao Paulo, Editorial Brasiliense. 1984.
- Furtado, Celso. *O fantasia organizada*. Río Janeiro, Paz et terra. 1985.
- Gurrieri, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Méjico. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Hirshman, Albert. *De la economía a la política y más allá*. Méjico. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Hirshman, Albert. *Las pasiones y los intereses*. Méjico. Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Hodara, Joseph. *Prebisch y la CEPAL*. Méjico. El Colegio de Méjico, 1987.
- Michalet, Charles Albert. *Le defi du développement indépendant*. Paris. Editorial Rochevignes, 1983.
- Muns, Joaquín. *Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo*. Barcelona. Ariel, 1972.
- Ominami Carlos. *Le Tiers Monde dans la crise*. Paris. La Decouverte, 1986.
- Rodríguez, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Méjico. Siglo XXI, 1979.
- Rosales, Osvaldo. "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano". *Revista de la CEPAL* No. 34. Santiago de Chile. Abril 1988.
- Rossanvallon, Pierre. *La crise de L'Etat providence*. Paris. Editorial Du Seuil, 1985.