

Desarrollo económico y marginalidad urbana: los cambios de perspectiva de la CEPAL

VILMAR E. FARIA

Ha habido un acuerdo general en los estudios de ciencias sociales respecto de la pobreza extendida en las áreas rurales de toda la América Latina. Hasta el momento actual, la situación de la población rural ha sido de una pobreza endémica, y después de 1920 la pobreza se ha considerado una de las razones principales para la mayor migración del campo a la ciudad. Existe ahora un desacuerdo en lo que se refiere a las raíces estructurales de esta situación endémica, pero nadie la niega. En este sentido, también, cuando se habla de pobreza y marginalidad, lo que primero salta a la atención es el contingente de los pobres del campo. Una proporción considerable de la fuerza de trabajo agrícola está involucrada en relaciones de producción no capitalista, tiene poca participación en el mercado, está privada de la mayor parte de los bienes materiales que están disponibles para otros grupos, y participa muy poco o nada en la política. En breve, la mayoría de la población rural se clasifica como marginada en todos los sentidos de la palabra.

La situación de los pobres de la ciudad y de los marginados de la ciudad se presenta como un problema mucho más complejo, y las opiniones al respecto han variado mucho en los últimos treinta años. La variación ha sido menor respecto de su existencia y mayor en lo que se refiere a su tamaño, sus causas y sus perspectivas. Las teorías de pobreza y marginalidad urbanas han variado de la misma manera.

Después de la segunda guerra mundial, existían en Latinoamérica grandes esperanzas de que el desarrollo económico basado en la industrialización controlada nacionalmente, que debía conducirse como un objetivo planeado por el grupo empresarial local, con el apoyo consciente del Estado, mejoraría la situación de los pobres del campo sin crear ni extender la pobreza y la marginalidad urbanas. Sin embargo, los hechos provocaron preocupación. Hacia el final de la década de los cincuenta había indicaciones de que el crecimiento autosostenido se retrasaba en muchos países y, más aún, que el patrón de desarrollo económico que se llevaba a cabo no resolvería los problemas estructurales de la pobreza

y la marginalidad en regiones rurales ni urbanas. En los años sesenta, la preocupación se convirtió en desesperación: a la pobreza rural crónica se había añadido la pobreza y la marginalidad estructural urbanas. Ya no se creía en la industrialización como solución al problema. Más bien al contrario, la pobreza urbana —como resultado de la mayor concentración de ingresos— y la marginalidad urbana —como resultado de la menor capacidad del sector industrial para absorber la población urbana de manera productiva— aumentaban muy rápidamente. De hecho, la industrialización, por lo menos en Latinoamérica, se consideraba responsable de la mayor pobreza y marginación que se daba en las grandes ciudades.

Los cambios entre esperanza, preocupación y desesperación se reflejan en los planteamientos de la CEPAL.

La esperanza de un desarrollo industrial autónomo autosostenido

Después de la segunda guerra mundial, algunas economías latinoamericanas —la del Brasil inclusive— presentaban claras posibilidades de continuar el proceso de constitución de un sector industrial fuerte; y, más aún, parecía que sería posible iniciar transformaciones económicas que resultarían en un crecimiento económico autosostenido.

Tal teoría, apoyada por la situación económica a corto plazo, se formuló en los estudios más importantes sobre desarrollo económico que se habían producido en América Latina, como por ejemplo en los primeros documentos de la CEPAL. Los cambios en la situación económica provocaron cambios en el nivel teórico. La industrialización se había concebido anteriormente sólo como un complemento de un tipo de desarrollo económico basado en la exportación de materia prima y alimentos. La industrialización se aceptó como una alternativa obligada de las economías latinoamericanas, impuesta por las caídas del mercado internacional respecto de los productos de exportación de América Latina. Hacia los últimos años de la década de los cuarenta y los primeros de los cincuenta, sin embargo, la industrialización empezó a considerarse como una nueva fase del crecimiento económico, posterior a la expansión de la exportación, que cerraba una etapa del desarrollo económico y que comenzaba la etapa del crecimiento autosostenido basado en la expansión del mercado interno. (Cardoso y Faletto, 1969)

Las ideas de la CEPAL dieron substancia teórica a las esperanzas de un *desarrollo hacia adentro*. El nuevo modelo criticaba las teorías vigentes de la división internacional del trabajo, hacía hincapié en el papel de la industrialización como un mecanismo más apropiado para compartir las ventajas o el progreso técnico, daba importancia a la función de la política económica y fiscal del Estado de promover deliberadamente la

industrialización, y dependía de la expansión continua del mercado interno, considerado como condición y resultado de la industrialización autónoma.

Los miembros directivos de la CEPAL hacían más que un elegante trabajo académico. Aceptaban la responsabilidad de promover este tipo de desarrollo; llevaban a cabo investigaciones empíricas y teóricas, diseñaban políticas económicas, entrenaron personal e hicieron publicidad a su nuevo modelo. Aníbal Pinto diría años después que

El *Estudio económico de América Latina*, publicado en 1949, se ha llamado un *manifiesto latinoamericano* y, de hecho, ha sido la primera presentación sistemática de los problemas globales de la región y de la política necesaria. (Pinto, 1965: 9)

Las teorías de la CEPAL, por lo tanto, sirvieron tanto de modelo como de instrumento para legitimar la ideología del desarrollo nacional autónomo. (Faria, 1969)

El punto de partida de las teorías de la CEPAL fue una crítica de la teoría establecida de la división internacional del trabajo basada en las ventajas de costos comparados. La CEPAL sostenía que, bajo el esquema de la división internacional del trabajo,

la tarea específica atribuida a Latinoamérica, como parte de la periferia del sistema económico mundial, fue la de producir alimentos y materia prima para los grandes centros industriales. (CEPAL, 1970: 6)

Según la teoría criticada, tal tarea no sería perjudicial, dado que se suponía que el progreso técnico, aun cuando se realizaba en especial en sectores que no eran el primario, extendería sus beneficios a todo el mundo. El intercambio internacional permitiría que los países que producen materia prima participaran de los beneficios del progreso técnico, ya sea por la baja de precios o por la correspondiente alza de ingresos. Por lo tanto, estos países no tenían necesidad de industrializarse. La industrialización forzada —o “*industrialização artificial*”, como se llamaba a veces en Brasil (Vilela Luz, 1961)— sería un error, ya que la escasa eficiencia de los países latinoamericanos provocaría la pérdida de la ventaja convencional del intercambio internacional.

La CEPAL aceptó la solidez teórica de la doctrina establecida de la división internacional del trabajo, pero añadió pruebas empíricas imponentes —el famoso *deterioro de los términos de intercambio*— que minaban la suposición fundamental y, por lo tanto, desacreditaban toda la teoría. Según Prebisch:

la falla de esta suposición [la igual distribución de los beneficios del progreso técnico en la comunidad mundial] es que generaliza lo particular. Si por “comunidad” se entiende sólo los grandes países indus-

trializados, es cierto que los beneficios del progreso técnico se distribuyen gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Sin embargo, si el concepto de comunidad se extiende hasta incluir la periferia de la economía mundial, está implícito un grave error en la generalización. Los enormes beneficios derivados de una mayor productividad no han alcanzado a la periferia en una medida comparable a los obtenidos por la gente de los grandes países industrializados. De ahí, las diferencias substanciales entre el nivel de vida de las mayorías de ambas regiones y las discrepancias manifiestas entre sus capacidades respectivas para acumular capital. (CEPAL, 1970: 7)

Esta cita plantea dos asuntos importantes: la división del mercado mundial en economías centrales y periféricas, y la distribución desigual de los beneficios del progreso técnico entre dos grupos de países. Fue fácil demostrar, de acuerdo con esta línea de razonamiento, que la pobreza rural se mantenía en Latinoamérica como resultado de la especialización de sus economías en la producción de artículos primarios y por su consiguiente incapacidad de compartir los frutos del desarrollo técnico. Un documento de la CEPAL, de 1949 presenta claramente la situación:

hay una abundancia relativa de trabajo en potencia en ocupaciones primarias, que tienden constantemente a ejercer presión sobre los salarios y los precios de productos primarios, y que evitan que la periferia comparta con los centros industriales las ventajas del progreso técnico alcanzado por éstos. Además, la periferia es incapaz de retener una parte de los beneficios de su propio progreso técnico. (CEPAL, 1970: 9).

La única salida de esta situación era la industrialización rápida. Mediante la industrialización, los países latinoamericanos no sólo estarían en mejores condiciones para compartir los beneficios del progreso tecnológico, sino que también podrían mejorar las condiciones de la población rural, al utilizar a muchas personas del campo para trabajos industriales mejor pagados. Las ideas de la CEPAL, una vez más, estaban claras:

La absorción del excedente real o potencial de la población útilmente empleada en la producción primaria ha sido considerable en los grandes países industrializados; pero tal proceso apenas está comenzando en Latinoamérica y en el resto de la periferia.

Los países grandes, dada la estructura actual de la economía mundial, limitan el proceso a su propia población. Dentro de sus fronteras, la industria y sus actividades relativas no se desarrollan de manera que puedan absorber la población de la periferia; así, los países periféricos no tienen medios para absorber el excedente de su propia población últimamente empleada, a menos que desarrollen su propia actividad industrial. (CEPAL, 1970: 11-12)

El problema de la marginalidad urbana ni siquiera se había previsto. Otros estudios y documentos de la época mencionaban los problemas del empleo, pero se daba mayor importancia a la escasez de mano de obra calificada que pudiera existir (CEPAL, 1970) y, aunque hoy parezca extraño, incluso se tomaba en consideración la necesidad de importar mano de obra calificada. La razón de esto era que

en los países en que se necesita asimilar mejor las técnicas agrícolas o industriales, sería muy útil recibir inmigrantes con tales técnicas, como lo han demostrado experiencias anteriores. La experiencia también ha demostrado que entre los inmigrantes no sólo vienen los trabajadores eficientes que tienden a alzar el nivel promedio de productividad, sino también muchos trabajadores que se han convertido en empresarios y ejercen bastante influencia sobre el ritmo y la dirección general del desarrollo económico. (CEPAL, 1970: 52)

También se pensaba que el desarrollo industrial podría poner en peligro la exportación agrícola, al competir con esta actividad en lo que se refiere a mano de obra. Prebisch, en sus primeros estudios, mencionó esa posibilidad:

La agricultura absorbe una proporción cada vez menor en relación con el aumento en la población en edad de trabajar; el resultado es que la industria y otras actividades han podido aumentar más sus empleos. No se trata, en este caso, de cambiar de trabajo a personas ya empleadas, sino de ofrecer distintas formas de empleo a las personas que están llegando a la edad de trabajar. Sin embargo, ha habido casos en que el crecimiento rápido de la industria en años recientes ha producido en realidad una transferencia de trabajadores, *con consecuencias desfavorables para la agricultura*. (Prebisch, 1962; subrayado del autor)

En aquella época (1950) también había interés en lo que se refiere a la proporción más conveniente entre capital y mano de obra, dada la constelación de recursos de las economías latinoamericanas. Se discutió la posibilidad de una tecnología intensiva de capital, pero se pensó que debía utilizarse la tecnología más avanzada y que no tendría sentido no hacerlo, ya que el problema principal era la escasez de capital y no el excedente de mano de obra. Después de muchos debates, en uno de los documentos que he utilizado, se dice que evitar la tecnología avanzada significaría

regresar a procedimientos técnicos que implican el desperdicio de capital debido a su baja reutilizabilidad. [Y todos sabemos que] todo esto se reduce a un solo problema: el de la escasez de capital. (CEPAL, 1970: 39)

Para resumir, pues, en los primeros planteamientos de la CEPAL, el subdesarrollo y la pobreza rural se consideraban consecuencias de la falta de participación en los beneficios del progreso tecnológico, que era el resultado de la mayor industrialización de las economías desarrolladas. Esta falta de participación se atribuía a la división internacional del trabajo que estaba vigente. La creación de una estructura industrial interna —que implicaría una tecnología avanzada y, por lo tanto, los beneficios del progreso técnico— permitiría que las economías latinoamericanas pudieran absorber el excedente de población en niveles más altos de productividad y de salarios, para poder igualar poco a poco los ingresos rurales con los urbanos. A largo plazo, la industrialización aumentaría el nivel de vida de toda la población; por consiguiente, el mercado interno se fortalecería y, finalmente, el desarrollo se convertiría en un proceso autosostenido. Había, desde luego, serias dificultades: la lentitud de la acumulación de capital y las grandes cantidades de capital que se necesitaban.

La marginalidad se consideraba como la exclusión de los mercados internos, y tal concepto se refería principalmente —si no únicamente— a la población rural. La marginalidad urbana aún no se había percibido.

En una década, muchas de estas esperanzas ya se habían desvanecido: la pobreza y la marginalidad urbanas comenzaron a ser un tema importante en los análisis de la CEPAL.

La preocupación por el estancamiento

Hacia los últimos años de la década de los cincuenta se comenzó a cuestionar, en los estudios de la CEPAL, la viabilidad de un desarrollo industrial autosostenido y autónomo en América Latina. Muchos factores contribuyeron a plantear las dudas. Desde luego, el más importante fue el curso que tomaron los hechos económicos en Latinoamérica, en especial después de 1955. Sin embargo, otros factores también contribuyeron al cambio del optimismo al pesimismo. En primer lugar, la CEPAL inició varios programas de investigación que dieron como resultado datos empíricos sobre algunos problemas, y que dirigieron su atención hacia ciertos rasgos desconocidos de las sociedades latinoamericanas. En segundo lugar, la investigación y los estudios teóricos producidos por organismos nacionales e internacionales, además de la CEPAL, aclararon unos problemas específicos de la región: la investigación acerca de la agricultura y de la estructura agraria, por una parte, y los análisis de estructuras y procesos demográficos, por la otra. Sus conclusiones no eran en nada optimistas. En tercer lugar, la maduración de las ideas de la CEPAL aclaró muchos aspectos nuevos del llamado “proceso interno del desarrollo económico”.

A fines de la década de los cincuenta y a principios de la de los sesenta, la mayor parte de los análisis, estudios y esquemas económicos de la CEPAL mostraban los obstáculos para la realización del desarrollo económico autosostenido, basado en la industrialización de sustitución de artículos de importación. En contraste con las tasas de crecimiento de los diez años posteriores a la segunda guerra mundial, se decía comúnmente en relación con las actuales que

el curso de los hechos... perpetuó una tendencia que se había mostrado a partir de 1954. Desde ese año, la tasa anual de expansión en el volumen del producto nacional bruto... ha disminuido de manera constante. (CEPAL, 1960: 1)

Las ideas de la CEPAL se alejaron del primer optimismo y expresaban preocupación acerca de los problemas concretos que debían afrontar los países productores de materia prima en sus intentos de asegurar un ritmo más rápido de desarrollo económico. (CEPAL, 1960) Los hechos requerían una mejor comprensión del modelo de sustitución de artículos de importación. Éste tenía faltas y, por lo tanto, se dio mayor importancia a los obstáculos que debería afrontar el proceso. En ese momento se dio una ruptura entre la CEPAL y muchos economistas y sociólogos independientes. Mientras que la CEPAL, aunque aceptaba la existencia de serios obstáculos que debían removerse, seguía insistiendo en que básicamente era correcta la industrialización de sustitución de artículos de importación, varios análisis habían llegado a la conclusión de que el modelo mismo estaba equivocado.

En los primeros años de los sesenta, se logró un esquema general del problema. La comprensión global del problema se analizó en diversos estudios; aquél dirigido por Maria da Conceição Tavares presenta posiblemente el mejor análisis del fracaso del modelo de sustitución de artículos de importación, aunque trata específicamente del caso brasileño.

Tal como se había previsto en los primeros estudios de la CEPAL, una dificultad parece sobresalir, a saber la llamada "barrera externa". El proceso de sustitución de artículos de importación se apoyaba en el crecimiento de la exportación, a medida que aumentaba la demanda de artículos de importación, que resultaba de la industrialización. Sin embargo, había más presiones sobre la balanza de pagos, y el *estrangulamiento externo* impedía la aceleración del desarrollo industrial. La industrialización de sustitución de artículos de importación en los países más avanzados de América Latina revelaba una recurrente

contradicción entre la meta del proceso, que es la extensión del producto [y, por consiguiente, la importación, por lo menos en cierta medida], y los límites de la capacidad de importación... Dado que el proceso de sustitución resuelve los problemas planteados sucesi-

vamente por la "barrera externa", su progreso se hace cada vez más difícil y más costoso. (CEPAL, 1965: 5-6)

Como ya fue señalado, aún está vigente la explicación tradicional de la CEPAL en términos de proporciones de cambio descendentes, dado que las economías latinoamericanas deberían poder recuperar alguna capacidad de importación, mediante el aumento del poder de compra de su exportación. Desde luego, se hizo hincapié en esto. Sin embargo, también se desvió la atención hacia las características internas de las estructuras agrarias en las sociedades latinoamericanas que tenían consecuencias negativas para la capacidad de importación y, por tanto, para la industrialización. Debía prestarse atención a la solución de los problemas agrarios, puesto que

el lento desarrollo del sector agrícola frente al rápido crecimiento de la población y del ingreso total generado por la economía tiene consecuencias importantes para América Latina. Por una parte, la mayor demanda nacional de alimento y materia prima agrícola ha obligado a ciertos países a retener una gran parte de sus artículos de exportación estable... Por otra parte, muchos países han considerado necesario ampliar la importación de alimento para evitar una ruptura en el abastecimiento, que hubiera aumentado las presiones inflacionarias existentes. (CEPAL, 1961: 3)

Una mejor comprensión de la industrialización de sustitución de artículos de importación había resultado en el interés de los miembros directivos de la CEPAL por otros tipos de problemas en la economía. En este sentido, había cada vez más preocupación en lo que se refiere a la estructura y el tamaño de los mercados nacionales latinoamericanos, a los dilemas que deberían afrontarse respecto de la absorción de la tecnología avanzada, al proceso relativo del crecimiento urbano y de la población, y a la inflación.

En términos generales, en contraste con las grandes esperanzas de la primera etapa, una preocupación pesimista se convirtió en el tono dominante de los estudios de la CEPAL. Por razones internas y externas, la agricultura no se desarrollaba a un ritmo compatible con las necesidades de la industrialización. La adopción de funciones de producción industrial, basadas en tecnología avanzada, no producía los beneficios esperados. La diferencia entre el ingreso rural y el urbano aumentaba y, lo que era peor, la concentración de ingresos no daba lugar a un mercado nacional, compatible en tamaño y en estructura con las necesidades de la industrialización. Además, el crecimiento de la población sobrepasaba la capacidad del sistema de incorporar mano de obra nueva a los sectores más productivos. Se dio, entonces, mayor importancia a la reforma agraria, a la redistribución del ingreso, a la adopción de una tecnología intensiva de mano de obra, así como a una actitud más cautelosa, aunque ambigua, ante el crecimiento de la población y la urbanización.

Como puede fácilmente advertirse, el problema del empleo está en el centro de todos estos asuntos. Sin embargo, la manera en que la CEPAL planteaba el problema del empleo durante esta época deja la impresión de que su teoría se estaba transformando para adecuarse a los datos empíricos. La industrialización no absorbía a gran parte de la población urbana; a mediados de la década de los sesenta esto era ya un hecho establecido, pero la CEPAL tardó algún tiempo en aceptarlo.

El primer estudio sistemático de la CEPAL sobre la estructura de empleos en países latinoamericanos, publicado en 1957, ya se refería a los aspectos más importantes que constituirían su enfoque preferido del problema de marginalidad urbana durante la etapa de preocupación pesimista. Pero las diversas cuestiones se planteaban de manera cautelosa, y no se desarrolló ninguna teoría global.

Al describir los cambios ocurridos en la estructura de ocupaciones en países latinoamericanos entre 1945 y 1955, el documento de la CEPAL subrayaba, desde una perspectiva de corte transversal, que al final de ese período

el rasgo característico de la estructura de empleos de América Latina en general es, en primer lugar, el predominio mantenido por la producción primaria en el empleo total y, en segundo lugar, el empleo relativamente mucho mayor en los servicios que en las industrias. (CEPAL, 1957: 19)

Por otra parte, desde un punto de vista longitudinal, las tendencias hacia el cambio de ocupaciones y hacia el crecimiento urbano indicaban claramente que la población rural disminuía en términos relativos. Por consiguiente, el empleo agrícola también disminuía su proporción en la fuerza de trabajo. Los movimientos multitudinarios de la población rural hacia las ciudades, en especial hacia las ciudades más grandes de la región, se explicaban en términos de la disparidad de ingresos entre los empleos agrícolas y los no agrícolas. A primera vista, tal tendencia pertenece al modelo clásico así como a las esperanzas provocadas por el modelo de sustitución de artículos de importación. Se esperaba, y se deseaba, que la industrialización nacional implicara una transferencia de la población del sector agrícola menos productivo al urbano industrial más productivo.

Visto con más cuidado, sin embargo, los datos sobre el empleo mostraban tendencias desfavorables. La proporción de empleos entre servicios e industria, en los trabajos no agrícolas, era mayor de lo esperado sobre la base de experiencias anteriores de las economías industriales más avanzadas.

Esto llevó a una visión más cuidadosa de la fuerza de trabajo no agrícola; ya en 1956, se subrayaron las diferencias entre productividad e ingresos en el sector no agrícola:

La composición de la población no agrícola, sin embargo, es muy compleja, de modo que el significado completo de su crecimiento en números no puede apreciarse sin la presentación de hechos relativos a su estructura básica. Desde luego, esta estructura está relacionada en primer lugar con la composición de empleos de la población económicamente activa. Pero la población no agrícola también incluye cierta proporción de la población que es completamente improductiva ... o que podría llamarse semiproductiva. (CEPAL, 1957: 18-19)

Se prestó atención, entonces, a este contingente de trabajadores *urbanos* semiproductivos, y fue de suma importancia averiguar si el crecimiento del sector de servicios era el resultado de la expansión del grupo más bajo de la fuerza de trabajo urbana, en lugar de estar relacionado con las necesidades del desarrollo industrial. Por lo tanto, la marginalidad urbana adquirió mayor importancia:

[a las llamadas secciones semiproductivas de la población no agrícola] pertenecen miembros de las clases trabajadores más bajas con sus familias: pequeños comerciantes y vendedores ambulantes, personas que desempeñan pequeños servicios, trabajadores eventuales, albañiles ocupados durante cortos períodos en el año, y los desempleados no registrados y en general no calificados. Todos ellos componen la llamada fuerza de trabajo marginada que, si alguna vez aparece en las estadísticas de empleo, se incluye bajo el título de "Actividades no especificadas". (CEPAL, 1957: 19)

Es importante señalar que tal confusión entre marginalidad y empleo en los servicios menos productivos y menos estables es difícil de aclarar; por lo menos durante esta etapa, el crecimiento del sector de servicios y el crecimiento de la marginalidad urbana se consideraban con frecuencia y cada vez más como la misma cosa. Sin embargo, en esa época, la idea de la CEPAL acerca de la posibilidad de un desarrollo industrial autónomo aún se mantenía. Se continuaban los esfuerzos para especificar el carácter de transición del "sector marginado" y para demostrar que el aumento en empleos terciarios podría ligarse, de manera positiva, a la industrialización:

Antes del período entre 1945 y 1955, el desarrollo de los servicios en América Latina seguía su propia línea, y estaba poco relacionado con el desarrollo industrial. En las comunidades preindustriales, los servicios se desarrollan de acuerdo con los objetivos de una economía basada en la producción primaria. La distribución de los ingresos de un tipo específico de esta etapa del desarrollo económico influye mucho también sobre el modelo de los servicios. El tipo de manufactura que existe no afecta en mucho la magnitud y la estructura del empleo

en los servicios. Así sucede todavía en la mayoría de los países pequeños de América Latina.

En los países en transición, la industria comienza a influir sobre el modelo de servicios al estimular el desarrollo de aquéllos que son complementarios al desarrollo industrial, tales como, en primer lugar, los servicios técnicos, y también otros servicios como los banqueros, educativos, sanitarios, sociales y comerciales. Esto es lo que sucede en la mayor parte de los países más grandes de Latinoamérica; y dado que estos países son los que predominan, tal situación puede considerarse característica de Latinoamérica en general.

En los países más avanzados, o en las regiones industrializadas de los países grandes, como la de São Paulo en Brasil, el desarrollo de los servicios se liga cada vez más al crecimiento industrial. (CEPAL, 1957: 39)

Así pues, parece ser que la proporción desfavorable de empleo entre servicios e industria proviene de una situación particular de transición, en la que los "servicios tradicionales" aún subsisten y los modernos apenas comienzan a aumentar, *como resultado de la industrialización y para proporcionar el apoyo necesario a la industria*. Podría incluso agregarse que algunos países latinoamericanos presentan una estructura de empleo bastante típica, con proporciones de empleos por sector semejantes a las esperadas. Así, en

Brasil, México y Colombia ... están muy relacionados el desarrollo de la estructura de empleos y el nivel del producto nacional *per capita*. Esto puede considerarse una demostración de la influencia del tamaño del mercado interno y de la diversificación de recursos sobre el modelo de empleos. *Tal modelo, en los tres países mencionados, puede definirse como representativo de un tipo promedio de estructura de empleos*. (CEPAL, 1957: 23 [subrayado del autor]).

Este "optimismo restringido" estaba rodeado de puntos de pesimismo, en especial respecto de la capacidad del sector industrial para absorber a toda la población urbana. La incapacidad de las áreas rurales de retener su propia población excedente de manera productiva se hace explícita, y se localizan las raíces del problema de marginalidad urbana en especial, si no exclusivamente, en la llamada "sobreurbanización" y en el crecimiento de la población; ambos factores están relacionados con los rasgos tradicionales de las estructuras agrarias y con su falta de dinamismo. El estudio de la CEPAL de 1961 proponía que "una política *agrícola* apresure el desarrollo económico de América Latina", y a pesar de que ya veía la incapacidad del sector industrial para absorber mano de obra debido a restricciones tecnológicas, subrayaba la importancia de la agricultura:

Las tasas más altas de crecimiento del producto manufacturado han sido paralelas a las tasas de aumento de empleos en el mismo sector, lo que no bastaba ni siquiera para absorber el crecimiento natural de la población activa ... La razón fundamental de esto es que la industria —con el fin de ser eficiente— se desarrolla sobre la base de tecnología importada y de métodos de producción que ahorran mano de obra, características de los países avanzados. La incapacidad de la industria para absorber mano de obra puede también deberse en gran parte a la condición relativamente estática de la industria ligera de manufactura y al desarrollo de los servicios especializados, en los que se emplea una gran parte de la población activa en los centros industriales más importantes. Si éste es el caso, tal vez la incapacidad de la industria de absorber trabajadores no es principalmente un fenómeno estructural y tecnológico de la industria, sino sólo un aspecto de la incapacidad de las economías latinoamericanas de alzar, substancial y constantemente, los ingresos de la gran mayoría de la población.

La agricultura, que representa oportunidades de inversión con una proporción muy alta de consumo y rendimiento, puede también absorber mano de obra empleándola intensivamente en la construcción de proyectos de infraestructura que requieren poco capital y que, por su misma naturaleza, no afectan mucho la balanza de pagos; ... el crecimiento agrícola no requiere el uso de métodos importados que ahorran en mano de obra, ni el mismo grado de mecanización, que en los países industrializados. La productividad agrícola puede aumentarse mediante una tecnología nacional, basada en el uso intensivo de mano de obra que trabaje con instrumentos manuales, máquinas pequeñas, fertilizantes, insecticidas, etcétera, y en el mejoramiento de la tierra mediante la irrigación, el drenaje y la construcción de obras de conservación.

Esto de ninguna manera implica que el ritmo de industrialización deba detenerse o disminuirse. Al contrario, implica la necesidad de una industrialización aún más rápida, pero apoyada por una agricultura sana y vigorosa, con una demanda efectiva mayor que la actual. [Una de las maneras de lograr tales objetivos es promover una] reforma agraria como instrumento del desarrollo económico y social, lo que conllevaría la redistribución de los ingresos y el aumento de productividad. (CEPAL, 1961: 11)

Es difícil aprehender, en una etapa de transición intelectual, las ideas principales de las explicaciones propuestas, dado que ya estaban presentes las anticipaciones de las explicaciones del futuro, y los viejos modelos aún estaban en vigencia. Sin embargo, puede decirse que las ideas de la CEPAL durante esta etapa, además de aclarar el problema de la marginalidad urbana, sugerían una explicación y una solución para ella, dentro del marco del modelo de sustitución de artículos de importación. La

solución se encontraba en el desarrollo agrícola, que debía proporcionar otras oportunidades de empleo y que disminuiría el ritmo del crecimiento urbano. Debe señalarse que tal solución era compatible con la necesidad de mejorar la capacidad de importación de estos países, para así mantener el crecimiento continuo del sector industrial.

Están ya presentes algunos elementos de una explicación estructural de la marginalidad urbana, basada en el mismo proceso de industrialización. No obstante, fue en la siguiente etapa teórica de la CEPAL, —cuando la preocupación por la industrialización de sustitución de artículos de importación se convirtió en desesperación— que se desarrolló sistemáticamente este nuevo enfoque.

Mientras tanto, en el marco intelectual dominan los estudios sobre la proporción desfavorable entre empleos terciarios y secundarios y sobre la reforma o el desarrollo agrarios. (Soares, 1968; Cardoso y Reyna, 1968)

Finalmente, debe señalarse también que en julio de 1962 se creó el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), por razones ligadas o no a las preocupaciones, a partir de 1955-56, de la CEPAL por los *obstáculos sociales*¹ y por las *consecuencias sociales indeseables* de la industrialización de sustitución de artículos de importación. Desde su principio, además de la preparación de grupos especializados en lo político y lo administrativo de la planeación, la tarea del ILPES era dirigir investigaciones acerca de los aspectos políticos y sociales del desarrollo económico. Junto con la División de Asuntos Sociales de la CEPAL, el ILPES inició un programa de investigación que resultó en el replanteamiento de todo el modelo de desarrollo económico para América Latina.

Se reunió un grupo nuevo de estudiosos latinoamericanos, con una representación mayor de sociólogos y politólogos. Esta segunda generación de *cepalinos* eran más críticos; y el modelo de sustitución de artículos de importación no escapó a sus críticas. Demostraron que las condiciones políticas internas eran obstáculos para un modelo más equitativo de desarrollo económico, lo que es un punto de vista difícil de explicar oficialmente. Se profundizaron las diferencias entre las declaraciones oficiales de la CEPAL (y también del ILPES) y las declaraciones semi o extraoficiales. El resultado neto fue que la CEPAL y el ILPES ganaron en diferenciaciones internas y en diversidad intelectual, pero perdieron unidad en sus programas y en una dirección efectiva.

¹ Esta etapa de las ideas de la CEPAL podría llamarse el período de “obstáculos”. Más de una docena de publicaciones de esa época contenían esta palabra en su título. (Ver, por ejemplo, Veliz, 1965).

De la preocupación a la desesperación: La reinterpretación del desarrollo económico latinoamericano

Las tendencias económicas en América Latina, después de los primeros años de la década de los sesenta, aumentaron las preocupaciones de la CEPAL. Las tasas de crecimiento indicaban que el estancamiento era más que una simple amenaza. Durante el período 1945-1950 el producto nacional bruto *per capita* había aumentando en un 2.5% anual. Después disminuyó del 2.2% anual de 1950 a 1955 hasta el 1.7% entre 1955 y 1960, y al 1.6% entre 1960 y 1965. Además de esta caída en la tasa de crecimiento, hubo también otras razones que provocaron la desesperanza general. (CEPAL, 1965).

Las economías latinoamericanas aumentaron sus deudas externas para afrontar las dificultades impuestas por la capacidad insuficiente de importación. Y, aunque a corto plazo resolvía el problema, el financiamiento externo creaba serias restricciones a largo plazo en la balanza de pagos. Además, un largo estudio publicado por la CEPAL en 1965 demostró que el tipo de inversión extranjera estaba cambiando. Se reducía la participación de la inversión extranjera pública en relación con la total, y aumentaba la inversión extranjera privada. Las empresas extranjeras habían invertido mucho en todos los sectores económicos de las sociedades latinoamericanas, y en especial en el sector industrial. (Cardoso y Faletto, 1969: 144) Con el tiempo, los estudios demostrarían que los empresarios locales, voluntaria u obligadamente asociados con empresas extranjeras, perdían el control del proceso productivo, aun cuando la producción se orientaba hacia el mercado interno. Cardoso, 1964; Martins, 1968; Faria, 1969) Se desvanecían las perspectivas de un desarrollo industrial nacionalmente controlado.

La distribución de los ingresos empeoraba tanto regional como sectorialmente. Esto creaba, a su vez, un mercado interno muy distorsionado: pequeño, geográficamente concentrado, pero con un mayor poder de compra. La demanda relacionada con este mercado, junto con la dependencia de la inversión extranjera, llevaron a la adopción de procesos de producción en el sector industrial, basados en tecnología importada muy avanzada. Todo ello aumentaba las presiones sobre la capacidad de importación y, además, limitaba la capacidad del sector industrial para absorber la mayor población urbana.

El sector agrario, limitado entre instituciones tradicionales y explotadoras, era incapaz de retener productivamente a su propia población. El desarrollo lento del sector agrario también fue el responsable del abastecimiento inadecuado de alimentos y materia prima que se necesitaban en el sector urbano de la economía, lo que aumentó la presión inflacionaria. La migración del campo a la ciudad se aceleró.

Quizá más importante que las dificultades económicas que llevaron al pesimismo al máximo, fueron los hechos políticos de los países princi-

pales de la región. Los nuevos grupos sociales, y en especial los urbanos, presionaban para conseguir mayor participación en las decisiones políticas, con el fin de beneficiarse con los resultados del desarrollo económico. La capacidad del sistema político para absorber tales presiones era muy limitada. Como resultado, se llevaban a cabo soluciones autoritarias o se estancaba lo político. Brasil fue un ejemplo claro de la primera situación y Argentina de la segunda. Incluso en México, que tenía una situación política más estable, aumentaba el control desde arriba; los hechos de Tlatelolco en 1968 confirmaron las aprehensiones. Finalmente, para empeorar el asunto, la invasión de la República Dominicana se consideró un indicador de las posibilidades de la interferencia del extranjero.

Tales hechos, desde luego, tuvieron serias repercusiones en el medio intelectual latinoamericano, y la CEPAL no fue una excepción. En el proceso de la absorción de tales hechos, superando las limitaciones de su "modelo", la CEPAL perdió su unidad intelectual (ideológica). Muchos de los miembros de la CEPAL, y en particular del ILPES, dejaron la institución pocos años después; posteriormente, la dirección intelectual de la CEPAL comenzó a decaer.

Es difícil seguir de cerca todas las tendencias desarrolladas en estas instituciones después de 1960, debido a la expansión y a la diversidad interna de sus actividades. Para los objetivos de este trabajo, es suficiente señalar una, que comenzó como el intento de incorporar factores sociales y políticos al análisis del proceso de desarrollo en América Latina; de ahí se llegó a una explicación global de tal proceso, que se dio a conocer bajo el nombre de "teoría de la dependencia".² Aunque las raíces de esa teoría se encuentran fuera de CEPAL-ILPES, fue desarrollada por primera vez en estas instituciones.

Actualmente no se considera que ésta sea una contribución de la CEPAL, pero no cabe duda de que se conformó dentro de la CEPAL y el ILPES. De hecho, tanto el marco general como el análisis específico de la marginalidad urbana fueron producidos en primer lugar por estudiosos de la CEPAL y del ILPES, aunque era importante, desde luego, la influencia intelectual externa. Los principales estudiosos de esta nueva línea llegaron a la CEPAL con una reputación ya considerable, y no pueden considerarse hijos de la CEPAL. La vida intelectual en América Latina, en esa época, era intensa y diversificada; había mucha comunicación entre los estudiosos latinoamericanos y los de otras partes, y varios grupos estaban trabajando sobre proyectos de investigación im-

² Son necesarias las comillas. Las ideas en revisión luego se llamaron teoría, en cuanto esta palabra significaba un cuerpo específico de proposiciones formuladas para la situación de América Latina y sólo para ella. La mayor parte de los estudiosos no están para nada de acuerdo con esta idea. El análisis de las situaciones de dependencia se consideraba como la aplicación de una teoría más amplia, es decir de la teoría marxista. (Ver Cardoso, 1971 y Weffort, 1971).

portantes. Santiago de Chile funcionaba como centro regional intelectual, dado que tenía un gran número de organismos internacionales de investigación y escuelas dedicadas al estudio de América Latina. Y la CEPAL y el ILPES eran, sin duda, las instituciones más importantes de Santiago.

Debe señalarse que, aunque los autores que analizaremos aún pertenecían a la CEPAL y al ILPES, sus puntos de vista se alejaban cada vez más de la posición oficial de tales instituciones. Sin embargo, sus teorías evolucionaron mientras fueron miembros activos de la CEPAL y del ILPES. En otras palabras, es posible que la CEPAL haya perdido su función de director intelectual, pero no su capacidad de promover el trabajo intelectual, aun cuando fuera de un grupo de disidentes. El desarrollo económico nacional autónomo, como lo había anunciado la CEPAL, no se dio; pero el trabajo intelectual autónomo y creativo sí se realizó con éxito.

No es éste el lugar apropiado para hacer un recuento detallado de las diversas formulaciones de la *dependencia*. Se trata aquí, en primer lugar, de mostrar de qué manera se cambió el modelo original planteado por la CEPAL, y en segundo lugar, de examinar cómo surgió el concepto de marginalidad urbana. El segundo objetivo es, desde luego, el más importante.* Sin embargo, el primero proporciona la información necesaria como antecedente.

Los primeros planteamientos de la CEPAL, dieron demasiada importancia a los obstáculos externos del desarrollo latinoamericano. Las nociones gemelas de centro y periferia se utilizaban para crear una oposición entre las *naciones* latinoamericanas y las *economías* desarrolladas. No se prestó suficiente atención a las diferencias internas socioeconómicas entre las distintas sociedades latinoamericanas ni a sus correspondientes estructuras políticas. Por consiguiente, los intereses divergentes y las diferencias de poder entre los distintos grupos y clases sociales se dejaron de lado. La suposición (o ideología) de la CEPAL era que los mecanismos del mercado —que se habían orientado hacia el desarrollo industrial— garantizarían, casi automáticamente, el desarrollo nacional autónomo, que era del interés de todos y cada uno de esos grupos. La tarea para el futuro habría sido una meta *nacional*, que debía unir a *toda* la nación.

Durante los últimos años de los cincuenta, después de que disminuyeron las tasas de crecimiento, la CEPAL comenzó a atribuir importancia a algunos factores internos, como a la estructura agraria tradicional. El gran énfasis sobre los aspectos económicos del desarrollo comenzó a

* Traté ampliamente este objetivo en el capítulo III, "Urban Marginality as a Structural Phenomenon", de mi tesis *Occupational Marginality, Employment and Poverty in Urban Brazil*. Presentada en la Universidad de Harvard en junio de 1976, pp. 60-83.

equilibrarse con una preocupación mayor por los factores sociales y políticos, aun cuando fuera como "obstáculos" al desarrollo.

Las teorías de dependencia evolucionaron a partir de un intento de integrar los "factores" económicos, políticos y sociales en un solo esquema explicativo. Este punto de vista debía también considerar la *interrelación* entre los aspectos externos y los internos:

Debemos buscar una perspectiva teórica que dé cuenta de las interrelaciones concretas entre los componentes económicos y sociales del proceso de desarrollo que enmarcan la conducta política de los grupos sociales ...; [una perspectiva teórica que considere] el proceso de desarrollo como el resultado de la interacción y del conflicto entre los grupos sociales implicados en tipos específicos de interrelación y que, por lo tanto, tienen distintos intereses y valores. Esto necesitaba que la orientación teórica hiciera hincapié en las oposiciones, las conciliaciones y las nuevas tensiones entre intereses y valores conflictivos, vistos como las fuerzas que impulsaban los cambios en el sistema social y en el económico ... [Desde tal perspectiva, el proceso de cambio social] se considera el mediador y el canalizador de las fuerzas económicas ciegas. [Finalmente] para elaborar una teoría de este tipo ... en el caso de los países latinoamericanos, deben establecerse las conexiones que existen entre los factores [internacionales] internos y externos. (Cardoso y Faletto, 1969: 17-19 [traducción del autor]).

La teoría de la dependencia también consideraba el hecho de que los distintos países latinoamericanos, en especial después de la independencia, se ligaron al mercado internacional en distintos momentos históricos y de maneras diferentes. Tales diferencias, junto con las de la época colonial y con las diferencias en recursos naturales y humanos, llevaron a establecer que, aunque todos los países latinoamericanos estaban en la periferia de la economía mundial, había formas distintas de participación periférica: había una especie de "unidad en la diversidad" (*unidade do diverso*).

Después de la independencia, la configuración estructural de las economías y las sociedades de América Latina era bastante distinta, de acuerdo con el modo de participación en el mercado internacional: era de un tipo si se basaba en *enclaves* mineros o agrícolas, y de otro si se basaba en la exportación de algunos alimentos o materia prima agrícola, cuya producción estaba controlada por productores *locales*. Los arreglos políticos que existían en ambos tipos de economía, así como sus estructuras sociales, también diferían. En los *enclaves* el control del proceso de producción estaba en manos extranjeras, y un grupo de empresarios locales que pudieran competir con ello no podía surgir. En la producción para exportación, que estaba nacionalmente controlada, había más posibilidad de que surgiera un grupo como ese.

Por lo tanto, aun cuando todas las economías latinoamericanas durante el siglo XIX se caracterizaban por un "desarrollo hacia afuera", había diferencias entre ellas, las estructuras políticas y sociales eran distintas, al igual que los prospectos de desarrollo. (Cardoso y Faletto, 1969).

Después de un análisis de este tipo, la teoría proponía que la sucesión de hechos durante la primera mitad del siglo XX, que favorecía la industrialización de substitución de artículos de importación, afectó a los distintos países de maneras muy diferentes. Aceptando la importancia del impacto externo y las oportunidades y dificultades exclusivamente económicas que le siguieron, la teoría de la dependencia llamaba la atención sobre las diferencias internas que caracterizaban a cada país, y a las posibilidades políticas de cada grupo dentro de cada país para imponer sus intereses o para llegar a un compromiso con otros grupos, es decir, para formar alianzas políticas que apoyarían un modelo de desarrollo en particular. En otras palabras, la industrialización autónoma de substitución de artículos de importación sería posible siempre y cuando pudiera establecerse y sostenerse una fuerte coalición política. La CEPAL no previó claramente la necesidad de una coalición política tal. Un análisis más detallado muestra también que las posibilidades de que se formara y se sostuviera una coalición como aquella eran muy variadas en los distintos países. Según la teoría de la dependencia, los primeros planteamientos de la CEPAL sobre el sector externo eran muy ingenuos: no prevían los cambios que ocurrirían en la estructura del capitalismo internacional.

La revisión de las suposiciones principales de las teorías anteriores de la CEPAL, la adopción de una perspectiva de análisis más integrada, y un conocimiento mayor del proceso histórico del desarrollo en los países latinoamericanos, llevaron a una reconsideración de la naturaleza y los límites de la industrialización de substitución de artículos de importación.

Durante la década de los sesenta, comenzó a decaer la llamada *alianza nacional popular desarrollista*. "Factores" tanto internos como externos cambiaron el proceso de desarrollo. Después de un período de transición —más o menos entre 1925-1930 y 1955-1965—, cuando se dieron algunos prospectos de desarrollo autónomo, las economías latinoamericanas industrialmente más avanzadas se ataron, una vez más, a la economía internacional. Hubo cierta controversia acerca de los prospectos de desarrollo en esta nueva situación: algunos investigadores, en especial los que adoptaron el mismo marco general de referencia pero que trabajaban fuera de la CEPAL, opinaban que vendría una nueva etapa de estancamiento; otros creían que la dependencia económica no implicaba necesariamente el estancamiento, sino sólo algunos patrones específicos de desarrollo. Todos aceptaban, sin embargo, que con estancamiento o con desarrollo la nueva situación de dependencia tenía un rasgo distintivo: el mantenimiento de la pobreza, tanto rural como urbana, y el aumento

de la marginalidad urbana. Se decía que la industrialización basada en la inversión extranjera directa, en la tecnología avanzada y en las grandes empresas monopólicas, o relacionada con estos factores, necesitaría o crearía un mercado muy concentrado. Como dicen Cardoso y Faletto,

el costo ... que implica este tipo de desarrollo económico ha sido el crecimiento, lento pero seguro, de un nuevo tipo de oligarquía, que ha utilizado el aparato del Estado en su propio beneficio y para facilitar el patrón de desarrollo relacionado con el capital extranjero. Por lo tanto, lo que podría haber sido un desarrollo político y social modernizado resultó ser la etapa actual del desarrollo del capitalismo en América Latina: el proceso de modernización se obtiene por el precio de un mayor autoritarismo. Además, la pobreza endémica —tan típica del patrón de desarrollo con marginalidad— no ha desaparecido. El sector industrial se fortalece, pero es un tipo de industrialización nuevo y peculiar: se basa en un mercado urbano restringido, aun cuando tiene un poder de compra suficiente para sostener a la industria moderna. La industria ligada a este tipo de mercado evidentemente refuerza la tendencia a la marginalidad, que es típica de las sociedades capitalistas periféricas. No obstante, ésta es una posibilidad de desarrollo económico, si por desarrollo se entiende el crecimiento de la acumulación de capital y los cambios en la estructura de producción hacia formas más complejas y modernas. De hecho, tales son las características que el capitalismo industrial ha asumido en el contexto de una sociedad dependiente. (Cardoso y Faletto, 1969: 19-132 [traducción del autor]).

Las esperanzas de la CEPAL, había desaparecido: *aun cuando la industrialización había traído el progreso técnico a las economías latino-americanas, no había logrado beneficiar a todos los grupos y clases sociales; en lugar de una distribución de ingresos más equilibrada, aumentó o quedó igual la concentración de los ingresos; la expansión del mercado interno era lenta; la dependencia externa persistía, y la marginalidad urbana se hizo característica de la estructura de los países más industrializados de la región.*

Los disidentes pronto abandonaron la CEPAL, pero sus puntos de vista se dieron a conocer en toda América Latina. La explicación "estructural" de la marginalidad urbana que formularon era coherente y consistente con los datos disponibles en esa época. Por lo tanto, merece un análisis más cuidadoso.*

* Ver *op. cit.*, p. 27.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardoso, Fernando H. *Empresario Industrial e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo. Difusão Europeia de Livro. 1964.
- *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes; Ideologias do Empresariado Industrial Argentino e Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1971. Zahar Editores.
- y Reyna, José L. "Industrialization, Occupational Structure, and Social Stratification in Latin América". In *Constructive Change in Latin America*. Edited by Cole Braisier. Pittsburg, Penn.: 1968. The University Press.
- and Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, 1969. Siglo XXI Editores.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina "Changes in Employment Structure in Latin America" *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. II (1), february 1957: 15-42.
- "Economic Trends in Latin America in 1959", *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. v (2), october 1960: 1-23.
- "An Agricultural Policy to Expedite the Economic Development of Latin America": *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. VI (2), october 1961: 1-11.
- "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil". *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. IX (1), march 1964: 1-60.
- "Structural Changes in Employment Within the Context of Latin America's Economic Development". *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. x (2) october 1965: 163-187.
- CEPAL, *Development Problems in Latin America*. Austin, Texas: The University of Texas Press, 1970.
- *Development Problems in Latin America*. Austin Texas: The University of Texas Press, 1970.
- Faria, Vilmar, E. "A Ideologia do Desenvolvimento Nacional Autônomo: Auge e Declínio". Documento interno de la CEPAL, Santiago de Chile, 1969. Mimeografiado.
- Martins, Luciano. *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento* (Introdução à Crise Brasileira). Rio de Janeiro: Editora Saga.
- Pinto, Aníbal. "Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano". *El Trimestre Económico*, enero/marzo, 1965: 3-69 (XXXII (1), 125).
- Prebisch. Raúl. "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems". *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. VII (1), february 1962.

- Soares, Glaucio A., D. "The New Industrialization and the Brazilian Political System". In *Latin America: Reform or Revolution?* pp. 186-201. Edited by J. Petras and M. Zeitlin. Greenwich, Conn. Fawcett.
- Vilela Luz, Nícia. *A Luta Pela Industrialização do Brasil*, de 1808 a 1930. São Paulo, 1961. Difusão Europeia do Livro.
- Véliz, Claudio. Ed. *Obstacles Change in Latin America*. London, 1965. Oxford University Press.
- Weffort, Francisco, C. "Notas Sobre a 'Teoria da Dependência', Teoria de Classe ou Ideologia Nacional". En *Estudios CEBRAP 1*, 1971: 1-24.