INT-0290
c.2

c.2

Distr.
INTERNA

E/CEPAL/IN.16
12 de noviembre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

LA ECONOMIA POLITICA DE RAUL PREBISCH */

*/ Este trabajo fue preparado por el señor Adolfo Gurrieri, Secretario de la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. La versión definitiva servirá de introducción a una Antologia de la obra del Dr. Raúl Prebisch que publicará el Fondo de Cultura Económica de México.

81-11-2492

INDICE

	Página
Prólogo	1
Nota bibliográfica	5
I. EL PROGRAMA INICIAL EN LA CEPAL	7
A. El diagnóstico	9
1. La idea de desarrollo y la desigualdad internacional	9
2. El sistema centro-periferia	11
3. El deterioro de la relación de precios del intercambio	15
4. La condición periférica	21
B. La política de desarrollo	22
1. Crítica del patrón de desarrollo hacia afuera	22
2. La política de industrialización	26
3. La política de comercio exterior	32
4. La selección de tecnología y los problemas de escala productiva	36
5. La acumulación de capital	40
6. La programación y el papel del Estado	45
II. EL PROGRAMA DE DESARROLLO EN LOS AÑOS SESENTA	50
A. Absorción productiva de fuerza de trabajo y suficiencia dinámica	51
B. El esfuerzo interno	56
1. La estructura económico-social y su reforma	56
2. La acumulación de capital	67
C. La cooperación internacional	73
1. La cooperación financiera	75
2. La cooperación comercial	76
D. El arte político del desarrollo	82
III. LA CRITICA AL CAPITALISMO PERIFERICO EN LOS AÑOS SETENTA	84
1. Origen, apropiación, compartimiento y uso del excedente	86
2. La crisis del sistema	91
3. Las relaciones con los centros	94
4. La teoría de la transformación	96

/Prólogo

PROLOGO

"Los hombres de buena voluntad antes y después de la palabra evangélica merecen nuestro mayor respeto y gratitud. Siguen siendo, como creyentes en la Razón, la sal de la tierra."

José Medina Echavarría

Las ideas de Raúl Prebisch han penetrado profundamente en todo el mundo subdesarrollado; en los seminarios académicos en que se examine cualquier tema vinculado al desarrollo y en las reuniones internacionales en que se discutan nuevas formas de relaciones económicas entre los países centrales y los periféricos, en los movimientos políticos que elaboran e impulsan estrategias nacionales de desarrollo y en los organismos técnicos que preparan planes y políticas económicas. En realidad, constituyen un acervo intelectual común al que se recurre en busca de orientación frente a los problemas del desarrollo.

Esta amplia y prolongada difusión, a la cual él mismo ha contribuido con su proverbial empuje, no ha estado exenta de dificultades. En efecto, la profusa utilización de aquellas ideas ha provocado muchos malos entendidos; a menudo se le critica por algunas que jamás ha sostenido, o no se le reconoce la paternidad de otras que son básicas en su pensamiento. A estas dificultades se agregan las creadas por el reciente reflorecimiento de la doctrina neoclásica; los adeptos a esa doctrina, tanto en los centros como en la periferia, a menudo caricaturizan las ideas de Prebisch a fin de refutarlas con mayor facilidad.

Por fortuna, el pensamiento neoclásico está perdiendo influencia en los países de América Latina en que más había penetrado, y vuelve a comprenderse en ellos que ideas como las de Prebisch son de mucho mayor utilidad para entender y orientar su historia. De acuerdo con la sugerencia de Medina Echavarría, recordada en el epígrafe, habría que tratar estas ideas con respeto y gratitud; y la primera expresión de esos sentimientos debería reflejarse en el esfuerzo por entenderlas y exponerlas de la manera más objetiva posible. El paso inicial debe consistir en conocerlas tal como son, para después evaluarlas de manera crítica tanto en su carácter de explicación del proceso histórico, en especial en sus aspectos económicos, como en su intención de brindar los lineamientos del curso de acción que debería seguirse. A fin de conocerlas es necesario sacudirles el polvo de la lucha y quitarles los velos que les han colocado los opositores ideológicos, para poner de relieve su estructura fundamental.

/Esta Introducción

Esta Introducción al pensamiento de Prebisch tiene esa finalidad descriptiva y debe ser considerada más bien como una glosa del mismo; en ella no se lo contrasta con la historia ni con otras teorías -ojalá eso puedan hacerlo otros autores con mayor capacidad y aliento- sino sólo se lo describe en sus rasgos principales. Por cierto, esos rasgos no han permanecido inmutables a lo largo del tiempo sino que, sobre la base de un núcleo permanente, se han ido transformando para dar una visión a la vez más global y más acorde con una realidad en proceso de cambio; en este sentido podría decirse que la única pretensión de la Introducción es brindar una imagen de la continuidad y cambio de las principales ideas de Prebisch.

A esta limitación temática se agrega otra, vinculada con el período cubierto. En efecto, en la Introducción sólo se toma en consideración el que abarca desde la incorporación de Prebisch a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949 hasta la actualidad, dejando de lado las casi tres décadas previas que cubren sobre todo su experiencia argentina. La única excusa para esta limitación es la consabida falta de tiempo y de acceso a los materiales pertinentes y, quizás, la impresión de que las más importantes intuiciones teóricas de aquellos años se plasmaron después en los escritos cepalinos.

La elaboración de esta Introducción se ha visto facilitada por esfuerzos anteriores de naturaleza semejante realizados en especial por Aníbal Pinto y Octavio Rodríguez, quienes han alisado el camino y puesto las señales apropiadas para evitar que los viajeros posteriores pierdan el rumbo, sobre todo si padecen el irreparable defecto de no ser economistas. Sin embargo, tiene algunas diferencias con aquellos esfuerzos: es más restringida pues no intenta abarcar todas las ideas importantes surgidas en la CEPAL sino sólo las de Prebisch; en compensación, cubre un período mayor pues incluye las contribuciones más recientes de este autor; y si bien no tiene la profundidad teórica de aquellos trabajos intenta destacar el carácter pragmático del pensamiento de Prebisch, su estrecha unión entre pensamiento y acción. Por otro lado, los escritos de aquellos colegas han enseñado al autor de esta Introducción buena parte de lo que sabe sobre estos temas, de lo cual deja especial y agradecida constancia.1/

1/ De los muchos trabajos de Aníbal Pinto sobre el pensamiento de la CEPAL conviene destacar la Introducción que con el título "La evolución del pensamiento de la CEPAL" escribiera para el libro América Latina: El pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969; de Octavio Rodríguez los más relevantes son "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", Revista de la CEPAL, N° 3, primer semestre de 1977 y La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI Editores, México, 1980.

/La somera

La somera visión del pensamiento de Prebisch que se presenta a continuación está dividida en tres partes; la primera expone el programa que elaboró en sus primeros años en la CEPAL y le sirvió de base para sus análisis y propuestas posteriores; la segunda examina la evolución de su pensamiento en los años setenta, en que culmina su carrera institucional en las Naciones Unidas; y la última esboza los lineamientos principales de sus ideas recientes, dedicadas al estudio de la crisis y transformación del capitalismo periférico.

La antología de textos de Prebisch que se presenta en este volumen cubre también el período que comienza en 1949 y se extiende hasta la actualidad; como toda selección comprende cierto grado de arbitrariedad, aunque se ha tratado que la misma incluya los escritos más importantes de cada una de las tres etapas examinadas.

Finalmente, el autor de la Introducción desea expresar su agradecimiento a Armando Di Filippo, Claudio Marinho y Aníbal Pinto quienes tuvieron la gentileza de comentar algunas partes del texto y, en especial, al propio Raúl Prebisch quien tuvo la audacia de aceptar que el escrito de un sociólogo precediera la antología de sus obras, y la paciencia para enseñarle el camino correcto.

/NOTA BIBLIOGRAFICA

NOTA BIBLIOGRAFICA

En esta Introducción las citas de los textos de Prebisch se han hecho por el año de su publicación y el número de página de las ediciones que a continuación se señalan; por ejemplo 1951-81. Los textos más importantes del período analizado son los siguientes:

1949: "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", su primera versión apareció en mayo de 1949, pero se lo cita de acuerdo a la publicada sin cambios en el Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, N° 1, febrero de 1962, pp. 1-24. Incluido en la Antología.

1950: "Estudio Económico de América Latina, 1949", su primera versión apareció en 1950, pero se lo cita de acuerdo a la publicada bajo el título "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949" serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 1973. La Antología incluye la Primera Parte.

1951: "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", su primera versión apareció en 1951, pero se lo cita de acuerdo a la publicada en la serie conmemorativa mencionada. La Antología incluye los Capítulos I, II y III.

1954: "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", apareció en 1954 pero se lo cita de acuerdo a la publicada en la serie conmemorativa mencionada. Incluido en la Antología.

1955a: "El crecimiento del ingreso, las inversiones y la expansión inflacionista", Capítulo I del Estudio Económico de América Latina, 1954, CEPAL, Santiago de Chile, 1955. Incluido en la Antología.

1955b: "Los principales problemas de la técnica preliminar de programación", Capítulo I de CEPAL, Introducción a la técnica de programación, Naciones Unidas, México, 1955, pp. 7-18. Incluido en la Antología.

1959a: "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano)", su primera versión apareció en inglés en 1959 pero se la cita de acuerdo a la aparecida en español en la revista Economía, Año XIX, Nos. 69-70 (Años 1960-61), Santiago de Chile, pp. 25-45. Incluido en la Antología.

1959b: "El Mercado Común Latinoamericano. (Primera Parte)", Naciones Unidas, julio de 1959 (E/CN.12/531). Incluido en la Antología.

1961a: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", su primera versión data de 1961 pero fue publicado como Apéndice del libro "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano" (véase infra 1963). Incluido en la Antología.

/1961b:

1961b: "Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional", se lo cita de acuerdo a la publicación conmemorativa aparecida en 1973. Incluido en la Antología.

1963: "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1963. En la Antología se incluyen las Partes A y B.

1964: "Nueva política comercial para el desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1964. Incluido en la Antología.

1968: "Hacia una estrategia global del desarrollo", Naciones Unidas, Nueva York, 1968. Incluido en la Antología.

1970: "Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1970. En la Antología se incluye la Parte IV.

1976: "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, N° 1, Primer semestre de 1976.

1978: "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", Revista de la CEPAL, N° 6, segundo semestre de 1978.

1979: "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", Revista de la CEPAL, N° 7, abril de 1979.

1980: "Hacia una teoría de la transformación", Revista de la CEPAL, N° 10, abril de 1980.

1981a: "Capitalismo periférico. Crisis y transformación", Fondo de Cultura Económica, México, 1981. En la Antología se incluye la Primera Parte.

1981b: "Diálogo con Friedman y Hayek", Revista de la CEPAL, N° 15, diciembre de 1981.

/I. EL

I. EL PROGRAMA INICIAL EN LA CEPAL

Los estudios recientes sobre el desarrollo del conocimiento científico en las ciencias naturales y sociales concluyen que éste alcanza sus mayores logros cuando es realizado de acuerdo a un orden establecido por paradigmas o programas; o sea, por una matriz conceptual que delimita un área de problemas, define y describe sus componentes principales, explica sus relaciones y organiza el trabajo colectivo de búsqueda y acumulación de conocimiento.

En el desarrollo científico existen períodos de dispersión de esfuerzos que acaecen ya sea en los momentos iniciales cuando todavía no se ha ordenado el conocimiento de un área de problemas, o en aquellos en que se desintegra un paradigma previamente dominante. A esos períodos suceden otros de concentración de esfuerzos alrededor de un paradigma; ambos son necesarios -como el orden y la libertad lo son en la vida política- pero aquellos a quienes se considera grandes científicos han sido creadores de paradigmas, aunque a menudo para poder crearlos han tenido que destruir los previos. Esos prohombres de la ciencia sientan las bases de la tarea científica, que debe llevarse a cabo de manera socialmente organizada, institucionalizada, pues sólo así puede crecer y desarrollarse.

A la luz de estas consideraciones no cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un área de problemas -el desarrollo latinoamericano- construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente institucionalizada.

Pero se ha preferido el término programa porque la propuesta de Prebisch no se limita a impulsar el conocimiento científico; por el contrario, su programa es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla.

Esta doble finalidad, científica y política, de su programa -al que Hirschman llamó con razón 'manifiesto latinoamericano'- ya se advierte en la forma como presenta sus ideas. En efecto, todo escritor suele reflejar su concepción de sí mismo y del mundo no sólo a través del contenido de sus ideas sino también por el modo de tratarlas y presentarlas a los demás. Así, al analizar la forma en que

/Prebisch trata

Prebisch trata y presenta las ideas de su programa inicial, dos rasgos se destacan con claridad. Por un lado, es evidente que no manipula las ideas como si fueran meros componentes de un juego simbólico sino que las considera instrumentos para la acción; las toma o deja no por su valor estético o prestigio intelectual sino por la capacidad que tienen para explicar una realidad que desea transformar. Le urge conocer y actuar sobre la realidad, y como las ideas convencionales no le son útiles, se ve obligado a crear con el cincel grueso, sin tiempo para explorar todos los matices, antecedentes y vinculaciones teóricas de las ideas que propone.

Por otro, está convencido que no vale dar a luz ideas fructíferas si no se es capaz de persuadir a los demás que participen de ellas; en cierto modo, una parte de la transformación deseada se ha logrado si algunos grupos, en especial intelectuales y políticos, se convencen también del valor y sentido de esa transformación. Esta es la razón pedagógica que explica, en parte, las reiteraciones que se encuentran en aquellos primeros documentos, la otra parte es consecuencia, sin duda, de la premura con que fueron redactados, en los escasos intervalos de la acción.

En suma, son los escritos de un hombre que pone el conocimiento al servicio de la transformación y la persuasión, y subordina las virtudes académicas y estéticas a su finalidad política. Con el arma del conocimiento abre caminos nuevos y golpea sobre las conciencias, aunque algunos lectores exquisitos, convencionales o desapasionados se disgusten por ello.

El programa que elabora en sus primeros años en la CEPAL aparece en tres documentos publicados entre 1949 y 1951 -El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1949); El estudio económico de América Latina, 1949 (1950) y Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (1951)- en los cuales están presentes todas las ideas básicas; sin embargo en trabajos posteriores las profundiza y ordena, por lo que se ha creído conveniente extender el período cubierto por la elaboración del programa inicial hasta 1959.

Por cierto, fue madurando lentamente esas ideas; no debe olvidarse que cuando se incorpora a la CEPAL en 1949, no sólo ha tenido ya una rica experiencia práctica en el manejo de la política económica de su país, sino que también, a causa de los vaivenes de la política contingente, debió abandonar la función pública y dedicarse a labores académicas durante los años inmediatamente anteriores

/a 1948.

a 1948. En este período de relativo reposo reflexiona sobre su propia experiencia, vuelve a la labor universitaria, estudia cuidadosamente algunos autores -Keynes, Schumpeter- y, a través del análisis de los ciclos y de la dinámica económica, comienza a sentar las bases de su teoría del desarrollo económico. Por eso sus primeros escritos cepalinos constituyen a la vez la culminación de una etapa y el comienzo de una nueva.

A. EL DIAGNOSTICO

1. La idea de desarrollo y la desigualdad internacional

Prebisch inicia su camino cepalino orientado por su idea de desarrollo, que mantendrá sin grandes cambios en todos sus trabajos posteriores. No es casual que para definirla de manera sintética recurra a la fórmula "el progreso técnico y sus frutos" pues mediante ella pone en evidencia su vínculo con la tradición racionalista.

En la cultura occidental, pocas ideas han tenido mayor influencia que la de progreso, que alcanza quizá su expresión más cabal con los filósofos de la ilustración. Además de un ideal de perfección moral, la noción de progreso también afirma la posibilidad de mejorar las condiciones materiales de vida, derrotando a los antiguos flagelos del hambre, la enfermedad y la muerte prematura, mediante el uso apropiado y sistemático de la razón. Prebisch participa de esta idea genérica pues, a su juicio, el desarrollo económico es, como teoría científica y objetivo social, una manifestación más de la secular aspiración humana de alcanzar una vida mejor.

Al definir su idea de desarrollo de manera más específica recurre a la visión de los economistas clásicos: el progreso técnico consiste en un proceso de elevación de los niveles de productividad real de la fuerza de trabajo obtenido como consecuencia de la adopción de métodos productivos más eficientes; los frutos principales de ese progreso son la elevación del nivel de ingreso y de las condiciones de vida de la población.

Pero el problema concreto que le sirve de punto de partida se relaciona con la distribución internacional de los frutos del progreso técnico: la evidencia empírica pone de manifiesto la existencia de una considerable desigualdad en el nivel de ingreso medio entre los países industriales y los países productores y exportadores de productos primarios. Este hecho tiene una enorme importancia

/teórica y

teórica y práctica pues refuta la justificación básica tanto de la teoría clásica de la división internacional del trabajo como del patrón histórico de desarrollo basado en las exportaciones primarias que había predominado en América Latina hasta la crisis de 1929.

> "Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla ..." "Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuese su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo" (1949, p. 1).

Como es sabido, la teoría del comercio internacional basada en el principio de las ventajas comparativas supone que el intercambio comercial entre países que han especializado su producción de acuerdo a su dotación de recursos productivos permitirá reducir o eliminar la desigual distribución del ingreso entre ellos. Según esta teoría, los ingresos de aquellos países tenderían a equipararse -de manera absoluta o relativa, según los autores- de modo que la división internacional del trabajo entre ellos sería no sólo la más eficiente desde el punto de vista de la asignación de los recursos, sino también la más equitativa en cuanto a la distribución de los ingresos generados por el conjunto del sistema.

De acuerdo con esa teoría,

> "el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio" (ibídem, p. 1).

Sin embargo, esta teoría distributiva ha sido refutada por los hechos y, junto con ella, también lo ha sido la relativa a la división internacional del trabajo, que tanta importancia tuvo en la orientación de las economías de América Latina hasta la gran crisis. Ambas refutaciones le abren un horizonte de problemas que representan el comienzo de un "largo camino de investigación y acción práctica que habrá de recorrerse si se tiene el firme designio de resolverlos" (ibídem, p. 1).

2. El sistema centro-periferia

Las causas que explican el hecho que los países de América Latina obtengan un ingreso medio bastante inferior al de los industriales radican, en última instancia en que ellos forman parte de un sistema de relaciones económicas internacionales que Prebisch denomina "centro-periferia". El desenvolvimiento de esta hipótesis constituye el meollo de su teorización acerca del subdesarrollo latinoamericano.

El sistema centro-periferia se constituye históricamente a partir de la generación y propagación universal del progreso técnico, que va conformando el orden capitalista mundial.

> "El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en los Estados Unidos y abarca finalmente al Japón" (1950-1).

Esos países constituyen los 'grandes centros industriales' en torno a los cuales se va conformando una 'vasta y heterogénea periferia' que se vincula con los centros de una manera parcial y subordinada a las necesidades de aquéllos. La propagación universal del progreso técnico va conformando las relaciones entre centros y periferia y dando lugar a un sistema cuya composición y funcionamiento -características estructurales y funciones de sus componentes, y relaciones entre ellos- responde a las necesidades de los primeros.

El desarrollo 'hacia afuera' constituye una manifestación ejemplar del sistema centro-periferia pues tiene "primordialmente en mira /la satisfacción de/ las necesidades de productos primarios de los grandes centros industriales" (1951-3), de acuerdo a la división internacional del trabajo por él impuesta "a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales" (1949-1). Su objetivo primordial no es elevar el nivel de vida de la población de la periferia sino permitir que los centros satisfagan "en forma más económica su propio consumo" (1951-3). En tanto la satisfacción de las necesidades de los centros es el principio que ordena el sistema global centro-periferia, influye de manera decisiva sobre la modalidad que asume el desarrollo en la periferia y el papel que cumplen los componentes de su proceso económico; a partir de ese principio ordenador de las estructuras económicas periféricas se comprende el papel asumido por el comercio

/exterior, la

exterior, la amplitud con que penetra el desarrollo y las actividades económicas y la población que abarca en su despliegue, la cuantía y formas en que participa la inversión extranjera, las formas tecnológicas predominantes, las pautas de consumo y demanda, etc.

De acuerdo con las condiciones impuestas por el sistema global, el progreso técnico penetra en la periferia de una manera 'lenta' e 'irregular'. Lenta porque en "el largo período que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra las nuevas formas de producir ... sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial"; irregular porque sólo penetra en aquellos reducidos sectores "donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo con destino a /los/ centros industriales" (1950-1). Los países periféricos desempeñan su 'función primaria' insertándose en el sistema de una manera segmentaria, y estableciendo sus vínculos con los centros después de pasar por una "rigurosa selección de aptitudes".

Esa penetración irregular provoca la coexistencia de regiones, sectores económicos y grupos sociales con distintos niveles de productividad e ingreso, imponiéndole a la estructura económica un carácter heterogéneo.

> "Nuevas y feraces tierras que el desenvolvimiento de los transportes va volviendo accesibles en la segunda mitad del siglo pasado, reciben hombres, técnica y capitales para emprender aquellas producciones agrarias y mineras que la demanda europea requiere con creciente insistencia, en tanto que otras tierras de cultivo secular en las cuales se sustentan viejas poblaciones escapan por su menor productividad o difícil acceso, a este proceso impresionante de expansión de la técnica y economía capitalistas. Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra, y en consecuencia, el nivel de vida de las masas, son esencialmente precapitalistas" (1950-2).

El sistema centro-periferia, tal como funciona en el tipo de desarrollo hacia afuera, brinda a los países de la periferia la posibilidad de cumplir un papel o función dentro del mismo, siempre que dispongan de los recursos requeridos para ello. En otras palabras, a partir de la necesidad inicial de los centros, el país periférico puede establecer una vinculación con ellos si cuenta con las

/necesarias condiciones

necesarias condiciones estructurales, lo que le otorga una posición funcional dentro del conjunto. Esta interrelación entre vínculos funcionales y condiciones estructurales es la que condiciona en gran medida el tipo de inserción de los países periféricos dentro del sistema global, el que a su vez desata un proceso de transformación en estos países cuyas consecuencias -como la ya mencionada heterogeneidad en los niveles de productividad e ingreso que provoca la penetración 'irregular' del progreso técnico y la especialización productiva- dejan una profunda impronta en la estructura económica y social de los mismos.

Pero el complejo armazón de vínculos funcionales y condiciones estructurales que definen el tipo de inserción periférica tiene una consecuencia que manifiesta con mayor claridad que ninguna otra el carácter subordinado de esa inserción dentro del sistema global: la incapacidad de la periferia para retener totalmente los ingresos generados por su propio desarrollo, los frutos de su progreso técnico, lo que contribuye a concentrar en los centros los ingresos generados por el conjunto del sistema.

A manera de síntesis, conviene reiterar algunas de las proposiciones principales de la hipótesis general que Prebisch presenta sobre la constitución y funcionamiento del sistema centro-periferia. Por un lado, el sistema en su conjunto funciona primordialmente para satisfacer las necesidades e intereses de los centros industriales en los cuales el progreso técnico se originó o propagó con rapidez; por otro, los países periféricos se insertan en el sistema en la medida que pueden servir a aquellos intereses y necesidades, como abastecedores de materias primas o alimentos y receptores de productos manufacturados y capitales; finalmente, esa inserción no sólo no posee la suficiencia dinámica necesaria como para equiparar el nivel de ingreso de la periferia al de los centros, sino que impone a la estructura productiva periférica dos rasgos típicos -heterogeneidad estructural y especialización- como consecuencia de la penetración lenta e irregular del progreso técnico. De todo ello se derivan tres desigualdades principales entre centros y periferia: en la posición y función que ocupan dentro del sistema, en sus estructuras productivas y en sus niveles de productividad e ingreso medios.

Este esquema general de las relaciones centro-periferia que Prebisch esboza en sus escritos iniciales se refiere a aquella modalidad en la cual la periferia desempeña el papel de productora y exportadora de materias primas; debido a la época en que fue elaborada no podía tomar en consideración otras formas de relación

/entre centros

entre centros y periferia que corresponden a "patrones de desarrollo" que cobrarían vigencia años más tarde, como los que se basan en la inversión directa extranjera en el sector industrial de la periferia. Empero, tampoco existe en ese esquema general limitación alguna que impida su aplicación a estas otras modalidades, como de hecho sucedió cuando éstas llegaron a ser predominantes en algunos países latinoamericanos. Asimismo, la caracterización cabal de ese esquema muestra cuán errónea es la interpretación usual que sostiene que la formulación inicial del mismo se reducía a considerar sólo las relaciones comerciales entre centros y periferia. Más bien, lo que el esquema subraya es la importancia decisiva tanto de la forma de vinculación que cada país periférico establece con los centros -siempre dentro del marco del patrón de desarrollo hacia afuera- como de las características de su estructura económica, en que penetra y se propaga el progreso técnico como consecuencia de esa vinculación. Este proceso, valga reiterarlo, condicion la posición y función de la periferia en el conjunto, la naturaleza y funcionamiento de su estructura económica, sus posibilidades de desarrollo y los problemas específicos que debe enfrentar para reorientar su proceso económico.2/

Estas son las razones que explican que la hipótesis sobre el sistema centro-periferia haya tenido tan extraordinaria fertilidad; en efecto, puede sostenerse con argumentos muy convincentes que el desarrollo de la reflexión económica, sociológica y política de las últimas décadas ha contribuido a enriquecerlo y no a destruirlo, y que gran proporción de los estudios y controversias sobre las relaciones económicas internacionales, tanto en América Latina como fuera de ella, han tenido lugar en relación con ese fecundo paradigma. Por ejemplo, los estudios sobre el tipo de desarrollo basado en la transnacionalización de las economías periféricas y sus condiciones y consecuencias políticas -en especial, los análisis sobre el estado 'burocrático-autoritario'- y los esfuerzos analíticos para incorpora las estructuras de dominación como nexos mediadores entre centros y periferia, han sido avances realizados a partir de aquel esquema interpretativo. Por ello, no debe extrañar que varios ensayos pioneros en estos temas hayan sido escritos también dentro de la CEPAL; un estudio de la historia de estas ideas mostraría que ellas constituyeron desarrollos teóricos que encumbrándose sobre las espaldas del paradigma preexistente, pudieron comprender de manera más cabal la cambiante realidad.

2/ Sobre este punto, consultar los análisis que Prebisch realiza sobre Argentina, Brasil, Chile y México en los capítulos respectivos del Estudio Económico 1949.

3. El deterioro de la relación de precios del intercambio

Es probable que la errónea interpretación que atribuye a Prebisch el haberse preocupado en aquellos años sólo por las vinculaciones comerciales entre centros y periferia derive de la atención preferente que dedicó a la relación de precios del intercambio entre productos primarios e industriales. Esa comparación dinámica de precios le parece interesante pues está directamente vinculada con las diferencias que se han producido en la productividad e ingreso medios de ambos tipos de países. Pero, por supuesto, no considera que el deterioro sea la causa última de esas diferencias sino sólo una manifestación en el mercado internacional de bienes de las profundas desigualdades estructurales, funcionales y de poder entre centros y periferia. Por ello, analiza con detalle las causas del deterioro para mostrar que ellas, a su vez, surgen de la estructura y funcionamiento del sistema general centro-periferia.

Si se parte del plausible supuesto que la productividad del trabajo ha aumentado en los centros a mayor ritmo que en la periferia, para que la teoría convencional del comercio internacional fuese verdadera la relación de precios debería haberse movido en favor de los productos primarios. En efecto, el mayor ritmo de aumento de la productividad en la producción industrial debería provocar una reducción relativa de costos y precios de los bienes industriales, dando lugar así a una mayor equiparación entre los ingresos de centros y periferia.

Si la relación de precios permaneciera constante, siempre dando por supuesto que la productividad crece más en los centros que en la periferia, la diferencia en la tasa de incremento de la productividad de cada uno provocaría una desigualdad en sus niveles de ingreso medio que sería tan amplia y creciente como aquella diferencia. Finalmente, si los precios evolucionaran de manera desfavorable para los productos primarios -es decir, se 'deterioraran' frente a los industriales- ello significaría que los centros no sólo retienen los 'frutos' de sus propios aumentos de productividad sino que se apropian de una parte de los generados por la periferia.

A la luz de la evidencia estadística, Prebisch afirma que esto último es lo que ha sucedido si se analiza el fenómeno en períodos prolongados, por lo que el ingreso global generado por el sistema tiende a concentrarse en los centros, en contraposición a la afirmación convencional y en confirmación de lo que después denominaría 'el carácter centrípeto del sistema centro-periferia'.

/La evolución

La evolución de la relación de precios indica que los centros han tenido mayor capacidad para retener los ingresos por ellos generados y, además, apropiarse de una parte de los producidos por la periferia. A su juicio, las causas de esta desigual capacidad tienen que ser buscadas en la naturaleza del sistema centro-periferia; búsqueda que lo conduce a formular algunas hipótesis específicas que lo ayudan a comprender más cabalmente la índole de ese sistema.

En principio, el supuesto de que la productividad del trabajo ha aumentado en los centros más que en la periferia se basa en la existencia de dos factores principales: por un lado, su mayor potencial científico-tecnológico y, por otro, su mayor capacidad de acumulación de capital. Por cierto ambos factores constituyen elementos clave del dinamismo de sus economías, lo que les permite a los centros generar mayor ingreso, y debería esperarse que tratasen de retenerlo.

> "El señalar aquella disparidad de precios no implica abrir juicio acerca de su significado desde otros puntos de vista. Podría argüirse, en efecto, en lo tocante a equidad, que los países que se esforzaron en conseguir un alto grado de eficacia técnica no tenían por qué compartir sus frutos con el resto del mundo" (1949-5).

Y más adelante señala, "la protección de ese nivel de vida, logrado tras mucho esfuerzo, tenía que prevalecer sobre las presuntas virtudes de un concepto académico" (1949-8). Asimismo, como consecuencia de su mayor capacidad para retenerlo, los centros poseen también una marcada superioridad en lo relativo a la interacción dinámica entre acumulación, productividad e ingreso; la periferia, por el contrario, padece el círculo vicioso en que son precarios la productividad, el ingreso y la acumulación. Pero, ¿por medio de qué mecanismos los centros retienen el ingreso generado por sus aumentos de productividad y se apropian de parte de los producidos por la periferia? Prebisch desea ir más allá de la explicación basada en el deseo de retención de los centros porque la teoría convencional también reconocía el interés de los centros por retener los frutos de su propio progreso técnico, pero sostenía que los mismos se transferirían a la periferia de todas maneras, y en forma equiparada mediante el juego de las fuerzas del mercado.

La primera causa que explica la mayor capacidad de retención de los centros es la inmovilidad relativa de la fuerza de trabajo, la que ya había sido reconocida también por algunos economistas neoclásicos. Al observar lo que ha sucedido en

/Estados Unidos

Estados Unidos entre los sectores industriales y primarios, Prebisch concluye que los aumentos de productividad e ingresos, que se inician en las ramas industriales más dinámicas tienden a difundirse al resto de la economía. El sector dinámico aumenta su demanda de fuerza de trabajo lo que eleva los salarios en ese sector; los mayores salarios y beneficios aumentan la demanda de los bienes que produce y de otros bienes y servicios, lo que eleva la ocupación y los precios relativos de esos bienes y de los factores productivos correspondientes. Pero ese proceso autosustentado no se ha reproducido en la relación entre centros y periferia debido a que, en principio, la fuerza de trabajo no ha tenido la movilidad internacional indispensable para ello; si la fuerza de trabajo de la periferia se hubiera podido trasladar a ellos para incorporarse a su proceso de industrialización, no sólo hubiese podido aumentar su productividad e ingresos sino que hubiese dejado de deprimir los salarios y los precios de los productos primarios de exportación de la periferia.

> Si dentro del sistema centro-periferia "la población activa poseyera perfecta movilidad y no ofreciera a la migración las resistencias espontáneas o deliberadas que se presentan en la realidad, y si el rápido desarrollo de la industria y demás actividades pudiera absorber con prontitud el referido sobrante real o potencial de gente activa, existiría marcada tendencia a la nivelación de los salarios primarios e industriales" (1950-51). Dada esa inmovilidad relativa de la fuerza de trabajo a nivel internacional "en la producción primaria /de la periferia/ tiende a existir generalmente un sobrante de población activa que ejerce una presión desfavorable sobre los salarios y precios primarios. Esa tendencia proviene, por un lado, del incremento relativamente fuerte de la población en las regiones de producción primaria y, por otro, del progreso técnico, que va haciendo necesaria menos gente para obtener la misma cantidad de productos" (1950-50).

A juicio de Prebisch, la persistente oferta abundante de fuerza de trabajo en la periferia, que no puede transferirse internacionalmente a través de los límites de los Estados nacionales, se agrava debido a la penetración del progreso técnico que, por una parte, permite aumentar la población y, por otra, induce a la adopción de técnicas que economizan fuerza de trabajo.

/En segundo

En segundo lugar, señala la mayor capacidad de los agentes productivos de los centros -empresarios y obreros- para defender y aumentar sus ingresos, fenómeno que Prebisch analiza tomando en consideración las fluctuaciones cíclicas.

> "Durante la creciente, una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia, con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia. La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia, les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos -sean beneficios o salarios- es, pues, menos difícil en la periferia" (1949-7).

A estos factores que contribuyen a reforzar la capacidad de los centros para retener o aumentar sus ingresos se agregan, en tercer lugar, políticas directas tomadas por los mismos con esa finalidad.

> "Los países de altos ingresos toman disposiciones para evitar que los países de menores ingresos les presenten perjudicial competencia en ciertas ramas de la producción, gracias a esos menores ingresos o a la mayor productividad o a una combinación favorable de ingresos y productividad" (1950-86).

Estas políticas son particularmente notorias en el caso de la agricultura de los centros, que es protegida en el mercado interno y subsidiada en el externo, pero también ha sido aplicada en industrias que presentan altos costos, por una relación desfavorable entre productividad y salarios, y por lo tanto, también deben ser protegidas de sus competidores externos. De hecho, los centros se cierran para defender su nivel de ingreso, impidiendo que éste se vierta hacia el exterior.

/Además de

Además de la influencia que ejercen estas medidas proteccionistas de los centros sobre las exportaciones periféricas -y, en consecuencia, sobre los precios de las mismas- R. Prebisch observa, en cuarto lugar, que el propio dinamismo del desarrollo de aquellos conspira contra el aumento de las exportaciones primarias.

En este aspecto, y después de un análisis de las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos y Gran Bretaña, concluye que si se reduce la demanda de esos países -a causa de merma en los ingresos, restricciones a la importación u otras- y a consecuencia de ello bajan los precios de los productos primarios, no se produce, como podría esperarse, una reactivación de aquella demanda. Durante el período de 1925-48 que R. Prebisch analiza, Estados Unidos ha subordinado claramente sus importaciones primarias a la evolución de su ingreso real, sin dejarse afectar mayormente por las mermas de precios. Por ello afirma que existen límites impuestos por los centros a las exportaciones primarias que la periferia no puede sobrepasar; si pretende hacerlo sólo consigue "forzar las exportaciones en desmedro de los términos del intercambio, sin lograr aumento sustancial en la cuantía exportada" (1950-33).

En su ensayo de 1951 vincula las importaciones de centros y periferia a la evolución de sus respectivos ingresos. Por un lado, "las importaciones de productos primarios en los centros industriales tienden a crecer con menor intensidad que el ingreso real, en otros términos, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones primarias de los centros tiende a ser menor que la unidad" (1951-23). Ello se debe a diversos factores que varían según los productos; entre ellos destaca la menor y mejor utilización de materias primas en los bienes finales, la difusión del uso de materiales sintéticos y los cambios en las pautas de consumo, a tenor del crecimiento del ingreso, en desmedro relativo de los alimentos y en favor de artículos industriales más elaborados y de servicios (Ley de Engel). Por otro, los países periféricos necesitan importar bienes de capital y otros bienes manufacturados para responder a las necesidades derivadas de la acumulación y del crecimiento del ingreso, a un ritmo superior al de este último. Como consecuencia de ambos procesos se produce una 'disparidad dinámica de la demanda de importaciones entre centros y periferia' que tiende a inclinar la balanza en favor de los precios de los bienes producidos por los centros, coadyuvando así al deterioro de los producidos por la periferia.

/La subordinación

La subordinación del dinamismo del desarrollo de la periferia al de los centros y la vulnerabilidad externa que la disparidad de elasticidades trae aparejada son manifestaciones de la posición dependiente que la periferia ocupa en el sistema; así como la oferta abundante de fuerza de trabajo es expresión del carácter especializado y heterogéneo de su estructura productiva. Ese carácter dependiente se afirma aún más cuando R. Prebisch se pregunta qué sucedería si la periferia decidiera defender con rigidez los precios de sus productos de exportación. Su conclusión es que, en ese caso, la disminución de la demanda de los centros "llegará a ser tan fuerte como fuere preciso para lograr la necesaria compresión de los ingresos en el sector primario" (1949-7). En última instancia, R. Prebisch considera que la demanda de bienes primarios es 'inducida' por la de bienes industriales:

> "La industria entraña, en efecto, un elemento dinámico que la producción primaria no posee en grado comparable. Esta, como su nombre lo indica, abarca las primeras etapas del proceso productivo, en tanto que la industria comprende las etapas subsiguientes. Por esta misma posición relativa de ambas actividades, el aumento de la actividad industrial fomenta la actividad primaria; ésta, en cambio, carece del poder de estimular la actividad industrial" (1950-52). Esa posición funcional subordinada de las actividades primarias en relación a las industriales en el proceso productivo global "traslada irresistiblemente hacia la periferia la tarea de reducir el valor de la oferta /a fin de hacerla compatible con una demanda que también se ha reducido/, de tal manera que cuanto más hayan subido los salarios /en los centros/ en la creciente cíclica y cuanto más rígidos resulten en la menguante, tanto mayor será la presión que los centros ejercen sobre la periferia, mediante la reducción de la demanda de productos primarios y el descenso resultante en los precios de los mismos". (1950-63).

En síntesis, los centros son capaces de impulsar incrementos de productividad muy superiores a los de la periferia por su potencial científico-técnico y de acumulación de capital; se especializan en la producción de aquellos bienes que tienen una demanda creciente en relación al ingreso; controlan el dinamismo económico por la posición de liderazgo que ocupa la demanda de bienes industriales en relación a la de los primarios; poseen una estructura económico-social que

/favorece la

favorece la capacidad de retención de sus agentes económicos en relación a los de la periferia (homogeneidad y diversificación productivas y mayor organización empresarial y sindical); y, finalmente, aplican medidas directas para proteger su nivel de ingreso de la competencia externa.

Gracias a ese conjunto de condiciones "los grandes centros industriales no sólo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia" (1949-7).

4. La condición periférica

Al reflexionar sobre el diagnóstico que presenta R. Prebisch, reseñado en las páginas anteriores, no cabe duda que para él existe una suerte de 'condición periférica', en lo que respecta a posición funcional, estructura económica, capacidad dinámica y a las consecuencias que de todo ello se derivan. El conocimiento de esta condición periférica tiene la mayor importancia pues ella involucra, a la vez, la situación que se debe superar mediante la política de desarrollo y el arsenal del cual deben obtenerse los principales medios de acción; si no se la toma en cuenta, sea como estímulo, obstáculo o medio, se corre el serio peligro de sugerir medicinas inapropiadas o contraproducentes.

En efecto, la objeción fundamental que formula a la teoría convencional es, justamente, que no toma en consideración la peculiar condición periférica, atribuyéndose una validez universal que no posee. Es esa peculiaridad de la condición periférica la que lo obliga a poner en tela de juicio los supuestos y políticas propuestos por la teoría convencional, para adaptarlos, transformarlos o descartarlos, según sea la utilidad de cada uno de ellos en relación a la consecución del desarrollo.

La condición periférica es una y múltiple a la vez. Es una, en tanto conjunto de proposiciones generales que definen una condición 'típica' a partir del análisis de variadas situaciones concretas. Esa unidad conceptual responde a varias finalidades: presenta con claridad los problemas centrales del desarrollo periférico, orienta la investigación y la acción y permite aunar voluntades en favor de la transformación deseada. Pero no debe suponerse que es una descripción de todos y cada uno de los países concretos; es a partir de esa caracterización general que debe comenzarse el estudio de las múltiples situaciones particulares.

/De manera

De manera reiterada previene contra la tentación de asignarle también a la 'condición periférica', genéricamente definida, un 'falso sentido de universalidad'. No es una matriz para aprisionar la realidad, sino un esquema que libera de las ataduras de la teoría convencional y señala algunas áreas de problemas que constituyen el meollo de la cuestión del desarrollo. A partir de ella, se debe penetrar en el análisis de las situaciones concretas porque sólo este último análisis es el que puede servir de base a una política de desarrollo nacional racionalmente concebida.

> "A pesar de tener estos países /los latinoamericanos/ tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina, el criterio o la experiencia especial de los grandes centros de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente. Es pertinente, pues, presentar con claridad el caso de los países latinoamericanos a fin de que sus intereses, aspiraciones y posibilidades, salvadas desde luego las diferencias y modalidades específicas, se integren adecuadamente en fórmulas generales de cooperación económica internacional" (1949-1/2).

B. LA POLITICA DE DESARROLLO

1. Crítica del patrón de desarrollo hacia afuera

Raúl Prebisch concibe a la política de desarrollo como el conjunto de acciones que deberían llevarse a cabo para salir de la condición periférica y colocarse a la par de los centros en cuanto al papel desempeñado dentro del sistema global y a las características estructurales económicas y sociales. De una manera más concreta, su aplicación implicaría tomar las medidas necesarias para elevar la productividad del trabajo y retener los ingresos que de ella surgen.

La periferia no podrá imitar el camino que recorrieron los centros en su desarrollo -sobre todo por los obstáculos específicos que provienen de su condición periférica, que no fueron padecidos por los centros actuales- pero su objetivo final es el mismo, en cuanto a las características generales del tipo de economía y de sociedad que procura alcanzar.

/El desarrollo

El desarrollo de la periferia procura la superación del sistema centro-periferia en todos sus aspectos y el establecimiento de una nueva estructura de relaciones económicas internacionales en la cual el reordenamiento de las funciones de sus componentes, y las correspondientes modificaciones de las estructuras productivas internas, permitirán alcanzar una distribución más equitativa del poder y de los ingresos dentro del conjunto. Aunque esa nueva estructura de relaciones económicas internacionales implica el paso de un sistema organizado de acuerdo a los intereses de los centros hacia otro en el que se consideren de manera más equitativa todos los intereses involucrados, R. Prebisch no considera la posibilidad que ese proceso produzca o requiera un período de desligamiento entre centros y periferia. Más bien sostiene que el desarrollo de la periferia podrá lograrse con mucho mayor facilidad si cuenta con la cooperación de los centros. Ahora bien, si esta cooperación va a responder de manera genuina a las necesidades del desarrollo periférico -y no encubre el intento de adaptar el sistema a los cambiantes intereses de los centros- debe basarse en una convicción ética que permita superar la estrechez de miras de los intereses inmediatos en favor de la construcción de una convivencia colectiva más justa y estable.

En las páginas siguientes se presenta el contenido principal de la política de desarrollo dividido en cuatro ámbitos: industrialización, comercio exterior, tecnología y acumulación de capital. La presentación es sumaria y sólo tiene la intención de esbozar a trazos gruesos la orientación de la política y mostrar la coherencia entre sus partes; todos fueron objeto de estudios detallados dentro de la CEPAL y muchas políticas -como la integración- tuvieron considerable influencia práctica en América Latina. Asimismo, debe recordarse que se trata de un programa que sólo sirve para orientar la acción en términos generales; el sentido preciso de ésta, la forma específica que debe adoptar la política en un país y momento dados, dependerá de la situación concreta. La orientación general que brinda la teoría debe adaptarse a las condiciones particulares de cada realidad nacional.

Además del respeto por las condiciones concretas, su política de desarrollo trasunta preocupación por la eficiencia económica, la que se manifiesta, por un lado, en la búsqueda de criterios racionales de asignación de recursos y, por otro,

/en la

en la programación del desarrollo. Ambas manifestaciones -cuya unión pone a las claras su pragmatismo- responden a un interés básico por ordenar el proceso económico de manera racional. Pero esta eficiencia económica no debe guiarse por criterios concebidos en otras latitudes sino por los que recomiende el análisis de la condición periférica y la finalidad del desarrollo. Este es un punto capital en su discrepancia con los criterios de política propuestos por la teoría convencional; ellos no lo satisfacen tanto porque no toman en cuenta la especificidad de la condición periférica como porque se aplican a la racionalidad de la empresa y no del conjunto de la sociedad. La racionalidad de la empresa -guiada por la procura del beneficio- puede y suele no coincidir con la de la sociedad; R. Prebisch sostiene que la política de desarrollo debe promover el bienestar de la sociedad en su conjunto, y la eficiencia económica estar al servicio de la eficiencia social.

¿Cómo alcanzar los objetivos del desarrollo? ¿Acaso es posible mediante el retorno o la profundización del patrón de desarrollo hacia afuera?

La segunda pregunta tenía hacia fines de los cuarenta la mayor importancia teórica y práctica pues en la inmediata postguerra muchos grupos en los países de América Latina creyeron llegado el momento de restablecer las bases de ese patrón de desarrollo, que en muchos casos había funcionado con bastante éxito en el período anterior a la gran crisis. En términos sucintos, y sobre la base de su diagnóstico anterior, responde que contra el éxito de ese tipo de desarrollo conspiran dos tendencias principales que emergen, paradojalmente, del mismo crecimiento económico. Por un lado, el aumento del nivel de ingreso en los centros y en la periferia va cambiando la composición de la demanda en favor de los productos industriales y en desmedro de los primarios; en términos de comercio exterior este fenómeno da lugar a la mencionada disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones entre centros y periferia, que tiende a deteriorar relativamente los precios de los productos primarios. Por lo tanto, no parece acertado basar el desarrollo en la expansión productiva de bienes primarios cuya demanda externa no crece con la celeridad que sería adecuada a las necesidades periféricas; en esas condiciones los intentos por expandir la oferta sólo conducirán, si son aplicados por todos los países, a la declinación de los precios. En otras palabras, los recursos aplicados a la producción para la exportación enfrentarían un límite más allá del cual tendrían rendimientos decrecientes, lo que pondría en evidencia que fueron asignados de manera poco eficiente.

/Por otro

Por otro lado, y aunque se procuraran las combinaciones tecnológicas más apropiadas, la expansión de la productividad en las actividades exportadoras tendería a 'expulsar' fuerza de trabajo o, al menos, no sería capaz de absorber la que está subocupada y la que se incorpora a ella como consecuencia del alto crecimiento de la población. Además del carácter negativo que tiene en sí misma esta incapacidad de absorción, este 'sobrante' de fuerza de trabajo deprimiría el nivel general de salarios, incluidos los de las actividades exportadoras, contribuyendo así a la declinación de los precios de sus productos.

Estas son las razones principales por las cuales no cree que sea conveniente basar el desarrollo en la expansión de las actividades exportadoras a las que se une su convicción sobre el carácter vulnerable y heterónomo de este tipo de desarrollo. Pero, por varios motivos, subraya el carácter general de su conclusión. En primer lugar, no deben olvidarse las diferencias entre países, en especial en lo que respecta a la demanda externa específica de los productos que exportan o pueden exportar, a la capacidad absorbente de las diferentes actividades exportadoras, al sobrante de fuerza de trabajo y a la tasa de crecimiento de la población en cada uno de ellos, etc.; como ya se ha dicho, previene a menudo contra la tentación de hacer aplicaciones apresuradas de esas tendencias generales a casos particulares, e insiste en que sólo tratan de ser indicaciones o criterios útiles, como puntos de partida, para evaluar las realidades nacionales concretas.

> Si bien "existen ciertos denominadores comunes en la manera de presentarse el problema /del desarrollo/ dentro de los distintos países, existen también diferencias específicas que es preciso considerar para no extraviarse en injustificadas generalizaciones" (1949-3). Y en otro escrito añade "hay que ser prudente en las generalizaciones. Cada país y las distintas regiones de un mismo país presentan particularidades que es necesario tener en cuenta para comprender los problemas concretos de /su/ desarrollo económico" (1951-49).

En segundo lugar, reitera a menudo que su hipótesis sobre los límites de las exportaciones periféricas se refiere al conjunto de América Latina, lo que supone admitir variadas excepciones referidas a países y productos específicos, que pueden ser más capaces de aprovechar las oportunidades de exportación.

/"Si no

> "Si no se considera el conjunto de la América Latina sino un determinado país, se concibe que la baja de los precios de un producto desaloje del mercado a otros productos latinoamericanos; se concibe también que en ciertos artículos ... se logre acrecentar las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos aprovechando circunstancias especiales del mercado" (1950-33).

En suma, es posible que algunos países tengan las condiciones para elevar el ingreso medio de su población sobre la base de un patrón de desarrollo orientado a incrementar las actividades exportadoras primarias, pero R. Prebisch no cree que esa pueda ser la solución para el conjunto de América Latina; de todos modos, la aceptación o rechazo de este patrón de desarrollo es una cuestión pragmática que debe decidirse evaluando la capacidad que posee en cada caso para elevar el nivel de vida de toda la población. De manera explícita y reiterada, sugiere prudencia, flexibilidad y respeto por las particularidades nacionales, incluso en la evaluación de un patrón de desarrollo que él considera, en general, inapropiado. Nada es más lejano al espíritu y la letra de sus propuestas que pretender orientar la acción sobre la base de supuestas tendencias irreversibles; todo lo contrario, las sugerencias que propone para orientar el desarrollo son criterios generales que permitirían en cada caso particular, decidir cual es el camino más apropiado para alcanzar el desarrollo.

2. La política de industrialización

Esa evaluación del patrón de desarrollo hacia afuera lo induce a proponer a la industrialización como núcleo de una política de desarrollo que permita superar la condición periférica. Por un lado, un proceso intenso de industrialización permitiría la incorporación de métodos productivos más eficientes que aumentarían la productividad del trabajo y harían posible la absorción productiva de mano de obra; como consecuencia de ello el progreso técnico se iría difundiendo a toda la estructura productiva, que iría así perdiendo sus rasgos típicos de heterogeneidad y especialización. Por otro, sería el fundamento de una elevación sistemática del nivel de ingreso ya que, de acuerdo al proceso acaecido en los centros, la elevación inicial en los sectores industriales dinámicos se iría difundiendo al resto de la economía al tenor de la elevación generalizada de la demanda, la ocupación y los salarios; por cierto, este proceso tendría especial importancia para la producción y exportación de productos primarios ya que la absorción ocupacional hecha posible

/por la

por la industrialización reduciría el deterioro que provoca la oferta abundante de fuerza de trabajo sobre los salarios y precios de las mismas. Asimismo, el mayor nivel de productividad e ingreso que ella haría posible permitiría aumentar el potencial de acumulación de capital, que es una de las claves dinámicas del desarrollo; y, finalmente, haría posible que la periferia superara la posición subordinada y vulnerable que ocupa en el sistema global en su papel de productora y exportadora de productos primarios.

Pese a que las razones que avalan a la industrialización se desprenden con claridad de su diagnóstico y de los objetivos del desarrollo, a menudo ellas han sido malinterpretadas, sobre todo por aquellos que supusieron que implicaba una actitud negativa hacia las actividades primarias.

> "A los partidarios de la industrialización de la periferia se atribuyen motivos curiosos o mal fundados: la creencia de que la industria enriquece a las naciones en tanto que la agricultura las empobrece; animosidad contra el campo; razones de prestigio y autarquía, o afán de imitación" (1959-25).

Para responder a estas críticas, Prebisch insiste, desde sus primeros trabajos cepalinos, en la complementariedad de las actividades primarias de exportación y las industriales, pues son dos componentes necesarios del desarrollo; el problema fundamental no consiste en impulsar a unas en desmedro de las otras sino en lograr un crecimiento equilibrado de ambas.

Las razones son evidentes y ya han sido mencionadas. La absorción de fuerza de trabajo por la industrialización permite elevar los salarios y los precios de los productos primarios de exportación, reduciendo o eliminando su deterioro; además, la industrialización no reduce sino que aumenta la necesidad de importar -sobre todo bienes de capital e insumos industriales- de modo que es necesario aumentar la capacidad para importar, en la cual las exportaciones primarias juegan un papel decisivo.

Los malentendidos sobre este punto deben haber sido muchos -y, en realidad, todavía lo son- de modo que Prebisch aclara su posición en todos sus escritos. Valga señalar también que en el tratamiento de este problema pone de manifiesto un principio que, a su juicio, debe orientar siempre a la política de desarrollo: la búsqueda de la mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos para lograr el mayor bienestar social posible.

/"Es necesario

"Es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que sustituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar /.../ el bienestar mensurable de las masas hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad" (1949-3).

En escritos posteriores añade:

"No se trata ciertamente de conceptos de autarquía, de perseguir la reducción sistemática de las importaciones, sino, por el contrario, de importar cuanto se pueda en virtud de las exportaciones y de las inversiones extranjeras. Sólo que las importaciones tienen que realizarse en forma que estimulen el desarrollo económico y no lo retarden. Las posibilidades de crecer en otra forma son sobremanera limitadas, si bien no debiera descuidarse en modo alguno toda posibilidad de acrecentar satisfactoriamente las exportaciones" (1951-4/5).

"A igualdad de otras condiciones, la medida en que se justifique la industrialización dependerá del ritmo de crecimiento de las exportaciones: cuanto menor sea la proporción del incremento de población activa que requiere el crecimiento de éstas, tanto mayor deberá ser la amplitud de la industrialización" (1954-69).

Esa respuesta la elabora paulatinamente, hasta que en 1959 la presenta de una manera sistemática aunque, como siempre, forjada a partir de la crítica a la teoría convencional. Para esta última, la asignación óptima de recursos entre las actividades primarias de exportación y las industriales se alcanza cuando son equivalentes los beneficios marginales que brindan ambas actividades; mientras el beneficio marginal sea superior en las actividades de exportación que en las industriales será más conveniente seguir orientando los recursos hacia ella.

A juicio de Prebisch, esta respuesta genérica de la teoría convencional no toma en consideración el hecho fundamental ya mencionado que las exportaciones periféricas tienen un límite, fijado por la demanda de los centros, más allá del cual se deterioran los precios; aún más, dado ese límite la expansión de las actividades de exportación no podría absorber el exceso de mano de obra. En tanto

/estas actividades

estas actividades presentan una tendencia a producir rendimientos marginales decrecientes, ellas pueden absorber "sólo una parte y no muy grande del exceso de mano de obra /.../ a determinado nivel de precios, pasado el cual bajan los precios" (1959-30).

Ante esas condiciones, sostiene que el mejor criterio de asignación de recursos productivos es aquel que permite emplearlos de la manera más eficiente de acuerdo a los fines del desarrollo, que consisten en "lograr el máximo de ingreso real, esto es, de bienes y servicios que requiere la población según la índole de la demanda" (1951-27). Dada esta finalidad del desarrollo, el criterio de asignación de recursos debe guiarse por el incremento de ingreso que pueda obtener la colectividad en su conjunto mediante distintas combinaciones de aquellas actividades productivas; y en las condiciones periféricas ese criterio no coincide con el de los beneficios marginales.

A la luz de esta nueva óptica aparecen como convenientes actividades industriales que no lo serían si fueran evaluadas por el criterio convencional de comparar su costo con el de los bienes importados.

> "El hecho de que los costos industriales sean más altos que los precios de importación no implica necesariamente que una industria sea antieconómica para el país /.../ por supuesto que mientras menor sea la diferencia, tanto mejor." "En realidad no se trata de comparar costos industriales con precios de importación, sino de comparar el aumento de ingreso derivado de la expansión industrial con el que se habría logrado en las actividades de exportación, si se hubieran empleado en ellas los mismos recursos de producción" (1959-29).

Por supuesto que si la mano de obra que las actividades de exportación no pueden emplear pudiera movilizarse libremento dentro del sistema global centro-periferia no existiría esta disparidad entre los criterios de asignación, pero en tanto ella permanece 'sobrante' dentro de la periferia, por la insuficiencia absorbente de la actividad exportadora, es más eficiente ocuparla en otras actividades, aunque ellas produzcan bienes a precios más elevados que los similares que podrían importarse. Si una parte de la mano de obra es "susceptible de una mejor utilización /es/ ventajoso para la economía producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en forma que depriman la relación de precios del intercambio" (1951-31).

/La necesidad

La necesidad de la industrialización es consecuencia de la incapacidad del patrón de desarrollo basado en las exportaciones primarias para sacar a la periferia de su situación. Por ello, si las actividades de exportación pudiesen absorber todo el exceso de mano de obra sin producir mermas de salarios y precios la industrialización no tendría sentido económico pues significaría producir ineficientemente a costos elevados e influir de manera negativa sobre la conveniente expansión del comercio internacional.

Naturalmente, esta polémica acerca de los criterios más eficientes de asignación de recursos cambiaría totalmente de sentido si la periferia pudiese producir desde el principio bienes industriales a un nivel de productividad que le permitiera competir exitosamente con los importados; pero no es así por sus deficiencias en cuanto a acumulación de capital y a capacitación técnica de la mano de obra. Por ese motivo, hay que aplicar arbitrios que protejan la existencia de las actividades industriales frente a las importaciones compensando esas diferencias de productividad; a este respecto, analiza los procedimientos orientados a reducir el costo de los salarios, sea de manera directa o a través de devaluaciones monetarias. Ellos no lo satisfacen, sea por el costo social que implican, como por el hecho de que no pueden evitar que, como consecuencia de la baja general de los salarios, se acentúe el problema de la transferencia a los centros de los frutos del desarrollo. Por esos motivos sugiere el mecanismo de la 'protección' -mediante derechos aduaneros o subsidios- que pueden cumplir con la finalidad buscada sin producir los efectos nocivos de los anteriores.

Respecto de la protección advierte que ella funcionará adecuadamente siempre que "no se haya exagerado hasta servir de amparo a la ineficiencia" (1959-31) /.../ o debilite "el incentivo para producir" (1959-33). Para evitar estas consecuencias debe ser cuidadosamente regulada a partir de una comparación entre los niveles de productividad y salarios de distintos sectores industriales en los centros y en la periferia. Amparadas por la protección, las actividades industriales podrían aumentar su nivel de productividad y salarios, lo que permitirá un aumento de los salarios en las actividades exportadoras, reduciendo así el deterioro y mejorando el nivel de ingreso global. Así concebida, la protección tiene también sus límites; la industria en su conjunto tiene necesidad de protección mientras la productividad marginal de las industrias que sea necesario establecer para absorber el exceso de mano de obra sea inferior a la de los centros,

/y en

y en tanto esa diferencia de productividad marginal no esté compensada por diferencias de salarios.

Asimismo, el criterio que propone para resolver la cuestión de los 'límites de la industrialización' le sirve también para decidir qué industrias específicas convendría desarrollar internamente.

> "Con este criterio como base puede resolverse la cuestión de cómo se ha de aprovechar mejor la limitada capacidad para importar: qué productos que antes se importaban se producirán interiormente y qué productos conviene seguir importando. La conveniencia de desarrollar la industria del hierro y acero en vez de una industria química pesada, o de producir internamente todo el calzado que requiere la población, o si se quiere, todo el trigo que ahora se importa, dependerá del incremento comparativo del producto social que pueda lograrse en esas producciones según las distintas alternativas en la inversión del capital disponible, y las demás condiciones que determinan la eficacia productiva. Si el mismo capital que necesita la industria de hierro y acero arroja una productividad superior a la de otras producciones sustitutivas de importaciones, su desarrollo será económico, a pesar de que su costo sea más alto que el del producto extranjero" (1951-32)

En síntesis, la industrialización es el medio para enfrentar las consecuencias negativas de la condición periférica y se justifica en tanto el patrón de desarrollo hacia afuera no es capaz de solucionarlas con éxito por sí solo. Aún más, la proporción en que sea conveniente industrializarse dependerá del comportamiento de las actividades exportadoras, el cual varía en las distintas condiciones y circunstancias concretas. No existe, por lo tanto, en su propuesta, ninguna animosidad contra las actividades exportadoras; al contrario, deben desarrollarse al máximo. Pero este máximo no debe fijarse por el criterio convencional de los beneficios marginales del empresario sino por el aumento del ingreso real de la colectividad en su conjunto. Si conviene impulsar las actividades industriales ellas requerirán 'protección', la que también debe ser establecida y modificada de acuerdo con estrictos criterios de eficiencia.

/3. La

3. La política de comercio exterior

La política de comercio exterior debe orientarse por dos objetivos fundamentales: el aumento de la capacidad para importar a un ritmo coherente con las necesidades del desarrollo y la adaptación dinámica a los cambios que el desarrollo provoca en la composición de las importaciones, de un modo que ellas estimulen y no obstaculicen ese proceso.

El primero de esos objetivos es, sin duda, el fundamental, pues se enfrenta al persistente problema del 'estrangulamiento externo'; como se ha dicho, el comercio exterior de la periferia presenta una tendencia pertinaz hacia el desequilibrio como consecuencia de la disparidad que existe entre la demanda de importaciones de ella y la de los centros. Por un lado, "cuanto más aumenta el ingreso de estos países /periféricos/ mayor se hace su demanda de importaciones" (1949-8) debido a la creciente necesidad de bienes de capital y de consumo que impone la acumulación, el crecimiento del ingreso y los nuevos gustos difundidos por los medios de comunicación masivos. Por otro, la economía de Estados Unidos -nuevo 'centro cíclico principal'- es relativamente cerrada y centrípeta, a diferencia de lo que fue la de Gran Bretaña, lo que impide que el comercio internacional tenga la fluidez suficiente para satisfacer aquella demanda.

Como manifestaciones del carácter cerrado y centrípeto que presentaba la economía de los Estados Unidos en la inmediata posguerra -al que otorga la mayor importancia por la gravedad de sus consecuencias- señala lo exiguo de su coeficiente de importaciones, la persistente escasez de dólares y la consecuente tendencia de ese centro a concentrar las reservas mundiales de oro, la escasa sensibilidad que presenta ante los 'estímulos exteriores' y la lentitud con que devuelve hacia el exterior los efectos dinámicos de sus saldos favorables de balance de pagos, y a consecuencia de todo ello, la quiebra del comercio multilateral. Los efectos de estos fenómenos sobre el comercio mundial han creado "condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional" (1949-8) que han repercutido seriamente sobre los países periféricos.

A éstos les resultaría muy beneficioso un amplio comercio multilateral, pero la existencia de éste no depende sólo de la voluntad, los deseos o la acción de los países periféricos, sino del comportamiento de los centros y, sobre todo, del 'centro dinámico principal'.

/Las reacciones

Las reacciones de aquellos países ante la desintegración del multilateralismo y las recomendaciones sobre política de comercio exterior que Prebisch formula deben colocarse en este contexto. Ante la 'imposición de las circunstancias' los países de América Latina no tuvieron otro camino que reducir su coeficiente de importaciones por arbitrios tales como la devaluación monetaria, la elevación de aranceles aduaneros, las cuotas de importación y el control de cambios; si las economías de estos países redujeron su apertura al exterior, ello fue una respuesta a las condiciones creadas por el centro cíclico principal, ante las cuales intentaron adaptarse "en la medida en que no pueden transformarlas" (1949-8).

El aumento de la capacidad para importar de los países periféricos -que deriva desde el punto de vista comercial, de la combinación del volumen de exportaciones con la relación de intercambio- debe basarse en la 'solución fundamental' que consiste en que los Estados Unidos expanda el grado de apertura de su economía. El alto nivel de protección que este país mantiene es consecuencia de su interés por no agravar sus problemas de empleo y defender de la competencia externa a ciertas actividades orientadas al mercado interno (esto último deriva del hecho de que los niveles de salarios tienden a igualarse con mayor rapidez que las diferencias de productividad, y dados los altos niveles de salarios predominantes en ese país, algunas empresas o sectores no resistirían la competencia externa). Ahora bien, si Estados Unidos puede alcanzar un alto nivel de ocupación de sus recursos productivos ya no tendría sentido que protegiera actividades relativamente ineficientes pues en esas condiciones podría soportar mejor el rigor de la 'medicina clásica'.

> "Se comprende que, cuando existen factores desocupados, haya interés en aumentar la ocupación, sustituyendo importaciones por producción interna. Se comprende igualmente que, aun habiendo plena ocupación, un país evite que ciertas industrias de consumo interno se vean sacrificadas por la competencia exterior, en favor de las industrias de exportación, como sucedió en el centro cíclico británico durante el siglo XIX. Pero carecería de sentido económico, en un caso de plena ocupación, bajar en general el coeficiente de importaciones y estimular el desarrollo de ciertas industrias de consumo interno, a expensas de las importaciones y exportaciones."

/"En consecuencia,

"En consecuencia, si no llegara a entorpecerse el juego espontáneo de las fuerzas económicas, en un estado de plena y creciente ocupación del centro cíclico principal, se abriría el camino para la solución de aquel problema fundamental /la expansión del comercio multilateral/ que tanto preocupa a los países de la América Latina y a los demás países del mundo. Bien es cierto que con ello aumentaría el coeficiente de importaciones de Estados Unidos, aunque no se tocaran los presentes aranceles, y se fortalecería su interdependencia con el resto del mundo. Por donde llegaría también a demostrarse que, al conseguir aquel país su objetivo de plena ocupación, logra simultáneamente otros dos objetivos primordiales de su política económica: promover activamente el comercio internacional y estimular la industrialización de la América Latina" (1949-14).

La ampliación del comercio internacional debe partir del convencimiento de que la protección tiene distinto significado en centros y periferia; en ésta tiene la finalidad de corregir la disparidad de elasticidades y no perturba al comercio mundial, mientras que en aquellos "acentúa esa disparidad y tiende a retardar el desarrollo periférico y a disminuir el ritmo de crecimiento del intercambio mundial" (1959-37). Si los centros redujeran su nivel de protección permitirían un aumento de las exportaciones de los países periféricos que, al elevar a su vez la capacidad de éstos para importar bienes industriales, redundaría en beneficio de los primeros.

Además de esta 'solución fundamental', cuya aplicación está fuera del control de la periferia, existen otras medidas de política que también contribuirían a superar los problemas de comercio exterior. Por un lado, se debería impulsar el aumento del comercio recíproco entre los países de la periferia, superando "los moldes pretéritos del intercambio según los cuales cada país latinoamericano orienta su comercio hacia los centros industriales", y evitar la tentación del bilateralismo preferencial con los centros. La solución de fondo consistiría en "ampliar los mercados nacionales mediante la institución gradual de un mercado común" (1959-40) que por medio de un 'multilateralismo restringido' promoviera la especialización productiva -industrial y primaria- entre sus miembros y el aumento del comercio recíproco basado en un mutuo tratamiento preferencial.

/"En los

"En los países de América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que el siglo XIX supo atenuar en mucho. Cuando la Gran Bretaña demostró, con hechos, las ventajas de la industria, siguiéronla otros países. Pero el desarrollo industrial, aguijado por una activa concurrencia, se realizó en favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y éste permitía distribuir crecientes ingresos" (1951-4).

Por otro, se deben impulsar medidas que contribuyan a defender los precios de los productos de exportación. Entre ellas se cuentan todas aquellas vinculadas a la reducción del nivel de deterioro, especialmente por medio del desarrollo de las actividades industriales y de la acción internacional en defensa de los productos primarios, para lo cual pide que se adopte "una sabia política de intervención en el funcionamiento del mercado internacional" (1959-37). Finalmente, es probable que en algunos casos se haya reducido la capacidad para importar como consecuencia de un debilitamiento de la capacidad para exportar "ya sea porque no se ha aprovechado adecuadamente todo el potencial productivo del país o porque el incremento del consumo interno se haya logrado a expensas de la exportación" (1950-33); para aumentar esa capacidad en el sector agropecuario sugiere que se establezca un impuesto al rendimiento potencial de la tierra.

Su otra gran preocupación en la política de comercio exterior es que exista una relación dinámica y coherente entre el crecimiento del nivel de ingreso y la composición de las importaciones; "el desarrollo económico obliga a modificar la composición de las importaciones a medida que crece el ingreso y /.../ para que el ingreso crezca, es necesario ir sustituyendo ciertas importaciones por la producción interna" (1951-4). Así va disminuyendo relativamente la importación de bienes 'livianos' en favor de materias primas, bienes de capital y duraderos, a medida que avanza el proceso sustitutivo; y, además, puede resultar necesario evitar ciertas importaciones porque son bienes de consumo prescindibles, o porque absorben una elevada cantidad de divisas. Estos cambios en la composición de las importaciones de los países periféricos requieren una adaptación dinámica de éstos,

/que debe

que debe manifestarse en diversos ámbitos de política, en especial, respecto de los niveles de protección de las distintas actividades económicas.

A fin de aclarar el papel de la protección en el comercio exterior, pone particular énfasis en subrayar dos aspectos. Por un lado, la protección debe mantenerse en el mínimo nivel posible; este nivel mínimo, esbozado en páginas anteriores, debe ser establecido en relación con la función compensadora que desempeña la protección sobre los desniveles de productividad industrial y salarios entre centros y periferia. Así como las actividades industriales se justifican sólo por criterios de eficiencia -esto es, si permiten alcanzar un mayor ingreso real para el conjunto de la colectividad- la protección se justifica sólo si ella es necesaria para que existan aquellas actividades. Por otro, si la protección se atiene a esos criterios de eficiencia no afectará al comercio internacional pues los países periféricos seguirán exportando e importando el máximo posible, de acuerdo a esos criterios. O sea, la protección no reducirá el volumen de importaciones de esos países sino la composición de sus importaciones sin embargo, esos cambios podrían no ser coherentes con las intenciones o intereses exportadores de los centros y por ello se necesita establecer conjuntamente una nueva estructura de comercio internacional "basada en el claro reconocimiento de que, en vez de perpetuar la estructura actual de las importaciones de la periferia, habría que tratar de ayudarla a fomentar aquellos cambios de composición indispensables para acelerar el desarrollo económico" (1959-38).

4. La selección de tecnología y los problemas de escala productiva

El punto de partida de la política tecnológica es el hecho que al procurar desarrollarse los países de la periferia se encuentran ante una tecnología intensiva en capital que les resulta inapropiada pues ha sido creada para economías que poseen abundante capital y escasa mano de obra. Si aquellos tuviesen también abundante capital no tendrían problemas con la adopción de esa tecnología pues podrían dotar de equipos modernos a toda la fuerza de trabajo en todas las actividades económicas; pero su capital es escaso y, en consecuencia, deben enfrentar las cuestiones relativas a la densidad apropiada a su disponibilidad de factores productivos.

/En los

En los centros, los nuevos equipos son rentables si su costo es inferior al de otros factores productivos que son 'economizados' por ellos, en especial el de la mano de obra. En efecto, en los Estados Unidos, el aumento a largo plazo de los salarios ha sido el factor que más ha impulsado las innovaciones de la técnica industrial hacia una mayor densidad de capital por hombre ocupado, y como la alta movilidad de la mano de obra 'generaliza' el nivel de salarios a todas las actividades económicas, se 'homogeiniza' también el nivel de densidad utilizado en ellas. En los países periféricos ese mismo equipo es menos rentable debido a que es menor el costo de los salarios que economiza y, además el capital resulta más costoso dada su escasez. En otros términos, el costo de la introducción de los nuevos equipos en los países periféricos, medido por el costo del capital invertido a la tasa de interés predominante en ellos, no debería ser mayor que el costo de la mano de obra que economiza, de acuerdo a la tasa existente de salarios.

En esas condiciones, "la combinación óptima entre mano de obra y densidad de capital en los países menos desarrollados, exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial; grado tanto menor cuanto mayores sean las diferencias entre los respectivos niveles de salarios e intereses a igualdad de otros factores" (1950-72); si en una determinada industria de la periferia se sobrepasa esa combinación óptima, procurando acercarse a la apropiada a los centros, se alcanzaría un producto total inferior al que podría conseguirse, en desmedro del interés global de la economía. El criterio general que debe seguirse para lograr la densidad apropiada de capital consiste en emplearlo "de forma de conseguir el aumento máximo de producción, economizando mano de obra sólo en la medida en que el capital disponible permita absorberla en otras actividades" (1951-10).

El objetivo fundamental del desarrollo consiste en mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto, lo que se logra aumentando al máximo el producto total, aunque ello no signifique el óptimo de densidad desde el punto de vista de una empresa en particular. Ante el interés del empresario que procura reducir sus costos y aumentar sus beneficios debe primar el interés colectivo, que consiste en elevar el nivel de productividad de la fuerza de trabajo, absorbiendo tanto a su sobrante real o estructural -o sea, aquella que, aunque no esté desocupada, trabaja esporádicamente con muy bajos niveles de productividad- como

/al sobrante

al sobrante virtual o tecnológico, que surge como consecuencia de la expulsión de mano de obra que provoca la penetración del progreso técnico.

Desde este punto de vista, el progreso técnico en los centros ha tenido un doble propósito: aumentar el producto por unidad de capital y economizar mano de obra. Ambos propósitos suelen combinarse de manera indivisible en los equipos industriales y suelen resultar escasas las adaptaciones que pueden introducírseles para que respondan mejor a las condiciones periféricas. En esas circunstancias, si hubiere que elegir entre distintas opciones tecnológicas, según su densidad de capital por persona ocupada para un monto dado de capital, debe preferirse el logro del máximo rendimiento por unidad de capital, de manera de obtener el aumento máximo del producto, aunque ello no implique obtener la productividad máxima posible por hombre ocupado. Criterio semejante debe seguirse cuando se plantea la cuestión de reponer equipos anticuados: el logro del mayor aumento posible del producto en el conjunto de la economía debe decidir si se los sustituye o se invierte el capital para "absorber parte del sobrante real o virtual de la población activa" (1951-45); también en este punto suele no coincidir el interés particular del empresario con el general de la economía, pero tiene que primar este último pues es coherente con los fines del desarrollo.

En análisis posteriores (véase 1954, p. 52 y ss.) afirma que las distintas formas de lograr aumentos de productividad deben ser evaluadas en relación a los criterios técnicos y económicos que orientan la política general de desarrollo. Desde el punto de vista de la necesidad de capital establece una clara gradación entre ellas. Por un lado, aquellas que aumentan la producción sin necesidad de incorporar un volumen apreciable de nuevo capital, mejorando la escala productiva, el uso de los equipos existentes, la calidad de las materias primas, la organización del trabajo, etc.; por otro, las que permiten liberar mano de obra sin ampliar el capital existente, por ejemplo, por medio de cambios en los métodos de trabajo, pero que requieren capital adicional para absorber la mano de obra así liberada; y, finalmente, las que requieren 'doble inversión de nuevo capital', para economizar mano de obra y absorberla nuevamente, que constituyen el grueso de las innovaciones técnicas en los centros.

Estos criterios generales de política, que suelen plantearse en especial respecto a la penetración de la tecnología moderna en la industria, deben ser

/adecuadamente adaptados

adecuadamente adaptados a la situación específica de cada país y a las características de las distintas actividades económicas. En relación a lo primero, reitera la prudencia con que deben formularse las generalizaciones.

Respecto a lo segundo, afirma que probablemente no convenga aplicar aquellos criterios generales a las actividades de exportación pues en ellas "la introducción de equipos que economicen mano de obra puede ser indispensable para competir favorablemente en el mercado internacional y desenvolver las exportaciones" (1951-46). Además, a diferencia de lo que sucede en la industria, en la agricultur se pueden separar claramente los dos propósitos de las innovaciones técnicas (aumentar el producto por unidad de capital y economizar mano de obra) y, por lo tanto, se puede poner el acento -si el logro de los objetivos del desarrollo así lo recomienda- en la tecnología que permite aumentar el producto por unidad de tierra, en desmedro de aquellas que reducen la mano de obra por unidad de tierra y/o por unidad de producto. Así, las inversiones que mejoran los procedimientos de cultivo y las que aumentan la superficie aprovechable suelen ser más apropiadas a la condición de los países periféricos. Ello no obsta, sin embargo, para que en muchos casos el obstáculo principal al aumento de la productividad de la agricultura no radique en el aumento de la densidad de capital sino en el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles; en este sentido no ignora "el gran obstáculo del régimen de la tenencia de la tierra" (1951-49) y sugiere que un camino para superarlo podría consistir en "gravar la tierra en relación con su potencia productiva" (1951-51).

Asimismo, el orden de prelación con que se apliquen las medidas tendientes a aumentar la productividad tendrá que adecuarse a los criterios del programa de desarrollo. Así, convendría aplicarlas inicialmente en aquellas actividades cuyos bienes o servicios tienen una intensa demanda o en aquellas otras en que se procura reducir el costo de los artículos básicos de consumo -alimentos, textiles, materiale de construcción- porque de ese modo tendrían una repercusión mucho mayor en la absorción de mano de obra y en el aumento del ingreso real.

Con respecto al problema de la escala productiva apropiada a los países periféricos, Prebisch sostiene también que ellos deben enfrentar una situación distinta a la que enfrentaron los centros al inicio de su industrialización. En estos últimos, la escala productiva fue aumentando paulatinamente, guardando cierta armonía con el crecimiento del ingreso y de la demanda interna y externa, mientras

/que aquellos

que aquellos enfrentan el desafío de tener que emplear una escala muy superior a su nivel de demanda efectiva. Como ya se ha señalado, los países periféricos deben evitar "desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro" pues ello contribuye a provocar un excesivo 'fraccionamiento' de los mercados, y al contrario, deben promover una especialización productiva, que unida a una "política clarividente de interdependencia económica", pueda salvar el obstáculo que el bajo nivel de demanda presenta a la organización productiva en gran escala. O sea, ya que resulta muy difícil adaptar las escalas productivas al tamaño de los mercados de los países periféricos, la política más adecuada consiste en integrar sus mercados para alcanzar el nivel adecuado.

La asistencia técnica en todos estos campos debería ampliarse para poder desempeñar el papel que le corresponde en el desarrollo, en especial por el impulso que puede dar al aumento de productividad al hacer posible un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en las principales actividades productivas; pero sus lineamientos de política deben ser compatibles con los principios que orientan al programa de desarrollo en general y a la política tecnológica en particular. Sería un error creer que la asistencia técnica debería limitarse a proveer soluciones rápidas mediante el asesoramiento de corto plazo, ya que el aumento estable de la productividad sólo puede lograrse "mediante la elevación progresiva del nivel educativo de la población y por la capacitación técnica, tanto de los dirigentes especializados como de los obreros calificados y de los trabajadores en general" (1954-61). Por ello reclama una acción 'inmediata y vigorosa' para aumentar la acción en este campo, lo que requeriría no sólo expandir la enseñanza técnica sino adecuar la educación en general a las necesidades del desarrollo.

5. La acumulación de capital

Desde el comienzo Prebisch otorga una gran importancia a la acumulación de capital en el desarrollo; en todas las ramas de la actividad económica "el problema de la productividad es en última instancia un problema de inversiones. No podrá aumentarse persistentemente la productividad sin acrecentar la cantidad de capital" (1951-14). Sin embargo, esa acumulación de capital no se refiere sólo a los bienes físicos sino también a la "capacidad de organizar, dirigir y administrar ...

/y a

y a la destreza técnica de los trabajadores /que/ permiten aprovechar eficazmente esos bienes en las distintas fases del proceso productivo" (1950-76/77). La inversión debe 'repartirse juiciosamente' en ambos campos con el fin de obtener el máximo incremento de productividad.

Si se compara la situación actual de los países periféricos con la que enfrentaron los países centrales cuando comenzaron su industrialización, se advierte que esos dos aspectos de la acumulación se presentan más complicados para los primeros. Por un lado, en los centros fue más armónica la relación dinámica entre acumulación y progreso técnico; en efecto, las innovaciones técnicas intensivas en capital se fueron incorporando "a medida que el aumento de la productividad, del ingreso y del ahorro las hacían económicamente posibles y convenientes". En la periferia, a pesar de la ventaja de encontrar la técnica ya disponible, es necesario adecuarse a las exigencias de un nivel tecnológico de alta densidad de capital que requiere una considerable acumulación. En consecuencia, el retraso de su industrialización obliga a la periferia a realizar un mayor esfuerzo relativo de acumulación:

> "Cuanto más tarde llega la técnica moderna a un país de la periferia, tanto más agudo es el contraste entre el exiguo monto de su ingreso y la considerable magnitud del capital necesario para aumentar rápidamente ese ingreso" (1950-67).

Por otro, en la formación de las capacidades gerenciales y ejecutivas de empresarios y obreros también se manifiesta un contraste semejante en el período inicial de la industrialización entre los centros y la periferia pues en los primeros esas capacidades se desenvolvieron progresiva y armónicamente con el progreso técnico, sobre la base de una experiencia artesanal de larga data, mientras que en la segunda, a causa de la penetración incompleta e irregular de la técnica moderna durante el desarrollo hacia afuera, pervive una proporción importante de mano de obra con escasa o nula formación.

La tasa de acumulación no es pequeña o grande en sí misma sino en relación con los objetivos del desarrollo y las exigencias de la técnica moderna y, desde ambos puntos de vista es enorme el esfuerzo que los países periféricos deben realizar para quebrar el 'círculo vicioso' según el cual la baja productividad es a la vez causa y consecuencia de una baja tasa de acumulación. La acción

/orientada a

orientada a quebrar ese círculo vicioso debe basarse tanto en el ahorro interno como en la inversión extranjera, pero ambos componentes tendrán una importancia diferente a la que tuvieron en el desarrollo hacia afuera. En este tipo de desarrollo el esfuerzo de acumulación descansó en la inversión externa, mientras que en el nuevo tipo de desarrollo "la mayor parte de la capitalización ha de salir del propio ahorro de los países en desarrollo" (1951-3) y la inversión exter sólo ha de tener un papel significativo en la difícil etapa inicial en la que debe quebrarse aquel círculo vicioso; sin embargo, este papel será siempre 'suplementari y deberá irse reduciendo a medida que el aumento del nivel de ingreso permita incrementar el ahorro interno.

a) El ahorro interno

La principal cuestión socioeconómica respecto a esta política consiste en determinar sobre qué grupo social debe recaer el esfuerzo de aumentar el ahorro interno. De partida subraya que éste no puede realizarse comprimiendo "el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo" pero sí el de aquellos estratos de altos ingresos que han asimilado "con premura modos de existencia que los países de técnica más avanzada han logrado progresivamente, /como también/ ciertos tipos de gastos fiscales que no aumentan directa ni indirectamente la productividad" (1949-3). El criterio fundamental debe consistir, entonces, en comprimir el consumo de los estratos altos y el gasto público improductivo y en utilizar el ahorro así obtenido de la manera más eficiente, acorde con los fines del desarrollo, de manera de estimular el proceso mediante el cual inversiones productivas "realizadas en bienes de capital eficaces, acrecientan inmediatamente la productividad del trabajo y desarrollan un margen de ahorro que, transformado en nuevas inversiones, dará nuevos incrementos de productividad" (1949-15).

Sus recomendaciones acerca de los procedimientos mediante los cuales puede realizarse esa transferencia de ingresos son compatibles con esa distribución social del esfuerzo de acumulación; en este sentido reitera que la redistribución regresiva puede haber sido históricamente un mecanismo favorable a la acumulación pero es éticamente inaceptable por su 'costo social' e ineficiente en cuanto a sus resultados económicos. Sus ideas sobre este punto las plantea en relación con el uso de la inflación como procedimiento para provocar una redistribución regresiva y, en consecuencia, un 'ahorro forzado', y ellas constituyen un antecedente importante de sus planteamientos posteriores sobre la acumulación de capital.

/Su desacuerdo

Su desacuerdo con esa política se basa en diversas razones. Ante todo, es muy probable que los grupos favorecidos por ella destinen una parte importante de su mayor ingreso a aumentar el consumo y no la acumulación productiva, lo que implica un desperdicio del potencial de acumulación y un uso inapropiado de las reservas en moneda extranjera que se gastarían en la importación de artículos no esenciales para el desarrollo económico. Además, y en tanto ese ahorro forzado es extraído de "capas numerosas de la colectividad, sin que le fuera dado recoger sus frutos", es probable que estimule 'agudos antagonismos sociales'; de todos modos, aunque fuese socialmente posible aplicarlo, no es un procedimiento deseable.

Por ello, el sistema impositivo debe jugar un papel decisivo en la formación de ahorro interno a través de medidas que estimulen la capitalización y limiten el consumo mediante incentivos directos, impuestos progresivos al gasto y al consumo, y control de cambios, además de usarlo para estimular el mejor aprovechamiento de la tierra. Si además de incentivar la acumulación privada, el sistema impositivo aumentara los ingresos fiscales sería necesario que ellos se asignaran de acuerdo a las prioridades del desarrollo y no contribuyeran a aumentar los gastos improductivos del Estado.

Si pese a esas medidas, el destino que los grupos de altos ingresos y el Estado dieran a sus recursos crecientes no fuera apropiado a los fines del desarrollo

> "habría que preguntarse seriamente si no habría posibilidad de encontrar otras formas de ahorro (espontáneas o de determinación colectiva) que, sin los inconvenientes sociales del ahorro forzado, permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines productivos" (1949-16).
>
> Y sobre esas 'otras formas de ahorro' sugiere que "es obvio que sería preferible para la masa de la población ceder parte de su ingreso real mediante un acto de ahorro destinado a la capitalización productiva, conservando su pleno derecho a él, que dejárselo extraer por el alza inflacionaria de los precios" (1951-13).

b) La inversión extranjera

Prebisch analiza cuidadosamente el papel que la inversión extranjera debe jugar en la acumulación de capital de la periferia, las necesidades que debe satisfacer, las modalidades que son más propicias, los obstáculos que se le oponen y los peligros que encierra su incorporación indiscriminada.

/Su necesidad

Su necesidad es evidente, en especial en la difícil primera etapa en que debe superarse la barrera que el bajo nivel de ingreso antepone a la formación de capital; en esa etapa, su utilización puede influir sobre la distribución social del esfuerzo pues permitiría evitar que esa carga recayera también en los estratos bajos. "En ausencia de tal concurso sería inevitable comprimir el consumo de las masas populares -ya de suyo precario- oponiéndose con invariable firmeza al muy justificado empeño de acrecentarlo" (1954-6).

Dada la diversidad de situaciones no resulta fácil determinar una cifra que establezca con precisión la cuantía de la inversión extranjera deseable y posible; sin embargo, a menudo subraya que debe ser complementaria del imprescindible ahorro interno. Asimismo, la composición de esa inversión tiene también mucha importancia; en este sentido le preocupa la tendencia a que aumente la inversión privada en desmedro de la proveniente de las instituciones internacionales de crédito. Por diversos motivos el segundo tipo de inversión es mucho más conveniente que el primero pues, en ausencia de un mercado internacional de bonos, podría hacer posible que los países latinoamericanos accedieran a préstamos con tasas de interés relativamente bajas y a plazos razonables destinados a inversiones públicas, en especial en infraestructura física.

Las inversiones de capital privado deben ser evaluadas cuidadosamente porque son más costosas, la mayor parte de las veces no contribuyen con capital nuevo pues sólo son reinversiones de capital, las remesas financieras necesarias para servir y amortizar el capital suelen exceder a las inversiones y afectar desfavorablemente el balance de pagos y, finalmente, las empresas extranjeras a menudo utilizan crédito local pero giran sus beneficios al exterior como si fuesen provenientes de capital extranjero.

En estas condiciones no le cabe duda que la solución básica al problema de la inversión extranjera consiste en expandir los créditos internacionales públicos para lo cual resulta imprescindible ampliar y fortalecer las instituciones internacionales de crédito y reabrir el mercado de bonos privados. Diversos obstáculos se oponen a la expansión de los recursos públicos internacionales. Como en los centros existe renuencia a otorgar esos recursos, debido a que se considera que ellos no serán apropiadamente utilizados, es necesario cambiar esa actitud reiterando que no se trata de donaciones sino de préstamos, que ellos irán acompañados de un considerable esfuerzo interno de acumulación, y que su utilización

/será ordenada

será ordenada en programas de inversiones orientados a alcanzar la mayor eficiencia económica y social. La existencia de programas de inversión tiene importancia principal pues no sólo constituirían un instrumento imprescindible para estabilizar y ordenar la acción de las instituciones de crédito y de los gobiernos de los países receptores, sino que ayudarían a que en estos últimos el estímulo del financiamiento externo aumente el interés por solucionar los problemas del desarrollo.

No cabe entrar en los análisis que Prebisch realiza acerca de otros obstáculos, que derivan tanto de las condiciones que imponen las instituciones como de la situación de los países receptores, ni tampoco considerar los que afectan en especial a la inversión privada. En esta presentación general sólo cabe reiterar que a su juicio la inversión extranjera suele ser necesaria, sobre todo en las primeras etapas, para alcanzar los objetivos del desarrollo sin someter a la masa de la población a un esfuerzo excesivo de acumulación; pero debe ser incorporada de manera complementaria a la nacional, ya que el esfuerzo interno debe ser preponderante, y hacerlo sobre todo a través de instituciones públicas, tanto en los países prestamistas como receptores, a fin de conseguir las mejores condiciones para estos últimos y asegurar que su utilización redunde en beneficio de toda la sociedad.

6. La programación y el papel del Estado

Así esbozados los ámbitos principales de la política de desarrollo, Prebisch presenta los lineamientos básicos de la programación, que constituye el método adecuado para aplicar esa política de una manera sistemática. La política de desarrollo constituye el objeto de la programación; en efecto, un programa puede ser definido como "la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo" (1951-18). Sus ideas sobre este tema son muy interesantes porque presentan bajo una nueva luz tanto su preocupación por la orientación racional del proceso económico como sus planteamientos sobre el orden político-institucional que debería enmarcar la actividad de los agentes económicos.

Un programa de desarrollo debe estar orientado, en cuanto a su forma, por tres principios básicos: el 'orden', "establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que se dispone, las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelaciones y las distintas formas en que ha de operarse

/con esos

con esos medios para satisfacerlas"; la 'previsión', no sólo formula esas relaciones para el presente sino también para el futuro, a fin de ordenar la secuencia de acciones en el tiempo y prever posibles obstáculos; y, finalmente, la 'eficacia', se expresa en el empleo más racional de los recursos disponibles.

A fin de satisfacer estos principios el programa debe tener un carácter 'total', es decir, abarcar tanto las acciones estatales como privadas, integrándolas de una manera coherente. El programa no puede referirse sólo a las acciones estatales pues debe determinar las necesidades globales de inversión y dar al conjunto de ellas un alto grado de consistencia; asimismo, no puede reducirse a una mera lista de proyectos individuales aunque cada uno de ellos, juzgado aisladamente, sea técnicamente correcto. Sus objetivos se refieren al conjunto de la sociedad y, por lo tanto, su ámbito de acción debe tener una amplitud apropiada; si se desea otorgar racionalidad al proceso económico en su conjunto es necesario orientar de consuno la acción del Estado y de los agentes económicos privados. En consecuencia, el programa debe involucrar la inversión pública y la privada -esta última sobre una base puramente estimativa- y todas las medidas de política que influyan directa o indirectamente sobre su realización.

Desde el punto de vista de la finalidad más específica de los programas distingue dos tipos principales, el anticíclico y el de desarrollo propiamente dicho; y si bien con el tiempo tiende a incluir al primero en el segundo, conviene aclarar la diferencia entre ambos.

a) El programa anticíclico

El desarrollo económico en el sistema capitalista se lleva a cabo a través de ciclos que afectan a los países centrales y a los periféricos, aunque en distinta forma y grado, y estos últimos no deben suponer que la elevación de su nivel de desarrollo les permitirá por sí sólo ahuyentar las crisis provocadas por esas fluctuaciones. Por ello, el programa de desarrollo debe ser acompañado por uno de finalidad anticíclica, que permita reducir la vulnerabilidad exterior y mantener el máximo nivel posible de ocupación e ingreso a pesar de los vaivenes de las exportaciones.

> El programa anticíclico es un "complemento indispensable de la política de desarrollo económico a largo plazo. Pues la industria /.../ hará resaltar la vulnerabilidad de la periferia a las fluctuaciones y contingencias del centro. No basta aumentar la productividad absorbiendo con

/ella factores

ella factores desocupados y mal ocupados. Hay que evitar también que una vez lograda la ocupación productiva de sus factores, se vuelve a desocuparlos por obra de las fluctuaciones cíclicas" (1949-23).

Las principales medidas de una política anticíclica son de dos tipos, estructurales y anticíclicas en sentido estricto. Las estructurales se refieren al núcleo de la política de desarrollo que al fortalecer la economía, reducir el coeficiente de importaciones y cambiar la composición de las mismas, permite hacer frente con mayor vigor a las contingencias exteriores. Las anticíclicas en sentido estricto se basan en el criterio de acumular reservas en las épocas de bonanza para usarlas en las de recesión (véase 1954, p. 80 y ss.).

Si este último criterio se aplicase de manera rígida -lo que resultaría muy difícil por razones políticas- se resentiría la tasa de desarrollo, por lo que conviene flexibilizarlo mediante una combinación de esfuerzo interno y cooperación internacional. En la creciente, los países periféricos captarían los mayores ingresos de sus exportaciones y los aplicarían a proyectos de desarrollo previo acuerdo con instituciones internacionales de crédito; en la menguante, si las cantidades o precios de las exportaciones hubiesen caído por debajo de cierto límite, esas instituciones garantizarían a los países, mediante préstamos equivalentes, la necesaria liquidez para paliar sus dificultades.

Pero esta caída puede ser tan profunda que no basten las reservas acumuladas en la creciente; si así fuera, sería necesario aplicar medidas adicionales de índole internacional. Entre ellas, sugiere la regulación de los mercados de productos primarios por organismos internacionales con el fin de reducir las fluctuaciones de los precios; la constitución de reservas a través de la acción conjunta de países exportadores e importadores cuando los precios caigan por debajo de cierto mínimo; el control de los excedentes de productos primarios de los centros, y un mayor acceso a créditos internacionales orientados a salvar las dificultades de balance de pagos (todo lo cual anticipa las propuestas que presentaría en UNCTAD años después).

b) El programa de desarrollo y el ordenamiento institucional

Desde el punto de vista técnico la formulación de un programa de desarrollo constituye un complejo ejercicio mediante el cual se compatibilizan de una manera dinámica todos los componentes significativos de la política de desarrollo. A partir de metas de crecimiento globales, y con el apoyo de coeficientes técnicos,

/se van

se van imbricando todos esos componentes: inversión, ahorro interno, consumo, inversión extranjera, demanda, producto, ingreso, importaciones, exportaciones, etc. En pasos sucesivos se detalla el programa por sectores y mediante un movimiento de vaivén entre lo general y lo particular se alcanza un ajuste cada vez más preciso.

El proceso es conocido y no es necesario repetirlo. Pero sí cabe preguntarse por la respuesta que brinda Prebisch a algunas de sus implicaciones políticas, en especial ¿quiénes deben tomar y ejecutar las decisiones acerca del qué, cuánto y cómo del proceso económico? En primer lugar, en cuanto a la toma de decisiones, diferencia las funciones y responsabilidades de los técnicos y de los políticos. El papel de los técnicos consiste en presentar opciones, con la mayor objetividad, a las autoridades políticas, sobre las que recae la responsabilidad de la toma de decisiones. "Estas decisiones no conciernen a los técnicos en su calidad de tales: /su papel consiste en/ presentar con objetiva imparcialidad las distintas alternativas, lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos" (1955-18); si se atienen a este principio podrán salvaguardar la neutralidad de la técnica de programación y no dejarse tentar por la ilusión tecnocrática. Siempre convendrá recordar a los planificadores que "traducir las hipótesis numéricas en hechos vivos tropieza con dificultades considerables" (1955-9).

De todos modos, políticos y técnicos pertenecen al aparato del estado, por lo que surge la cuestión crucial acerca del papel que le otorga a éste y a la empresa privada en la ejecución del programa de desarrollo. De partida, quiere disipar la idea de que la programación implica necesariamente la regimentación de la economía por el estado; a su juicio, puede existir una fuerte intervención estatal sin programación y, viceversa, puede concebirse un programa con un mínimo de intervención. Como la empresa privada debe jugar un papel fundamental en el programa de desarrollo sugiere un tipo de intervención estatal que no pretenda 'regular' el comportamiento privado sino crear las condiciones que lo orienten y estimulen en el sentido apropiado.

Cuando reafirma el papel de la empresa privada está refiriéndose en especial a la nacional; se debe estimular al empresario latinoamericano porque "el problema del desarrollo es demasiado vasto y apremiante para que pueda y deba esperarse de la iniciativa privada extranjera una acción decisiva". Estados Unidos, "que apoya a la empresa norteamericana que invierte en el extranjero y presta atención en todo momento a sus intereses" (1954-8) debería contribuir también a estimular la iniciativa privada latinoamericana, ofreciéndole un fácil acceso a las fuentes de capital y de técnica internacionales.

/Prebisch sostiene

Prebisch sostiene que en el desarrollo de la periferia el Estado debe jugar un papel más decisivo que el que le asigna el modelo liberal clásico, tanto en la toma como en la ejecución de decisiones.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones concibe un 'Estado planificador' -para utilizar un término que Myrdal popularizaría años después- que brinde racionalidad sustantiva e instrumental al proceso económico en su conjunto; es decir, que defina sus objetivos fundamentales y los medios más adecuados para alcanzarlos. Esta función planificadora del Estado le parece imprescindible dado que está convencido que así podrían alcanzarse mejores resultados que si se dejara librado el proceso a las fuerzas del mercado; los obstáculos y desequilibrios del desarrollo sólo podrían ser superados mediante la acción deliberada de un actor que tuviese objetivos comunitarios y visión de conjunto y de largo alcance. Como en otros aspectos del desarrollo, la periferia debe construir el orden institucional que le resulte apropiado a sus necesidades y no imitar modelos históricos o doctrinarios surgidos en otras latitudes; ello es así no sólo por la especificidad de su situación sino también porque el Estado actual de los centros se asemeja poco al que ellos tuvieron en el inicio de su desarrollo. Además, el hecho de que el Estado ordene el funcionamiento del conjunto de la sociedad no implica necesariamente autoritarismo político; la vigencia de instituciones y mecanismos democráticos dentro del Estado puede garantizar ese carácter al proceso de toma de decisiones económicas.

En la ejecución de esas decisiones Prebisch concibe un "equilibrio" entre el Estado y la empresa privada; esta última es la ejecutora principal de aquellas decisiones mientras que el Estado orienta, estimula, favorece o desanima a los agentes privados. Los ámbitos principales de política en los cuales se expresa esta combinación de esfuerzos estatales y privados son los que se han presentado en las páginas anteriores, relativos a la industrialización, el sector externo, la tecnología y la acumulación de capital.

El tipo de intervención estatal que Prebisch propugna se manifiesta de dos maneras. Por un lado, mediante el programa de inversiones del Estado, orientado en especial a la infraestructura física, a la energía, a la formación de recursos humanos, al desarrollo tecnológico, y a todos aquellos sectores productivos en los cuales no es suficiente la inversión privada. Por otro, mediante los instrumentos convencionales de política tales como los monetarios, cambiarios, arancelarios y fiscales, que le son útiles para influir en el sentido deseado sobre los agentes económicos. Lo que tiene en mente es un Estado planificador, no un Estado productor que intervenga directamente en la producción; pero el margen de influencia que le confiere es considerable ya que sobre él descansa la responsabilidad por el impulso, la conducción y el resultado final del programa de desarrollo.

II. EL PROGRAMA DE DESARROLLO EN LOS AÑOS SESENTA

Cuando se comparan las obras que Prebisch escribió durante los años sesenta con las que constituyen su programa cepalino inicial se destacan algunos elementos nuevos, tales como el énfasis en las reformas estructurales y la incorporación de aspectos sociológicos a su interpretación del desarrollo económico, pero la estructura fundamental de su diagnóstico y su política de desarrollo permanece inalterada. Más bien, podría decirse que durante esta década realiza un esfuerzo considerable para ordenar y sintetizar su pensamiento de modo que aquella estructura resalte con claridad y pueda convertirse en un instrumento eficaz para orientar la acción; el carácter pragmático de su pensamiento, presente desde un inicio, impera de manera decisiva durante esta etapa.

En principio, retoma sus ideas sobre el objetivo principal que debe orientar el desarrollo, para lo cual plantea el concepto de "suficiencia dinámica". Este concepto enraíza en su concepción anterior, pero constituye su nuevo leit motiv, sustituyendo en cierto modo a su antiguo lema "el progreso técnico y sus frutos".

Sobre la base de ese objetivo principal elabora su diagnóstico, presentándolo en torno a los dos obstáculos principales que se oponen a su logro: el estrangulamiento interno y el externo. El estrangulamiento intero se refiere a las dificultades para alcanzar una tasa adecuada de acumulación de capital y darle a éste un uso acorde con las necesidades del desarrollo; a su vez, estas dificultades son analizadas y ordenadas en relación a las consecuencias que provocan dos fenómenos básicos: la naturaleza peculiar de la estructura económico-social existente en los países periféricos y el rezago con que estos países inician su industrialización. El estrangulamiento externo se refiere a las dificultades para satisfacer la demanda de importaciones que exige el desarrollo, y es planteado a partir del concepto clave de "capacidad para importar"; la exploración de esas dificultades lo obliga a retornar a los problemas que derivan de la posición y función que ocupan los países de la periferia en la economía mundial.

Sobre ambos fundamentos -objetivo y diagnóstico- formula su política de desarrollo, que puede dividirse en dos ámbitos complementarios. Por un lado, el esfuerzo interno, que debe orientarse, sobre todo, a realizar las reformas

/estructurales que

estructurales que liberen las fuerzas contenidas del desarrollo y a orientar esas fuerzas en el sentido deseado mediante una acción que tiene su núcleo en la acumulación y uso del capital. Por otro, la cooperación internacional que, a su vez, se divide en dos grandes ámbitos: la cooperación financiera que debe apoyar al esfuerzo interno de acumulación de capital; y la cooperación comercial, que debe ayudar a superar el estrangulamiento externo.

Esta es la estructura fundamental de su pensamiento durante los años sesenta, sobre la cual elabora sus principales documentos de la época, en especial, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, (1963) que constituye su despedida como Secretario Ejecutivo de la CEPAL; los dos informes que presenta como Secretario General de UNCTAD, Nueva política comercial para el desarrollo (1964) y Hacia una estrategia global del desarrollo (1968); y Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina (1970), que constituye su escrito más importante como Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

A. ABSORCION PRODUCTIVA DE FUERZA DE TRABAJO Y SUFICIENCIA DINAMICA

Tal como se ha dicho, Prebisch ordena su diagnóstico y su política de desarrollo en torno a un objetivo principal: la suficiencia del dinamismo interno del desarrollo de los países de América Latina. Infortunadamente, el concepto de suficiencia dinámica ha dado lugar a muchos malentendidos, derivados en buena medida del hecho que Prebisch ha solido utilizar su antónimo "insuficiencia dinámica"; por esta razón se ha creído que lo considera sinónimo de estancamiento económico. En realidad, la suficiencia o insuficiencia dinámica se refieren a la absorción productiva de fuerza de trabajo. En este sentido, el concepto puede ser utilizado como medida para evaluar el desempeño pasado de una economía, desde el punto de vista de su capacidad para brindar ocupación productiva a su fuerza de trabajo, y como criterio básico para determinar el esfuerzo que una economía debería realizar si se propusiera lograr aquella absorción durante un período determinado. O sea, es un concepto operacional que permite estimar el dinamismo económico -como evaluación del desempeño pasado o del esfuerzo futuro- en relación con la absorción productiva de fuerza de trabajo.

/Como es

Como es evidente, la absorción productiva de fuerza de trabajo es una manera sintética de denominar el núcleo fundamental del desarrollo económico, al que siempre ha concebido como un proceso de transición

> "hacia etapas superiores de técnica productiva en que toda la población activa tenga la oportunidad de adquirir niveles de productividad similares a los de los países avanzados" (1961b-6).

Naturalmente, en las distintas situaciones concretas el grado de suficiencia dinámica requerido para absorber a toda la fuerzaade trabajo variará de acuerdo a un conjunto de condiciones, entre las cuales destacan las referidas a la tecnología utilizada y a la magnitud de la población que debe ser absorbida; por esos motivos en cada caso concreto existe

> "un ritmo máximo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud" (1963-29).

El concepto de suficiencia dinámica pone de manifiesto la vinculación existente entre su formulación originaria y la de los años sesenta, y resalta la continuidad de su pensamiento.

Como se ha señalado en la primera parte de este ensayo, Prebisch presenta su idea inicial de desarrollo mediante la fórmula "el progreso técnico y sus frutos"; detrás de la aparente simpleza de la misma se perciben los diversos componentes que abarca, referidos en especial a la generación, apropiación, distribución, propagación y uso del progreso técnico y sus frutos en los ámbitos nacional e internacional.

Su punto de partida lo constituye la desigual distribución internacional de aquellos frutos; la búsqueda de una explicación de ese hecho empírico, que refuta a la teoría convencional del comercio internacional, lo conduce a explorar las condiciones económicas que favorecen el incremento de los mismos -sobre todo el progreso técnico y la acumulación de capital-, su propagación internacional y los mecanismos por medio de los cuales los centros logran retener los que ellos generan y apropiarse de parte de los producidos en la periferia.

Cuando su perspectiva de análisis cambia del ámbito internacional al interno de las economías periféricas el fenómeno que le sirve de punto de partida es la penetración y propagación en ellas del progreso técnico y sus frutos;

/en la

en la interpretación de estos fenómenos Prebisch discrepa nuevamente con la toería convencional. A su juicio, esta teoría se adecua bastante bien a lo sucedido en los centros, en especial en los Estados Unidos. En este país se ha producido una considerable propagación, que se manifiesta en el hecho que ha ido conformando una estructura económica relativamente diversificada y homogénea. Además, esta propagación ha tenido en gran medida un carácter espontáneo, derivado de las transformaciones que el impulso del propio desarrollo provoca en el nivel y composición sectorial de la demanda, en el nivel de productividad y en la estructura de la fuerza de trabajo, en el nivel de remuneraciones, y en otras dimensiones de la economía. Por estas razones, y en relación a aquel país, afirma que

> "el incremento de los ingresos es pues un fenómeno de carácter general, que se propaga a todas las comarcas del país, en forma parecida a la descrita en la doctrina clásica" (1950-68).

En las economías periféricas, desde el punto de vista sectorial, la penetración es lenta y la propagación irregular, lo que les otorga un carácter heterogéneo que incide sobre la capacidad de las mismas para generar progreso técnico y retener sus frutos; desde el punto de vista social, la apropiación desigual permite que los estratos altos adopten pautas de consumo que debilitan la capacidad de acumulación de capital.

El nexo que vincula el concepto de absorción productiva con la formulación original es su teoría sobre la propagación interna del desarrollo en los países de la periferia; a su juicio, en estos países no se produce la propagación de manera espontánea como en los centros. La expansión en aquéllos de un sector dinámico -por ejemplo, el primario exportador- no tiende a propagar su aumento de productividad a otros sectores ni a redistribuir sus frutos entre todos los grupos sociales; debido a las características de su estructura las economías periféricas pueden dar lugar a un alto crecimiento del producto o ingreso por habitante manteniendo, o aún más, consolidando su especialización y heterogeneidad. O sea, en ellas puede darse un crecimiento económico concentrado, sin mucha propagación, y por ese motivo no es conveniente tomar al crecimiento del producto como indicador único de desarrollo económico. La capacidad dinámica de absorber fuerza

/de trabajo

de trabajo le parece un indicador mucho más apropiado pues implica una estimación del crecimiento y, a la vez, de su propagación; en otras palabras, de un crecimiento que va dando lugar a la conformación de una estructura cada vez más diversificada y homogénea.

También es conveniente contrastar las ideas de Prebisch, entre una etapa y otra, respecto a la propagación social del desarrollo. Al evaluar el modo que ese proceso asumió en los centros, Prebisch concluye que su considerable amplitud se debió a una combinación entre el gran impulso de los mecanismos espontáneos de propagación económica -tal como los concibe la teoría convencional-, la lucha de los grupos desfavorecidos por compartir los frutos del desarrollo, y las políticas estatales expresamente dirigidas a procurar el mismo fin. Si la situación en la periferia es muy distinta ello se debe sobre todo a que no han funcionado espontáneamente los mecanismos económicos de generación y propagación, y la política de propagación social debe poner un énfasis especial en impulsar de manera deliberada esos mecanismos. En otras palabras, la política de absorción productiva de fuerza de trabajo, en tanto constituye la manifestación cabal de la generación y propagación del crecimiento económico, es el fundamento más sólido de la propagación social de sus frutos. Por cierto, sobre todo en los años sesenta, subraya la necesidad de una política social directamente redistributiva para mejorar la situación de los grupos más desfavorecidos pero también previene a menudo contra los programas meramente redistributivistas; este tipo de programas debe ser complementario del anterior, como parte de una acción conjunta orientada a la "redistribución dinámica del ingreso", es decir, a la propagación social de un ingreso creciente, tarea que requiere una modificación profunda de las pautas vigentes de utilización de ese ingreso.

Así entroncada con su pensamiento anterior, la idea de suficiencia dinámica para la absorción productiva de la fuerza de trabajo cumple durante los años sesenta su función principal como punto de partida de sus sugerencias para la acción. Como en años anteriores, subraya que no trata de formular

> "una estrategia global para el conjunto de América Latina /sino sólo/ ofrecer una idea de las dimensiones del problema, de sus exigencias y de sus posibles resultados". Toda estrategia "tiene que ser nacional y responder a las estructuras de los países, a su grado de desarrollo y a la peculiaridad de sus problemas" (1970-256).

/La formulación

La formulación más acabada de estas sugerencias la ofrece en su obra Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina. Haciendo uso del tipo de razonamiento que había esbozado en relación a la programación, comienza por estimar las necesidades de absorción productiva, para tener una idea de la magnitud del esfuerzo a realizar; la tarea no es fácil pues supone considerar no sólo la fuerza de trabajo actualmente desocupada y subocupada, sino también la que podría quedar cesante como consecuencia de la propagación de métodos productivos más modernos y la que se incorpora como consecuencia del crecimiento de la población. En este sentido redefine conceptos que había utilizado en años anteriores, tales como los de sobrante real y virtual de fuerza de trabajo, y subraya la existencia de la fuerza de trabajo "redundante", o sea aquella de la cual "podría prescindirse sin que por ello disminuya la producción de bienes y servicios" (1970-3). Otro concepto que adquiere importancia durante los años sesenta es el de "absorción espúrea", antónimo de absorción productiva, que se refiere a la ocupación que aumenta la redundancia.

Una vez determinada la necesidad dinámica de absorción productiva, se pueden establecer los requerimientos que ella impone sobre otras dimensiones de la economía, tales como la acumulación de capital y las necesidades de importación, que serán tratadas más adelante. Asimismo, también establece exigencias sobre la estructura económica sectorial, a partir de las cuales la absorción productiva se vincula con las políticas agraria y de industrialización.

En este punto, Prebisch vuelve sobre la idea que había planteado en su programa inicial, acerca de los cambios que la propagación del desarrollo provoca en la distribución de la fuerza de trabajo. El aumento del nivel de productividad en el sector agropecuario reduce relativamente su fuerza de trabajo, del mismo modo que la industrialización disloca al artesanado preexistente; de hecho, la agricultura tradicional y el artesanado son los dos sectores que el propio desarrollo transforma de manera típica en "expelentes" de fuerza de trabajo. En estas circunstancias, los otros sectores productivos, encabezados por la industria, deben expandirse a un ritmo coherente para absorber no sólo la fuerza de trabajo que ya está desocupada o es redundante sino también la que podría terminar en esa situación a causa de la necesaria propagación del progreso técnico. Por estas razones, la trayectoria de la transición requiere que esa

/propagación y

propagación y sus impulsos principales, como la acumulación de capital -se lleve a cabo tomando en consideración de manera cuidadosa los equilibrios y compatibilidades sectoriales; lo cual refuerza su convicción que ella debe ser orientada deliberadamente sobre la base de una visión de conjunto y del respeto prioritario a los intereses generales de la comunidad.

Finalmente, la absorción productiva permitiría alcanzar dos objetivos a los que otorga la mayor importancia. Por un lado, ensancharía el mercado interno, con todas las consecuencias que ello traería aparejado sobre la estructura y el dinamismo económicos; por otro, al elevar las condiciones de vida, haría posible la integración social de las "masas rezagadas" y la reducción de la tensión social.

B. EL ESFUERZO INTERNO

1. La estructura económico-social y su reforma

El examen de la estructura económico-social aparece en el análisis de Prebisch cuando explora las causas que provocan el estrangulamiento interno, el sofocamiento de las fuerzas impulsoras del desarrollo. En efecto, la principal conclusión que extrae de esa exploración es que en aquella estructura se encuentran las causas primordiales del estrangulamiento interno, fenómeno agravado por las complicaciones que agrega el rezago del desarrollo periférico (tema que será tratado en el numeral siguiente).

Bajo la amplia cobertura del concepto estructura económico-social Prebisch abarca un conjunto de fenómenos que en parte ya había considerado en sus escritos iniciales y en parte incorpora durante los años sesenta; así, reaparecen sus ideas sobre la estructura distributiva y la agraria, a las cuales se agregan en los años sesenta los análisis críticos sobre la estructura industrial, producto del proceso sustitutivo, y algunas sugerencias sobre educación, movilidad social, estructura político-administrativa e incluso, ya en 1970, sobre la estructura de poder. A través de los elementos que va incorporando en este concepto genérico se puede advertir el intento, que encararía de frente en los años setenta, de concebir el desarrollo como un proceso global, que no puede restringirse al ámbito económico.

/Desde un

Desde un punto de vista general, el aspecto más saliente de aquella estructura es su rígida y desigual distribución de la riqueza y el ingreso; al examinar sus causas Prebisch analiza críticamente las estructuras agraria e industrial pues constituyen dos componentes principales de la estructura productiva. Por otro lado, al considerar algunas consecuencias negativas de la desigualdad distributiva presta especial atención a la adopción de pautas de consumo inapropiadas y a su influencia sobre la acumulación, a las barreras que levanta contra la movilidad social y el surgimiento de individuos dinámicos, y el uso ineficiente de los recursos materiales y humanos. Estas consecuencias lo convencen de la necesidad de realizar "reformas estructurales" en todos estos componentes de la estructura económico-social a fin de liberar las fuerzas dinámicas del desarrollo.

a) La transformación de la estructura agraria

El tema de la estructura agraria y su transformación le brinda a Prebisch una excelente oportunidad para exponer la índole del programa de acción que sugiere, en especial, los objetivos que procura y la coherencia que ellos deben tener entre sí y con otros elementos clave de la economía.

Si la estructura agraria no ha mostrado un gran dinamismo económico ello se ha debido a un conjunto de factores. Por un lado, la existencia de latifundios que por la renta cuantiosa que brindan desestimulan el progreso técnico; por otro, la tierra tiende a convertirse en fuente de renta y en seguro contra la inflación en desmedro de su significación productiva; a ello se agrega el lento crecimiento de la demanda interna de productos agrícolas, como consecuencia de la baja tasa de crecimiento global, y la reducida inversión agraria a causa de la falta de estímulo a las exportaciones, el encarecimiento de los insumos y del mercadeo, y a las políticas de cambio y precios.

Para atacar estos factores es necesario aplicar un conjunto de medidas, entre las cuales juega un papel principal la reforma del sistema de tenencia de la tierra; sin embargo, ésta debe estar subordinada a los objetivos fundamentales del desarrollo. La reforma agraria suele cumplir finalidades propiamente sociales, como la democratización de la propiedad y de los ingresos rurales, con todas las consecuencias favorables que ello trae aparejado sobre las condiciones de vida de los campesinos; pero no debe olvidarse que para Prebisch

/la eliminación

la eliminación de la rígida desigualdad de la estructura agraria es también un medio para estimular la acumulación de capital y el uso eficiente de la tierra. Si los grandes propietarios tienen comportamientos económicos inapropiados a las necesidades del desarrollo, la reforma del sistema de tenencia puede ser una necesidad; si, por el contrario, ellos poseen empresas agrarias eficientes es probable que sea más conveniente extraerles parte del excedente generado sin redistribuir la propiedad. De acuerdo con su proclividad pragmática, recomienda que toda eventual reforma de la tenencia de la tierra debe basarse en un cuidadoso examen previo de sus probables consecuencias económicas y sociales, de la democratización agraria y del aumento de productividad.

De todos modos, esa reforma no es la única medida que debiera aplicarse para aumentar el dinamismo agrario. Para ello se requiere, por un lado, que el Estado impulse la investigación agrícola, difunda sus resultados y amplíe la educación general y técnica de los campesinos; en Estados Unidos no ha sido "la iniciativa privada, movida por el interés individual, la que ha traído el progreso técnico, sino la acción del estado y de las universidades, movidos por el interés colectivo" (1963-48). Por otro, se debe incentivar las actividades agrícolas para lo cual es necesario mejorar la relación de precios internos en favor de los bienes por ellas producidos, reducir el costo del mercadeo y alentar la inversión en la agricultura. En todo ello el Estado debe jugar un papel principal.

El objetivo de elevar el dinamismo agrario tiene que ser impulsado tomando en consideración el otro objetivo más general de la absorción productiva de la fuerza de trabajo; o sea, la expansión de la agricultura debe ser acompañada por la de otras actividades económicas que tendrán que absorber la fuerza de trabajo 'expulsada' por la primera. En relación con esto -y después de reiterar las profundas diferencias que existen entre distintas zonas y países- retorna a sus sugerencias sobre política tecnológica, especialmente la necesidad de poner énfasis en las técnicas que aumentan los rendimientos de la tierra antes que en las que economizan mano de obra, lo que no siempre coincide con los intereses de los empresarios que suelen impulsar "la mecanización sin tener en cuenta los efectos sociales de su actitud" (1963-46).

/De todos

De todos modos, el necesario aumento de la producción agraria no podría lograrse principalmente por el incremento de la superficie en explotación ya que se han ido reduciendo las tierras de fácil acceso y es muy alto el costo de incorporación de las nuevas; y tampoco sería conveniente que así fuera porque el nivel de vida de la población rural mejora mucho más cuando se coloca el acento en los aumentos de productividad.

Asimismo, aquel aumento productivo tiene que ser coherente con el aumento de la demanda interna y externa de manera de impedir que se produzca una oferta excesiva que deteriore relativamente los precios agrícolas, transfiriendo parte de sus excedentes hacia otros sectores o hacia el exterior.

En suma, el desarrollo agrario debería orientarse, como todo otro desarrollo sectorial, al aumento de su nivel de productividad y a la propagación social de sus resultados. Para alcanzar estos objetivos puede ser necesario redistribuir la propiedad de la tierra -lo que también podría justificarse por razones sociales y políticas- pero esta última debe subordinarse a aquellos objetivos, tanto en lo relativo a su realización como a la forma concreta en que debería llevarse a cabo. A su vez, el desarrollo agrario debe ser compatible con los objetivos globales del desarrollo de tal modo que no contribuya a aumentar el 'sobrante' de fuerza de trabajo ni a sobrepasar los límites de la demanda de productos agrícolas, provocando una merma relativa de sus precios. Tanto en éste como en otros casos, subraya que las reformas estructurales, incluida la reforma agraria, no deben aplicarse de acuerdo a un rígido criterio general; ellas son, sobre todo, instrumentos para el logro de otros fines más amplios y deben ser aplicadas si son útiles al logro de estos fines, haciéndolo de una manera acorde a las circunstancias particulares de cada situación concreta.

b) La transformación de la estructura industrial

Por las razones mencionadas más de una vez en esta Introducción, Prebisch otorga un papel decisivo a la industrialización, tanto en su programa inicial como en sus sugerencias de los años sesenta. Sin embargo, nunca sostuvo que ella es un fin en sí misma ni tampoco un medio para alcanzar fines políticos; a su juicio, es un instrumento para alcanzar el desarrollo, que en los años sesenta sintetiza en la fórmula relativa a la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Este es el objetivo a partir del cual debe ser evaluada y orientada.

/Pese a

Pese a la claridad e insistencia con que presenta sus puntos de vista, ellos han sido a menudo malinterpretados, convirtiendo a Prebisch en un defensor a ultranza de cualquier tipo de industrialización y en el principal responsable doctrinario de los errores y excesos cometidos durante la aplicación del denominado "modelo de industrialización sustitutiva". Estos críticos, en general, no se han tomado el trabajo de leer los textos pertinentes; si lo hubieran hecho habrían advertido no sólo el sentido que Prebisch le confiere a la industrialización sino también que él mismo es un crítico severo de la forma en que se llevó a cabo este proceso.

Hasta fines de los años cincuenta, él concentró sus esfuerzos en justificar la industrialización y en aclarar el sentido y límites que la misma debía tener; sus ideas van ganando en precisión y coherencia hasta que en 1959 presenta una versión definitiva en La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano). Pero a partir de comienzos de la década de los sesenta vuelve otra vez su mirada sobre la realidad y decide llamar la atención sobre las "fallas fundamentales" de la industrialización de América Latina.

La primera de esas fallas consiste en una excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno, en desmedro de las exportaciones industriales, lo que ha provocado una excesiva diversificación de la producción que, siendo estrechos los mercados, trae aparejada ineficiencia y altos costos; sin embargo, no debe olvidarse que esa orientación fue en buena medida una consecuencia inevitable de la falta de estímulo internacional a las exportaciones industriales de la periferia durante aquellos años.

> "La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado -mediante aranceles u otras restricciones- la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desarrollado así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido con

/diferencias de

diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos. Sin embargo, no habría bastado poner a la producción exportable en el mismo pie de igualdad que la producción interna. En los grandes centros se habrían necesitado medidas que facilitaran ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo dando a éstos mayor capacidad para importar precisamente aquellos productos en que son más grandes las diferencias de costos. Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales". (1961-19/20).

Los defectos de ese proceso son evidentes pero "¿Puede haber existido otra alternativa? ¿Se concibe que los países industriales, en ese empeño de luchar contra la depresión con aranceles y otras restricciones estimularan las importaciones de productos industriales provenientes de la periferia? Desde luego que no, ni se concibe tampoco que ante la facilidad de sustituir importaciones, a favor de una fuerte protección y con un mercado interno relativamente seguro y creciente los países que se iniciaban de ese modo en la industrialización desviaran sus esfuerzos hacia mercados exteriores hostiles y arriesgados" (1964-31/32).

La segunda falla, que también contribuye a aumentar la ineficiencia industrial, radica en que la industrialización se ha orientado a sustituir productos terminados, en especial de consumo; ello fue sin duda lo más fácil pero no necesariamente lo más eficiente, sobre todo si se toman en cuenta los costos internacionales. La tercera falla surge de las dos anteriores: una estructura industrial muy diversificada pero concentrada en la producción de bienes finales impone una pesada carga de importaciones de materias primas y productos intermedios sin los cuales no puede funcionar. Esas condiciones generan un nuevo tipo de vulnerabilidad externa pues cuando se comprime la capacidad de importar se afecta directamente el ritmo de desarrollo industrial.

/Ante esas

Ante esas fallas, Prebisch no tiene duda que la estructura industrial que las originó debe ser radicalmente transformada para construir una que sea mucho más eficiente. La excesiva diversificación debe dar paso a una estructura especializada en la producción de aquellos bienes a los que es más ventajoso dedicarse: la producción de bienes finales debe reorientarse hacia una profundización de la estructura industrial que reduzca la dependencia de insumos importados; y el desarrollo aislado de las industrias nacionales debe abrirse hacia los mercados regional y mundial. Por cierto, tomando en consideración la estrechez de los mercados nacionales, la última recomendación de política se convierte en condición de las otras dos, pues sin un impulso considerable de su comercio de manufacturas la mayoría de los países de la periferia no serían capaces de especializar y profundizar su producción industrial.

Su sugerencia de reorientar el desarrollo industrial no implica que reniegue de la sustitución y la protección pues ambas siguen siendo imprescindibles para impulsar la industrialización y deben ser utilizadas para que contribuyan a que los países periféricos realicen las transformaciones estructurales que son necesarias -en especial en la industria y el comercio exterior- para lograr una inserción distinta en la economía internacional que sea a la vez más equilibrada con los centros y favorable a un desarrollo menos subordinado a los vaivenes de sus exportaciones. Si se atienen a esa finalidad, la sustitución y la protección no tendrían que reducir la participación de los países periféricos en el comercio mundial pues sólo ayudarían a cambiar la composición de la producción industrial, de las exportaciones y de las importaciones de los países de la periferia. Esto es así para la periferia, porque si los centros sustituyen productos primarios importados de la periferia o protegen a los que ellos producen sí contribuyen a reducir el comercio mundial pues debilitan las exportaciones periféricas y, por ende, su capacidad para importar.

Esta es la razón por la que reitera que no debería aplicarse por igual a centros y periferia el concepto de reciprocidad arancelaria pues ello implica tratar como iguales a países que son afectados de manera inversa por la tendencia a la disparidad de elasticidades.

/Además, tanto

Además, tanto la sustitución como la protección son medidas que deben aplicarse con prudencia y dentro de límites que no amparen la ineficiencia, como subrayó en su programa inicial. En los años sesenta vuelve a insistir en la necesidad de respetar esos límites que se refieren tanto al nivel hasta el cual sería posible impulsar la industrialización como a los extremos iniciales y finales en que sería apropiado comenzar a impulsarla o dejarla de lado en favor de otras actividades.

En cuanto a las condiciones que influyen sobre el nivel de industrialización que sería posible alcanzar destaca la capacidad de acumulación de capital -físico y humano, externo e interno-, la demanda potencial interna y externa de bienes industriales, y la capacidad para importar los bienes que serían necesarios para llevar adelante el proceso.

El problema de cuando es apropiado que comience la industrialización y hasta donde conviene que avance suele estar vinculado a criterios políticos, que tienen que ver con objetivos de poder y autonomía nacionales, y con razones ligados a una adecuada asignación de recursos. Sin embargo, como en el programa inicial, considera únicamente estas últimas pues sólo ellas podrían ayudar a decidir los límites apropiados de la industrialización desde un punto de vista económico.

La discusión sobre el límite inicial la plantea en relación con dos tipos posibles de industrialización; espontánea y deliberada. Parte del supuesto de que la diferencia de niveles de salarios entre centros y periferia no es suficiente para cubrir la brecha que existe entre sus productividades -o sea, el nivel de salarios industriales en la periferia sería más alto de lo que debiera ser en relación a su productividad- y, en consecuencia, existen dos alternativas en relación al límite inicial. Según el criterio de la industrialización espontánea, debería alcanzarse el punto en que debido a la disminución de los salarios se equilibran las productividades y los salarios entre centros y periferia; sólo en ese punto, en que la producción interna tendría costos competitivos con los internacionales, sería justificable que se iniciara la industrialización.

/La industrialización

La industrialización deliberada se diferencia de esta última porque sostiene el nivel relativamente alto de los salarios en la periferia mediante algún arbitrio proteccionista. Prebisch se inclina por esta última porque el mantenimiento de ese nivel de salarios industriales tiene consecuencias importantes sobre diversos aspectos del desarrollo, además de sus beneficiosos efectos redistributivos. La principal de ellas es que ese nivel de salarios facilita la absorción de fuerza de trabajo industrial, lo que, naturalmente, reduce la fuerza de trabajo disponible en toda la economía impidiendo el descenso de los salarios en las otras actividades económicas. De estas otras actividades le interesan en particular las destinadas a los productos primarios de exportación porque la reducción de salarios que se produciría hasta llegar al punto de la industrialización espontánea, podría estimular en algunos casos el aumento de la producción, lo que a su vez, provocaría un descenso de los precios debido a las limitaciones de la demanda exterior. En términos sucintos, un bajo nivel de salarios industriales puede dar lugar al deterioro de los términos de intercambio, lo que por sí solo justifica la protección, aunque ésta deba limitarse a proporciones razonables.

Por las consideraciones antedichas, debería impulsarse la industrialización deliberada aunque deba sostenerse un nivel de salarios relativamente alto mediante la protección. Pero ¿hasta qué nivel convendría impulsarla? Este problema debería enfrentarse mediante el criterio general que recomienda asignar los recursos de acuerdo a sus efectos sobre el ingreso real de la comunidad.

> "La solución más económica sería alentar las exportaciones tradicionales hasta que el aumento del ingreso real así obtenido no fuera inferior al que se logre empleando los mismos factores productivos en actividades industriales o en otras actividades primarias, ya sea para la exportación o para el mercado interno" (1961b-23).

La cuestión de los límites de la política sustitutiva se relaciona también con la del desequilibrio exterior; teóricamente, al sustituir importaciones de bienes industriales se contribuiría a enfrentar esa disparidad. Sin embargo, el sesgo que tomó la industrialización por las razones antedichas, agravó el desequilibrio externo en lugar de reducirlo al dar lugar a un nuevo tipo de vulnerabilidad exterior; por ello afirma que ese tipo de industrialización no ha liberado al desarrollo de las ataduras que lo ligaban al ritmo y fluctuaciones de las exportaciones.

/A su

A su juicio, ese fracaso no debe llevar a dejar de lado la política sustitutiva que continúa constituyendo un camino apropiado; lo que debe hacerse es cambiar su orientación y establecer sus límites.

La sustitución de importaciones es un instrumento imprescindible para combatir la vulnerabilidad exterior, es decir, la subordinación del desarrollo a los avatares del comercio exterior pero, para que esa finalidad se cumpla a plenitud, es necesario cambiar la composición de las importaciones. Por un lado, ellas deben recuperar el margen de flexibilidad que han perdido, de manera que las fluctuaciones en la capacidad para importar, al haberse recuperado el margen comprimible, no influyen sobre el desarrollo. Por otro, deben estimularse las importaciones que favorezcan el tipo de desarrollo industrial que no genera sino que evita la vulnerabilidad exterior, el cual, como se ha visto, debe orientarse hacia la profundización y especialización de la estructura productiva industrial.

Asimismo, estos cambios en la composición de las importaciones y en la estructura industrial deben ser acompañados por cambios coherentes en la composición de las exportaciones, que también deben adecuarse a los imperativos de una estructura industrial más especializada y contribuir a solucionar el problema del desequilibrio exterior; como es evidente, ambas razones hacen imprescindible impulsar las exportaciones industriales. La solución del desequilibrio externo de las economías periféricas es un problema estructural que requiere soluciones de esa naturaleza tanto en la estructura productiva como en el comercio exterior; la industria puede contribuir si se reorienta la política sustitutiva y se establece una división internacional del trabajo donde las exportaciones industriales de la periferia jueguen un papel creciente.

En síntesis, la reforma estructural de la industria es una condición necesaria para el desarrollo pero la modalidad que adopte y sus límites dependen de los objetivos generales que orienten al proceso, los cuales -valga la repetición- consisten en la absorción productiva de fuerza de trabajo y en la creación de un nuevo orden económico internacional donde los países de América Latina se inserten de una manera no periférica. Del mismo modo que la reforma agraria, la reforma industrial no es un fin en sí misma, no debe guiarse primordialmente por objetivos políticos sino por los del desarrollo, y debe ser orientada pragmáticamente de acuerdo a la peculiaridad de las circunstancias nacionales.

/c) La

c) La movilidad social y la reforma de la sociedad

El desarrollo requiere y produce una transformación de la sociedad que implica una modificación profunda de los papeles sociales en todas las actividades humanas; en las económicas se requieren obreros, técnicos y directivos con una formación y espíritu de iniciativa adecuados a las nuevas funciones que deben desempeñar.

> "La movilidad social... es exigencia y consecuencia del desarrollo y, al mismo tiempo, tiende a reforzar su ritmo. Desde el punto de vista de la movilidad, el desarrollo requiere que, en la mayor medida posible, lleguen a las ocupaciones los más aptos para ejercerlas, evitando el desperdicio de sus talentos potenciales. En las sociedades latinoamericanas, con sus peculiares estructuras, una serie de factores limitan la movilidad" (1970-208).

Existen dos causas por las cuales estos "elementos dinámicos" no pueden contribuir al desarrollo en la medida de sus posibilidades. En principio, debido a su limitado acceso a la formación educacional.

> "En rigor, el bajísimo nivel de ingreso de la mitad de la población y la estrechez de buena parte del resto impiden que esos elementos dinámicos puedan surgir y aprovechar -cuando ellas existen- las oportunidades de educación y formación técnica en todas sus graduaciones. La primera expresión tangible de la política redistributiva del ingreso debiera comenzar por aquí, por la inversión social en este recurso humano, en el surgimiento y formación de estos hombres, en las oportunidades efectivas de acceso a todos los planos de la educación" (1963-55).

Pero, asimismo, estas oportunidades educacionales deberían ir acompañadas de una apertura coherente de las oportunidades ocupacionales que tendrían lugar como consecuencia del desarrollo económico. De todos modos, quizá lo más importante que surge de las reflexiones de Prebisch sobre la relación entre formación educacional y absorción ocupacional es que en relación con ellas insinúa dos criterios principales que deberían regir la organización social que se iría constituyendo por el desarrollo: igualdad de oportunidades y retribución acorde con la función y el desempeño.

/Por un

Por un lado, todos los individuos deberían tener las mismas oportunidades educacionales de manera de no desperdiciar ningún talento potencial

> "Concíbese así un nuevo orden de cosas en que los elementos dinámicos que llegan a los planos superiores están en proporción con la importancia numérica del tramo social de donde vienen" (1963-55).

Por otro, a la mayor igualdad que provocarían las reformas tendientes a reducir los privilegios en la distribución de la riqueza, debería unirse el efecto de una distribución de los frutos del desarrollo de acuerdo a los méritos de cada uno.

> "De esos elementos dinámicos saldrían los técnicos, los administradores y los dirigentes en todos los planos de la actividad económica; y sus ingresos personales tienen que estar relacionados con su aportación efectiva al proceso económico. Habría pues, disparidades distributivas, aunque no en razón de situaciones de privilegio. Y además esas disparidades serán generalmente mucho menores que las actuales" (1963-40).

2. La acumulación de capital

a) Los obstáculos del rezago periférico

En los años sesenta, Prebisch sigue pensando que la acumulación de capital es, quizá, la principal condición del desarrollo, y es en relación con ella que retorna en esos años a los problemas que revoca el rezago con que la periferia inicia su desarrollo genuino; a este tema ya había dedicado un capítulo en el Estudio Económico 1949, y desde ese momento será para él una preocupación teórica permanente.

Los obstáculos que el retraso en el inicio de su industrialización impone a la periferia surgen del hecho de que la misma debe llevarse a cabo bajo la influencia de centros industriales que ya están mucho más avanzados; se trata de una influencia que deriva de la coexistencia entre centros y periferia y no de las relaciones directas entre ellos; estas últimas constituyen, por cierto, otra circunstancia, sobre la cual se volverá más adelante.

Esa influencia es, en parte, positiva, por el hecho que la periferia puede obtener beneficios de la experiencia histórica del desarrollo de los centros y de algunos de sus resultados, en especial del acervo científico-tecnológico a que

/el mismo

el mismo ha dado lugar. Sin embargo, desde sus primeros escritos llama la atención sobre sus aspectos negativos; aunque parezca

> "un tanto paradójico... la elevada productividad de los grandes países industriales constituye uno de los mayores impedimentos que los países de la periferia han de salvar, para adquirir una productividad semejante" (1950-78).

En otras palabras

> "los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutan, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio, pero tropiezan, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos" (1950-67).

Prebisch menciona en varios de sus trabajos algunos ejemplos de las desventajas que soporta la periferia a consecuencia de los influjos de los centros industriales. En primer lugar ellas resultan del tipo de tecnología productiva que los centros propagan hacia la periferia. En el proceso de industrialización de éstos existió una coherencia dinámica entre el progreso técnico y las posibilidades de satisfacer los crecientes requerimientos que éste imponía en cuanto a acumulación de capital, tamaño de mercado y capacitación de la fuerza de trabajo; los requerimientos fueron crecientes pero la estructura económica pudo ir satisfaciéndolos de manera gradual en un proceso que duró un considerable período de tiempo. Por el contrario, al procurar industrializarse la periferia enfrenta condiciones muy distintas pues debe incorporar tecnología moderna de alta densidad de capital y amplia escala, propia de un nivel maduro de desarrollo, mientras posee capacidades limitadas, que corresponden a una etapa primaria de desarrollo, en lo relativo a acumulación de capital, tamaño de mercado y capacitación de la fuerza de trabajo. Esta incoherencia entre los requerimientos de la tecnología y las capacidades para incorporarla marca un contraste con el desarrollo histórico de los centros y le impone a la periferia un considerable esfuerzo para superarla pues no siempre puede adaptar la tecnología a sus capacidades y tampoco dispone de tiempo para realizar un acomodamiento gradual.

/"No es

"No es posible volver hacia atrás y reproducir formas de capital que los países más avanzados tuvieron en tiempos lejanos, cuando su ingreso por habitante era comparable al que hoy tienen los países de América Latina. Ni tampoco ofrece la tecnología contemporánea, sino en débil proporción, alternativas compatibles con la escacez de capital" (1961-1).

En segundo lugar, los centros propagan hacia la periferia formas de consumo y tipos de gastos estatales que corresponden a su nivel de ingreso medio, pero que son incoherentes con el bajo nivel de ingreso de la periferia y sus necesidades de acumulación de capital.

"Países con ingresos per cápita comparables a los que poseían mucho tiempo atrás los grandes centros industriales, propenden a imitar las formas actuales de consumo de éstos /a los que se une/ el crecimiento de los servicios del Estado, igualmente expuesto éste, por la fuerza de las circunstancias, a la sugestión ejercida por las nuevas modalidades de gastos practicadas en los países de grandes ingresos, cuando no a la asimilación de formas evolucionadas de defensa" (1950-78).

Esta incoherencia entre las expectativas y gastos de consumo privados y públicos y las necesidades de acumulación no se manifestó en el desarrollo originario de los centros; en ellos las necesidades de acumulación se satisficieron en primer lugar y sólo después comenzó a elevarse de manera generalizada el nivel de vida de la población. En la periferia, por motivos políticos y éticos

"no cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviniera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado" (1963-12).

En tercer lugar, la penetración del progreso técnico en el ámbito médico-sanitario ha permitido que la periferia reduzca notoriamente su tasa de mortalidad pero como su penetración ha sido mucho menor en otros sectores de la estructura económico-social no ha provocado los cambios en las formas de vida que en los centros llevaron a una reducción relativamente paralela de las tasas de natalidad. El consiguiente crecimiento de la población en la periferia impone a ésta un esfuerzo mayor de acumulación para ocupar de manera productiva a la fuerza de trabajo en constante expansión, y amplía el contraste entre este objetivo y el tipo de tecnología que se incorpora, de alta densidad de capital. Las tendencias

/demográficas constituyen

demográficas constituyen un problema fundamental que ha complicado de manera considerable el desarrollo, pero las políticas directas orientadas a modificarlas deben ocupar un lugar subordinado en relación a las que constituyen el núcleo central.

En síntesis, el hecho que la periferia deba desarrollarse bajo la influencia de los adelantos científicos y técnicos de los centros y de sus formas de vida suele obstaculizar más que favorecer su desarrollo; por cierto los influjos mencionados son sólo algunos de los más estrechamente vinculados con el proceso productivo. Otros se refieren a la incorporación imitativa de ideas e ideologías; en este sentido Prebisch alerta en los años sesenta, con el mismo énfasis de antes, acerca de los peligros que ello encierra.

> "Es preciso superar la indigencia ideológica prevaleciente en nuestros países en estas materias, esa proclividad secular a recoger afuera lo que es ajeno en gran parte a la realidad latinoamericana y a sus exigencias" (1963-17).

Si el retraso periférico aumenta las exigencias de acumulación de capital, la estructura periférica dificulta el cumplimiento de las mismas. Por un lado, por su bajo nivel de ingreso, consecuencia de su atraso; por otro, por la desigualdad distributiva, que hace posible que los estratos de altos y medianos ingresos imiten las formas de vida de los centros, en desmedro de la acumulación de capital. A ello se une la absorción de ingresos periféricos por los centros, que para Prebisch sigue teniendo un carácter principalmente comercial, dado que en los escritos de aquellos años no resalta, como haría posteriormente, la succión directa derivada de la transnacionalización de las economías periféricas. En suma, el retraso, la naturaleza de su estructura y la subordinación de la periferia a los centros combinan sus efectos para complicar considerablemente la acumulación de capital, condición necesaria y principal de la absorción productiva de fuerza de trabajo.

b) <u>La política de acumulación de capital</u>

Las medidas de políticas que propone para aumentar el nivel de acumulación de capital también siguen los lineamientos sugeridos en sus escritos anteriores. Así, concentra su atención sobre la desigualdad distributiva, que también requiere una 'reforma estructural', la que podría realizarse por dos caminos convergentes:

/atacando sus

atacando sus causas estructurales, que enraízan sobre todo en la distribución desigual de la riqueza, e impulsando medidas redistributivas directas.

A su juicio, han existido dos fuerzas redistributivas principales. Los estratos populares han hecho uso de la presión sindical, aunque ella no ha funcionado bien pues en la mayoría de los casos no ha sido suficiente para lograr que las remuneraciones se ajusten a los aumentos de productividad y, en otros, se ha excedido provocando una perturbadora espiral inflacionaria. A su vez, el estado ha apelado al impuesto, que a menudo tampoco ha cumplido bien su misión por diversas causas tales como la evasión impositiva, su carácter regresivo, su falta de distinción entre el ingreso que se ahorra y el que se consume, o porque los recursos captados se destinan al gasto y no a la inversión.

De todos modos, cree que el impuesto es el instrumento adecuado para aumentar el ahorro interno; en principio, debe reducir el ingreso de los estratos altos y no el de los populares, que ya es bastante bajo. Pero los recursos obtenidos no deberían destinarse a una redistribución directa e inmediata en favor de éstos, sino sobre todo a la inversión tanto en bienes de capital como en 'inversiones sociales' (educación, salud y vivienda). De esa manera, el ingreso de los estratos populares iría creciendo progresivamente con el aumento del nivel de ingreso propiciado por la mayor acumulación pero, dada la necesidad de continuar aumentándola, su consumo debería crecer menos que su ingreso; lo que significa que parte del incremento de ingreso de los estratos populares debería ser también destinado a la capitalización.

En este sentido, la 'capitalización popular' es una idea importante en su propuesta de redistribuir la propiedad. Por un lado, es necesaria para aumentar el nivel de acumulación; por otro, fortalece el poder económico de la fuerza de trabajo el cual, junto al poder político y sindical, constituye la mejor garantía de su capacidad redistributiva; por último, es una manera de dispersar el poder económico creciente del Estado, producto del aumento de sus ingresos fiscales.

La solución al problema del ahorro interno consiste, entonces, en elevar los ingresos fiscales mediante la presión impositiva, en especial sobre los estratos altos; y dedicar esos ingresos fiscales a incrementar la inversión (y no los gastos) del estado y de los particulares -tanto empresarios como trabajadores-, esto último a través de préstamos para capitalización otorgados por instituciones de fomento.

/En este

En este contexto introduce su discusión sobre la inflación. Como se recordará, en el programa inicial critica el papel que la inflación ha jugado como mecanismo de acumulación de capital; en los años 60 la concibe, de manera más general, como una manifestación patológica de la estructura socioeconómica mediante la cual se expresa "el poder de ciertos grupos de la sociedad para influir arbitrariamente sobre la distribución del ingreso" (1963-59). Así, se impulsa la inflación cuando se recurre a la emisión inorgánica para cubrir la inversión y el déficit fiscal, o para no comprimir el consumo o no realizar esfuerzos presupuestarios, o cuando se traslada a los precios el mayor costo de los bienes producidos por una estructura productiva que funciona de manera ineficiente.

En estas circunstancias, es cada vez más amplia la reacción de los grupos desfavorecidos de modo que las medidas correctivas van perdiendo efecto y la 'pugna social' que la inflación genera es cada vez más perturbadora. Ante ello debe aplicarse una política de estabilización, aunque ésta no puede basarse únicamente en medidas monetarias restrictivas, pues ellas no atacan las causas profundas del problema. La solución de fondo consiste en integrar la política monetaria con la de desarrollo, pues el aumento del ritmo de este último es uno de los componentes esenciales "que permitirá resarcir a las remuneraciones reales lo que habían perdido por aquellas formas no monetarias de la inflación" (1963-62).

A su juicio, el aumento del nivel de ahorro interno sigue constituyendo el problema político fundamental del desarrollo, y en su solución debe colaborar la aportación internacional, que será tratada con mayor detalle más adelante. Las funciones de esa aportación, que debe ser complementaria al esfuerzo interno, son las de reducir el sacrificio que éste implica, impedir que deba recurrirse a medidas coercitivas -que podrían requerir medidas políticas de la misma naturaleza- y ampliar la capacidad para importar.

De todas maneras, es posible que se requiera cierto grado de compulsión para impulsar la acumulación; en esas circunstancias ¿no se reducirá el estímulo a la actividad privada? Probablemente así suceda, por lo que recomienda equilibrar la compulsión con el estímulo tanto a lo largo de las distintas etapas del proceso como entre los distintos grupos sociales; su visión de aquellos años lo inclina a suponer la posibilidad de impulsar inicialmente el dinamismo económico por medio de una genuina presión impositiva sobre los estratos altos, y de mantenerlo mediante la capitalización popular.

/C. LA

C. LA COOPERACION INTERNACIONAL

Desde sus primeros trabajos Prebisch creyó que para lograr el desarrollo de la periferia era necesario combinar el esfuerzo interno y la cooperación internacional. En 1954 ordena sus ideas sobre esta cuestión y las presenta en un documento titulado La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, que se conoce con el nombre de 'Informe de Quitandinha' por haber sido presentado en una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA celebrada en esa ciudad de Brasil. En ese documento define los tres ámbitos en que esa cooperación es más necesaria -comercial, financiero y tecnológico- y establece los criterios generales que deberían orientarla; en los años sesenta desarrolla y afina estas ideas, gracias en especial a la base institucional que le proporciona la dirección de UNCTAD, presentándolas en los dos informes que elabora como Secretario General de esa institución: Nueva política comercial para el desarrollo (1964) y Hacia una estrategia global del desarrollo (1968). Como en otros aspectos de su pensamiento, la década de los sesenta le sirve para ordenar las ideas que había elaborado en el período anterior, presentarlas de la manera más adecuada con vistas a la acción -como "política de cooperación internacional" y diseñar medidas concretas para alcanzar los fines que propone. Por cierto, estas ideas han alcanzado una enorme difusión internacional, constituyéndose en el fundamento de la posición de la periferia en todos los diálogos que mantiene con los centros. En años recientes, estos últimos han tenido éxito en reorientar algunas estrategias nacionales acercándolas al paradigma neoclásico, pero sus logros han sido mucho más limitados en el plano de las relaciones económicas internacionales; en efecto, todos sus embates doctrinarios y teóricos han sido incapaces de desarraigar aquellas ideas de las mentes tercermundistas.

Los países periféricos requieren la cooperación internacional para impulsar su desarrollo; la cooperación financiera les permitiría evitar un esfuerzo interno de acumulación demasiado profundo y prolongado, mientras que la comercial resultaría decisiva para disminuir o eliminar su pertinaz estrangulamiento externo. Pero ella sólo debe ser un complemento de la política interna de desarrollo; en 1954 afirmaba

/"la necesidad

"la necesidad de concierto y complementación de lo nacional y lo internacional... La política de cooperación internacional no es pues un sustitutivo de una política interna de desarrollo. Sólo se justifica plenamente cuando esta política existe" (1954-90).

Diez años más tarde reafirmaba:

"Son conocidos los obstáculos que la política de desarrollo encuentra en la estructura económica y social de los países periféricos; y no podría discutirse la necesidad de grandes decisiones para transformar esa estructura... Basta consignar aquí que sin estas transformaciones estructurales ... de muy limitado alcance serían las medidas de cooperación internacional, por buenas que ellas fuesen en sí mismas" (1964-16).

La cooperación internacional debe poseer, asimismo, un carácter transitorio pues se requiere hasta tanto los países periféricos alcancen un nivel adecuado de industrialización y una nueva inserción en la economía mundial. En este último sentido, Prebisch observa que los centros tienen un considerable grado de autonomía ya que su desarrollo no requiere la cooperación financiera ni la transformación de la política comercial de otros países; la situación de los países latinoamericanos es muy diferente pues

"se caracteriza por ciertas relaciones que, no por diferir de las del pasado, dejan de ser de dependencia en el plano comercial y financiero, así como en el plano tecnológico. El problema de los países latinoamericanos consiste en ir modificando esas relaciones de dependencia sin esperar llegar a la etapa de países desarrollados" (1970-163).

Si los países periféricos necesitan la cooperación internacional para su desarrollo existe el peligro de que la misma sea utilizada para intentar consolidar la subordinación de aquéllos; Prebisch advierte a menudo contra ese peligro y subraya que la cooperación debe orientarse a superar la situación periférica. Una manifestación evidente de este peligro lo constituye el establecimiento de preferencias verticales y zonas de influencia; a su juicio

"No se podría reproducir en estos tiempos la misma conjunción de intereses comerciales y financieros de los países latinoamericanos con un centro hegemónico, como en el esquema del crecimiento hacia afuera. Tarde o

/temprano constelaciones

temprano constelaciones de esta naturaleza estarían destinadas a destruirse, acaso con grandes trastornos. Porque lejos de asegurar la igualdad de oportunidades a la iniciativa nacional, prolongarían indefinidamente su situación de inferioridad" (1970-160).

Para evitar el restablecimiento o consolidación de la dependencia a través de la cooperación internacional reafirma las virtudes del multilateralismo comercial y financiero que implica diversificar las exportaciones y los mercados, y vincular la ayuda financiera a organismos internacionales.

Finalmente, esta cooperación internacional complementaria, transitoria y multilateral debe orientarse por los intereses permanentes de las partes y no por consideraciones circunstanciales o ventajas ocasionales; ella no niega los intereses nacionales de centros y periferia sino que sostiene que ellos serán satisfechos más plenamente en un mundo donde la riqueza y el poder estén distribuidos de manera más equitativa. La cooperación internacional, tal como Prebisch la concibe, contribuiría de manera decisiva a la construcción de un nuevo orden económico mundial mucho más racional que el que resulta del libre despliegue de las fuerzas económicas.

1. La cooperación financiera

De acuerdo con estos criterios generales, durante los años sesenta sigue insistiendo en la necesidad de que los países periféricos puedan complementar su propio esfuerzo de ahorro interno mediante la cooperación financiera externa que, además, debería brindarse para disminuir los efectos del deterioro de la relación de intercambio en forma de "financiamiento compensatorio". Junto a los rasgos ya mencionados de transitoriedad y complementariedad, señala que su cuantía debe ser acorde con las necesidades, tendría que brindarse de manera continuada durante plazos razonables, orientarse a financiar planes de desarrollo y no proyectos aislados, y ser lo bastante flexible para adecuarse a las diversas circunstancias concretas.

Durante los años sesenta concede una considerable atención a las consecuencias que este tipo de cooperación podría tener sobre la autonomía de los países que la reciben. En este sentido, afirma que la cooperación financiera pública no sólo debería primar sobre la inversión privada extranjera sino que,

/además, debería

además, debería guiarse por los principios del multilateralismo financiero, esto es, que el otorgamiento de los recursos se realizase a través de instituciones multilaterales a fin de reducir el poder que ejercen los países acreedores. Si los recursos se otorgan de acuerdo a planes de desarrollo, el examen de los mismos y de los progresos realizados también debería ser llevado a cabo por aquellas instituciones, que podrían ser apoyadas por grupos de expertos independientes.

A su juicio, la inversión privada extranjera puede ser conveniente cuando aporta nuevos conocimientos de técnica productiva, organización y mercados pero recuerda que el desarrollo genuino consiste en que los agentes productivos privados y públicos de los países periféricos superen su inferioridad. La inversión privada extranjera, como toda forma de cooperación internacional, debe ayudar a superar esa inferioridad y no a consolidarla. Para ello sugiere delinear una política selectiva que delimite los sectores donde se la requiere -en especial, los orientados hacia la exportación- y establecer formas de asociación entre empresas extranjeras y nacionales que permitan al cabo de ciertos años la transferencia de los conocimientos y del control de las empresas a manos nacionales. En el mismo sentido alerta contra la desnacionalización de empresas existentes vinculadas a los recursos naturales, la industria, la banca y los medios de comunicación de masas, por lo que ello implica en cuanto a transferencia de recursos y a pérdida de autonomía nacional.

2. La cooperación comercial

El ritmo de desarrollo económico que deberían alcanzar los países periféricos para absorber de manera productiva a toda su fuerza de trabajo impone exigencias considerables sobre el ritmo de aumento de las importaciones. Este necesario ritmo de aumento de las importaciones no ha decrecido con la industrialización pues cuanto más se sustituyen unas importaciones más aumentan otras, tanto por los cambios que el mayor ingreso va provocando en la demanda interna como por la necesidad de importar bienes de capital para impulsar la industrialización. En realidad, esta última no ha cambiado la naturaleza de las relaciones comerciales de la periferia con los centros imperantes durante el patrón de desarrollo hacia afuera y por ese motivo sigue presente el problema del estrangulamiento externo, con sus consecuencias negativas sobre el ritmo de desarrollo.

/El aumento

El aumento de las importaciones requiere, a su vez, el aumento de la capacidad para importar; de lo contrario se frenaría el ritmo de desarrollo o aumentaría el déficit externo. Las formas para incrementar esa capacidad son el aumento de las exportaciones primarias (cuantía y/o precios), de las exportaciones industriales, y de la ayuda financiera externa.

Sin embargo, los países periféricos no podrían aumentar esa capacidad subordinándose a las reglas del juego características del orden pretérito de relaciones económicas internacionales. Estas reglas, basadas en el libre juego de las fuerzas económicas, nunca fueron apropiadas para los países periféricos pero les permitieron un cierto desarrollo económico basado en las exportaciones cuando ese orden funcionó de la manera más plena hasta las primeras décadas de este siglo. Los cambios en las condiciones reales de funcionamiento de la economía internacional que quebraron ese orden (crisis, guerras mundiales, consolidación de los Estados Unidos como centro hegemónico), junto a la persistencia de sus rasgos negativos para la periferia, impiden que el desarrollo de ésta pueda basarse en el restablecimiento de aquel orden.

A partir de esta tesis evalúa el papel del GATT, cuyo propósito ha sido eliminar gradualmente las restricciones al comercio internacional para permitir el libre despliegue de las fuerzas económicas que conduciría a una creciente expansión del comercio y al uso más eficiente de los recursos. Prebisch reconoce que gracias a ese acuerdo se han restablecido las corrientes comerciales después de la Segunda Guerra, y que el comercio internacional se ha liberado de muchas trabas y restricciones, ha sido ordenado por reglas jurídicas y ha encontrado mecanismos de consultas, reclamos y acuerdos entre las partes.

Sin embargo, cree que la confianza del GATT en el libre juego de las fuerzas del mercado y la propuesta, derivada de ella, de reducir de manera equivalente los aranceles en todos los países, sólo es correcta mientras se aplique a países de estructura económica homogénea; aplicada a países heterogéneos (centrales y periféricos) no produce los benéficos resultados que de ello se esperan.

De acuerdo con su antigua tesis, Prebisch sostiene que los países periféricos presentan una tendencia al desequilibrio externo debido a la desigual elasticidad ingreso de sus importaciones de los centros con respecto a las que los centros

/realizan de

realizan de ellos; en estas condiciones una apertura comercial equivalente a la de los centros agravaría ese desequilibrio. Si los centros se abren a las exportaciones periféricas alentarán las importaciones de éstas; si la periferia se abre de manera equivalente agrava su déficit externo y, en última instancia, deberá reducir sus importaciones.

Por lo tanto, no es justo ni eficiente exigir que países de estructura diferente se sometan a las mismas reglas comerciales. Una protección mayor en la periferia que en los centros facilitaría su desarrollo y alentaría su creciente participación en el comercio mundial; aunque ella tendría que ser limitada (sólo lo necesario para corregir la disparidad) y transitoria (hasta que el desarrollo permita que la periferia alcance una estructura semejante a la de los centros y supere la disparidad).

La reciprocidad y equivalencia arancelarias que establece el GATT sólo son equitativas y eficaces cuando se aplican a países que poseen estructuras económicas relativamente homogéneas; en las relaciones entre centros y periferia debería ser sustituido por un orden basado en convenios y preferencias que impulsarían las exportaciones de esta última y, por ende, sus importaciones, contribuyendo a ampliar el comercio mundial tal como ha sido siempre el objetivo general del GATT. Por otro lado, los centros no siempre han observado con rigor este espíritu, sobre todo cuando ha entrado en contradicción con la protección de su producción agrícola.

En estas circunstancias

> "se impone perentoriamente iniciar la construcción de un nuevo orden de cosas para resolver los serios problemas de comercio y desarrollo que afectan al mundo y especialmente los que atañen a los países en desarrollo" (1964-13).

a) <u>La exportación de productos primarios</u>

De acuerdo con las ideas que presentara en su concepción inicial, Prebisch sostiene que existe una tendencia a que la demanda externa de estos productos crezca con lentitud a causa de la elasticidad ingreso relativamente baja de la demanda de alimentos, la política proteccionista de los centros, y el aumento de su producción interna tanto de productos naturales como de sucedáneos y sintéticos;

/del mismo

del mismo modo, y por razones estructurales ya mencionadas, los precios de los bienes primarios se deterioran frente a los de los manufacturados. Todo ello afecta la capacidad para importar de la periferia y contribuye a agudizar su estrangulamiento externo.

Para eliminar esos problemas y sus consecuencias negativas sobre el desarrollo de la periferia, sugiere el establecimiento de una nueva política comercial internacional que se base en el establecimiento de convenios sobre productos básicos. Estos convenios no sólo deberían establecerse para satisfacer los intereses momentáneos de los países exportadores e importadores sino que estos últimos deberían también tomar en cuenta que son afectados por la menor capacidad para importar de la periferia, y que el menor ritmo de crecimiento de ésta reduce las perspectivas de mejoría económica y política mundial.

El propósito general de estos convenios sería mejorar la capacidad para importar de los países periféricos y disminuir la desigual distribución del ingreso en el plano mundial. Para ello deben, en principio, mantener o aumentar los precios de los productos primarios. Por cierto ello es más fácil cuando estos productos no compiten con los producidos en los centros, como suele suceder con los agrícolas tropicales y varios minerales; en estos casos la reducción o eliminación de los impuestos a su importación podría mantener los precios finales al consumidor y aumentar lo recibido por los países productores. Pero estos convenios serían de realización mucho más difícil cuando se tratase de productos que compiten con otros producidos en los centros -sean naturales, sucedáneos o sintéticos- y en esos casos sería necesario resarcir de eventuales pérdidas a los países exportadores mediante un financiamiento compensatorio.

Estos convenios, que establecerían precios mínimos y precios tope, deberían incluir medidas reguladoras de la oferta y de la demanda de esos productos. Por un lado, sería necesario evitar que una política favorable de precios produzca sobreproducción ya sea en los países exportadores o en los importadores; por otro, debe evitarse que aquella política reduzca la demanda de los centros. Por ello, es imprescindible que los mismos se propongan metas de importación, que al ser verdaderos "compromisos de compra" durante un período determinado garantizarían el acceso de la periferia a sus mercados.

/Como es

Como es obvio, esta sugerencia de reordenar las relaciones comerciales entre centros y periferia sobre la base de convenios sobre productos está en contradicción con la que propone que los precios se fijen por las fuerzas del mercado. A su juicio, los precios internacionales de los productos primarios suelen no reflejar esas fuerzas ya sea porque la mayor parte de la producción está regulada nacionalmente y sólo una proporción pequeña penetra en el mercado mundial (como en el caso de muchos productos agrícolas de clima templado), o porque el mecanismo de precios no opera eficazmente (por ejemplo, por imposibilidad de desplazar recursos asignados a la producción de bienes minerales o agrícolas tropicales). Los países centrales ya han percibido en sus propias economías los resultados negativos que la operación de las fuerzas del mercado puede tener sobre la agricultura y han aplicado las necesarias medidas correctivas; esos mismos principios de redistribución sectorial de ingresos deberían guiar el establecimiento del nuevo ordenamiento del comercio internacional.

b) La exportación de manufacturas

Los principales obstáculos que se oponen a las exportaciones industriales son de dos tipos; por un lado, los que derivan de la naturaleza asimétrica de la industrialización periférica, que ha tendido equivocadamente a concentrarse en el mercado interno en desmedro de la exportación y, por otro, en los distintos tipos de restricciones que oponen los centros a esas exportaciones, entre las que destacan los aranceles diferenciales, que son más altos cuanto mayor es el grado de elaboración de los productos que importen.

Para ampliar las exportaciones industriales Prebisch sostiene que debe incrementarse este tipo de comercio tanto entre los países periféricos como entre éstos y los centros. En el primer caso, subraya la importancia de la integración regional como instrumento para ampliar los mercados y hacer posible la existencia de industrias competitivas y especializadas; de hecho, el proceso de sustitución de importaciones tendría que continuar su camino a nivel regional a fin de salvar los límites que establecen los mercados nacionales.

Pero no es conveniente que los países periféricos reduzcan su comercio de manufacturas al que puedan realizar dentro de agrupaciones regionales; razones de escala, de complejidad técnicas y de disponibilidad de recursos naturales recomiendan que ese comercio se amplíe al ámbito mundial.

/Para alcanzar

Para alcanzar el objetivo de ampliar las exportaciones industriales de la periferia hacia los centros se requiere no sólo que éstos eliminen las barreras que oponen a ese fin sino que promuevan de manera activa ese comercio; para ello es imprescindible que brinden un trato preferencial a las manufacturas de la periferia.

> "Si las industrias nacientes requieren protección en el mercado interno por razón de los costos elevados, es evidente que también necesitan protección en los mercados extranjeros, ya sea en los países en desarrollo o en los países desarrollados, en forma de trato preferencial" (1964-79).

En este sentido sugiere que los países centrales deberían establecer metas de importación de productos manufacturados de la periferia, tanto de aquellos que admitirían sin aranceles como de los que recibirían el mismo trato arancelario que los provenientes de otros países centrales. Esta preferencia debería ser general para todos los países periféricos, y las preferencias especiales -si es que existen- deberían referirse a los productos no beneficiados con las preferencias generales. A su juicio, este sistema de preferencias debería ser transitorio pero es imprescindible para que la periferia pueda acceder con sus manufacturas a los mercados de los países centrales.

A manera de conclusión de esta apretada síntesis de su política de cooperación internacional conviene reiterar que Prebisch la concibe como un conjunto de criterios orientadores y no como un cartabón rígido que debiera ser aplicado por igual en cualquier circunstancia.

> "Hay denominadores comunes muy importantes entre los países en desarrollo, pero también hay grandes diferencias entre ellos, las cuales se deben a los diversos grados de desarrollo en que se encuentran y a los problemas particulares que les afectan. Debido a estas diferencias, las medidas que aquí se preconizan tendrían también efectos muy diferentes según los países. Así, si bien el acceso a los mercados de manufacturas de los países industriales reviste importancia para todos, unos países en desarrollo podrían experimentar mucho antes que los otros las ventajas de este régimen, si esas facilidades no van acompañadas de medidas muy activas de promoción en los países que de otro modo quedarían a la zaga. Los convenios sobre productos o el financiamiento compensatorio tendrían

/también una

también una incidencia muy distinta. Todo ello señala la necesidad de tomar en cuenta esas diferencias en el grado de desarrollo y en las situaciones particulares" (1964-141).

D. EL ARTE POLITICO DEL DESARROLLO

Durante los años sesenta, Prebisch tampoco cambia su opinión acerca de los lineamientos fundamentales que deberían guiar al "arte político del desarrollo": ese arte debe basarse en el principio de que el desarrollo es un proceso que requiere ser impulsado y orientado de manera deliberada por el Estado. Por un lado, el Estado debe realizar las transformaciones estructurales que liberarán a las fuerzas contenidas del desarrollo y, por otro, actuar sobre esas fuerzas para que ellas se encaminen en la dirección deseada. En este último sentido, destaca que la acción del Estado es particularmente importante para enfrentar las contradicciones que provocan los adelantos científicos y tecnológicos -que afectan, en especial, al esfuerzo de acumulación, a la capacidad para importar y al crecimiento de la población-, disminuir la concentración social de la riqueza y del ingreso y la concentración geográfica de la población, y garantizar un empleo racional de la tecnología.

La afirmación de la necesidad de una acción deliberada de parte del Estado no implica que proponga la regimentación de la economía o la eliminación del mercado. A su juicio, el mercado tiene sus virtudes económicas y políticas, vinculadas sobre todo a la relativa dispersión del poder que hace posible. Pese a todos sus defectos, continúa siendo un mecanismo que suele garantizar un margen de elección bastante mayor que el existente en aquellas situaciones en que todo el poder económico está concentrado en manos del Estado. Sin embargo, el mercado tiene sus limitaciones pues está subordinado, y refleja, a la estructura económica y social existente

> "En efecto, el mecanismo del mercado se sustenta sobre la estructura económica y social existente y responde a sus exigencias. No cabría atribuirle las consecuencias de esa estructura, ni pretender que puede transformarla. No hay que pedirle lo que no puede dar ni resolver. Si la estructura económica y social consagra una muy desigual distribución del ingreso, el mercado expresa sencillamente las preferencias buenas o malas de los consumidores; y, de acuerdo con esas preferencias, orienta el empleo de los recursos de inversión e imprime así una particular contextura al aparato

/productivo. Si

productivo. Si esto no condice con el interés social, no se debe al mecanismo del mercado, sino a la estructura subyacente y a la distribución del ingreso que le es inherente" (1970-213).

La acción deliberada del Estado tiene que ser previsora, racional y basada en una visión de largo alcance; no puede ser una mera respuesta a las exigencias o presiones del momento sino una procura de las soluciones de fondo que enfrenta el desarrollo. Por estas razones rechaza la política "inmediatista" de corto alcance que sólo intenta satisfacer los intereses presentes, a menudo contradictorios, de los distintos grupos sociales. Este tipo de política se ha aplicado a menudo con la intención de disminuir la tensión política que provoca la "contienda distributiva". En efecto, a medida que avanza el desarrollo económico y político la estructura de poder se ensancha para dar cabida a nuevos grupos sociales con expectativas en constante aumento; si el dinamismo económico no es suficiente para satisfacerlas se generan tensiones cuya aparente solución es buscada por medio de aquella política inmediatista. Pero su misma superficialidad la condena al fracaso, tanto si procura redistribuir -como en los regímenes populistas- como mantener las desiguales estructuras existentes.

La actuación deliberada sobre las fuerzas económicas para aplicar las necesarias soluciones de fondo requiere una estrategia de desarrollo que establezca los lineamientos de la política a seguir. Sobre la base de esa estrategia será posible diseñar un plan de desarrollo, que a su vez se expresará en medidas de política y en proyectos de inversión; de hecho, sigue pensando que la planificación es la manera más eficaz para realizar una estrategia de desarrollo. Es cierto que la planificación está atravesando por una prolongada crisis, cuyas causas radican en parte en los errores de los propios planificadores pero sobre todo en el contexto político e institucional en que le ha tocado actuar, pero debe ser recuperada como instrumento indispensable para orientar el proceso económico con racionalidad y previsión hacia el desarrollo buscado.

En su defensa de la planificación reitera que ella no es sinónimo de estatización de la actividad productiva. Aunque reconoce las poderosas razones que han llevado a la expansión y diversificación de las empresas públicas, sostiene que sería mucho mejor no recargar al Estado con actividades que involucren la gestión directa de la actividad económica; por otro lado, los Estados latinoamericanos han demostrado a menudo una gran ineficiencia en el manejo de sus propias empresas. Su papel rector debería basarse en el control y empleo adecuado de los instrumentos fundamentales de política económica, y no en su capacidad productiva directa.

/III. LA

III. LA CRITICA AL CAPITALISMO PERIFERICO EN LOS AÑOS SETENTA

A partir de 1976 Prebisch se hace cargo de la dirección de la Revista de la CEPAL, que le sirve de base para retornar a su tarea intelectual, interrumpida otra vez en los años previos debido a las 'obligaciones de la práctica'. En realidad, le era necesario ordenar de nuevo sus ideas pues durante los años transcurridos desde su último escrito importante - Desarrollo y Transformación (1970) - se había ido convenciendo de la imposibilidad de alcanzar en el sistema prevaleciente los objetivos de desarrollo que había formulado en su programa inicial. En los sucesivos artículos que presenta en aquella Revista va dando forma a sus ideas hasta que las expone de manera acabada en su libro Capitalismo periférico. Crisis y transformación (1981), con el cual culmina esta nueva etapa de su pensamiento. En la primera frase de la Introducción de esta obra pone de manifiesto su principal convicción.

> "Tras larga observación de los hechos y mucha reflexión me he convencido que las grandes fallas del desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente. Hay que transformarlo" (1981-14). Y más adelante agrega "No es que el sistema funcione mal, sino que el sistema es así: es un sistema socialmente vicioso" (1981-61).

El contenido de ese libro lo dedica casi por entero a presentar los argumentos que avalan esa afirmación. Por un lado, explica las causas por las cuales no es posible alcanzar mediante los principios que rigen el funcionamiento de las economías periféricas el dinamismo suficiente para absorber de manera productiva a toda la fuerza de trabajo; por otro, muestra cómo esta insuficiencia dinámica es incoherente con otros procesos que avanzan con mayor rapidez -en especial el de democratización- lo que termina arrastrando al sistema hacia la crisis; asimismo, examina las dificultades que las relaciones entre centros y periferia imponen al desarrollo de esta última. En sus escritos anteriores siempre se advierte que, en última instancia, tiene confianza en el sistema vigente; la política de desarrollo debía liberar las fuerzas contenidas y encauzarlas en el sentido adecuado. En los años setenta ya no cree que una combinación de reformas estructurales, fuerte acumulación de capital y cooperación internacional pueda desarrollar a los países de la periferia; para lograr este objetivo es necesario transformar las raíces mismas del sistema vigente.

/En otras

En otras palabras, al desentrañar el capitalismo periférico pone de manifiesto la existencia de un tipo de economía y sociedad cuyos mecanismos esenciales explican las tendencias que lo impulsan hacia la exclusión y el conflicto; esos mecanismos son, justamente, los que deberían ser transformados para lograr construir una sociedad dinámica, equitativa y democrática.

En su examen de las 'grandes fallas' del capitalismo periférico, que lo conduce a su visión crítica sobre el funcionamiento y posibilidades de este sistema, Prebisch se ve obligado a extender y profundizar su diagnóstico; para ello recurre, por un lado, al pensamiento económico clásico y, por otro, a las contribuciones más recientes de otras ciencias sociales.

Con respecto a su herencia de los clásicos ya se ha dicho que si bien se opone frontalmente a esos economistas en su interpretación de las relaciones económicas internacionales ha estado en todo momento cerca de ellos en su concepción general del desarrollo. En efecto, siempre ha concebido ese proceso como aquella parte principal del progreso humano referida a la ampliación de la base material de la sociedad, que se expresa de manera concreta en el incremento de la riqueza. Asimismo, como lo hicieron los clásicos, ha dirigido su mayor esfuerzo teórico y práctico a conocer las causas que impulsan y obstaculizan el desarrollo y a proponer políticas que influyan sobre esas causas en el sentido deseado. Coincide con ellos también en que las principales causas internas del desarrollo son la acumulación productiva de capital, el progreso técnico y la disponibilidad de fuerza de trabajo, aunque esta última tiene para él una distinta significación.

Es evidente que su idea permanente de desarrollo -que constituye la base principal de la continuidad de su pensamiento- enraíza en los clásicos. Pero la orientación que ellos le brindan se advierte también cuando en los años setenta examina los mecanismos y fuerzas internas que rigen el funcionamiento y dirigen las tendencias del capitalismo periférico. En ese examen retoma, y redefine el concepto de excedente, y a través de su análisis y del de las relaciones entre acumulación y distribución, concluye que la cuantía y orientación de la primera dependen del tamaño y utilización del excedente, y que estos últimos están supeditados a las formas predominantes de apropiación y disposición del excedente por las distintas clases sociales; todo lo cual tiene innegables resonancias clásicas.

Su acercamiento a las contribuciones de otras ciencias sociales data de la década de los sesenta, cuando dirige la vista hacia la estructura social en

/búsqueda de

búsqueda de las causas principales del 'estrangulamiento interno'. Ya en aquella etapa de su pensamiento advierte la necesidad de elaborar una visión global del desarrollo, que supere la estrechez de la visión puramente económica. Por cierto, esa necesidad aumenta cuando, en los setenta, procura desentrañar los mecanismos básicos que rigen el funcionamiento del capitalismo periférico, sus condiciones y consecuencias económicas, sociales y políticas y su tendencia hacia la crisis. Desde el punto de vista metodológico su último libro puede ser visto como un intento por observar multidisciplinariamente la complejidad de esos procesos mediante un marco conceptual integrado; podría discutirse si ese marco ha alcanzado ya un carácter completo y acabado, pero es indudable que al basarse en los conceptos de excedente, poder y grupos sociales está orientado en el sentido más fructífero que ofrecen en la actualidad la economía, la politología y la sociología.

1. Origen, apropiación, compartimiento y uso del excedente

En la base de su interpretación de los mecanismos esenciales del capitalismo periférico está el fenómeno del excedente, al que define como

> "aquella parte del fruto de la creciente productividad que en la medida en que no fue compartido por la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios de los medios productivos, además de la remuneración de su trabajo empresarial en virtud de su capacidad, iniciativa y dinamismo, así como del riesgo que corren" (1981-56).

Para comprender el significado que otorga a este fenómeno, conviene volver sobre otros conceptos de su teoría. El desarrollo económico consiste, en lo esencial, en la elevación del nivel de productividad de la fuerza de trabajo; mediante ese proceso la fuerza de trabajo se desplaza desde capas técnicas de menor productividad y eficacia hacia otras de mayor productividad y eficacia. En la periferia este proceso se caracteriza por dos rasgos estrechamente vinculados: su dinamismo es insuficiente y los frutos que origina son apropiados de manera desigual por los distintos estratos sociales.

El proceso ya lo había esbozado en sus escritos anteriores: debido sobre todo a las formas predominantes de apropiación y uso de los frutos del desarrollo económico y su incidencia sobre la acumulación de capital -a lo que se une el estrangulamiento externo- la economía no tiene el dinamismo suficiente para absorber de manera productiva a toda la fuerza de trabajo; el sobrante de fuerza

/de trabajo

de trabajo (desocupado y subocupado), incrementado por las altas tasas de crecimiento de la población y las exigencias tecnológicas, presiona sobre las remuneraciones de la fuerza de trabajo de modo tal que la misma es incapaz de compartir los frutos del desarrollo de una manera correlativa con los aumentos de productividad. En efecto, en términos generales, cuanto menos calificado es el estrato ocupacional menor es su capacidad para compartir los frutos de los aumentos de productividad, debido a que se amplía relativamente la oferta de fuerza de trabajo a medida que se reduce el nivel de calificación. Sin embargo, este sobrante de fuerza de trabajo deprime las remuneraciones tanto en los estratos ocupacionales donde se manifiesta con mayor agudeza como también en aquellos donde no es tan notorio, impidiendo que funcionen adecuadamente las leyes que deberían regir las relaciones entre productividad, eficacia y remuneraciones en el mercado de trabajo.

La cuantía del sobrante de fuerza de trabajo que debería absorberse varía en las distintas situaciones concretas, pero siempre indica el grado de heterogeneidad de la estructura económica; en esta heterogeneidad radica el "origen estructural" del excedente económico. O sea, en el sobrante de fuerza de trabajo está el origen estructural del excedente económico. Estas son las razones básicas por las que en el capitalismo periférico no se cumplen las esperanzas neoclásicas de alcanzar una distribución equitativa de los frutos del desarrollo, es decir, una distribución acorde con los aumentos de la productividad; la fuerza de trabajo aumenta su participación en los frutos a un ritmo inferior al del incremento de la productividad, mientras los propietarios de los medios productivos -que se apropian de la parte restante de los frutos, el excedente económico- lo hacen a un ritmo superior, ampliando de ese modo la desigualdad relativa de su ingreso con el de la fuerza de trabajo.

El excedente económico se origina estructuralmente en el sobrante de fuerza de trabajo, pero su apropiación y compartimiento dependen del poder que posea cada uno de los estratos sociales. En este sentido distingue entre poder económico, que radica en la propiedad o control de los medios productivos; poder social, que se refiere al acceso a las oportunidades de educación y formación y a las posibilidades de utilizarlas; poder sindical, o capacidad de la fuerza de trabajo para presionar organizadamente con el objeto de aumentar su participación en los frutos; y, finalmente, poder político, relativo a la influencia que puede ejercerse

/desde o

desde o sobre el aparato del Estado para apropiarse o compartir el excedente, orientando sus decisiones de política económica y social, especialmente en el campo monetario, fiscal y del empleo público. La estructura de poder que Prebisch concibe está compuesta por estratos sociales, definidos básicamente por su nivel de ingreso, que poseen en diversa medida los varios poderes; los "superiores" que concentran o controlan la propiedad de los medios productivos y de comunicación social, los "intermedios" que se especializan en el poder social, la parte superior de los estratos "inferiores" donde predomina el poder sindical y los postergados que no poseen ninguno.

La participación de los distintos estratos en el poder político varía según las circunstancias. En efecto, el Estado debe ser considerado en el proceso económico y político interno como un actor más en el drama de la apropiación del excedente; en parte responde a las influencias de los otros estratos y en parte a los propios y relativamente autónomos intereses de su aparato burocrático, ya sea administrativo, de servicios, productivo o militar. En este punto, como siempre, a Prebisch le interesa subrayar su crítica a la teoría neoclásica respectiva, en este caso la del Estado prescindente.

La estructura de poder, fundamento de la apropiación y compartimiento del excedente, va cambiando con el tiempo a causa de las mutaciones estructurales que produce el propio desarrollo y del proceso de democratización, provocando cambios en la distribución del ingreso y en el dinamismo del sistema (tema sobre el que se volverá más adelante). De todas maneras, también insiste en el papel que las diferencias "funcionales", la capacidad y dinamismo individuales, siempre juegan en la distribución del ingreso, aunque critica la suposición neoclásica de que en condiciones de plena competencia toda desigualdad derivaría de diferencias funcionales.

Hasta este punto Prebisch ha señalado las causas estructurales que dan origen al excedente y el papel que juegan los distintos tipos de poder en su apropiación y compartimiento, pero todavía le falta refutar la tesis neoclásica de la transitoriedad de la ganancia, que desaparecería porque la competencia haría bajar los precios. A su juicio, el excedente, apropiado de manera "primaria" por los propietarios de los medios productivos, es retenido por ellos gracias a la existencia de un mecanismo que juega un papel principal en el proceso económico.

/"¿En qué

"¿En qué consiste ese mecanismo? Corresponde a la dinámica del proceso productivo ... En esa dinámica, la producción de bienes finales se desenvuelve con más celeridad que la ocupación de donde procede y que los correspondientes ingresos, gracias a una creciente productividad. En consecuencia, si la demanda de tales bienes proviniera de estos ingresos, bajarían los precios en la medida en que aumentara la productividad. Sin embargo, la demanda no resulta de tales ingresos pagados anteriormente en el curso de la producción de tales bienes, sino de los ingresos mayores emergentes de la producción en proceso de una cuantía más grande de bienes que saldrían después al mercado. Así pues, la demanda proveniente de esos mayores ingresos impide el descenso de los precios. Ahora bien, para pagar los ingresos que surgen en el curso de la producción en proceso las empresas acuden a la creación de dinero por el sistema bancario. Esta creación es inherente al proceso productivo. No podría considerársela en forma aislada sin sacrificar irremisiblemente la interpretación de la dinámica del desarrollo" (1981-103).

En otras palabras, la retención del excedente por los propietarios de los medios productivos sería posible debido a la peculiar naturaleza del ciclo productivo en expansión en el cual la demanda supera a la oferta de bienes y servicios y, en consecuencia, impide que bajen los precios; esta mayor demanda deriva del hecho que la producción en proceso es más amplia -y, por lo tanto, genera un mayor ingreso- que la ya realizada y disponible en el mercado. La autoridad monetaria es la encargada de mantener ese desequilibrio dinámico, mediante la aplicación de un mecanismo regulador que impide que una merma en la demanda provoque recesión y un exceso, inflación. Como se verá más adelante, en las etapas avanzadas del capitalismo periférico la autoridad monetaria resulta 'destronada' por la pugna distributiva y la inflación social, que vuelven impotente a su mecanismo regulador.

A la luz de estas tesis resalta la miopía del pensamiento neoclásico: no advierte el origen estructural del excedente por lo que ni siquiera admite su existencia; tampoco percibe el papel principal que el excedente juega en el dinamismo del sistema y en sus pautas distributivas; y, finalmente, no toma en cuenta que el mecanismo regulador que aplica la autoridad monetaria sólo funciona adecuadamente cuando el poder está concentrado en los estratos superiores y los demás

/estratos tienen

estratos tienen una muy escasa aptitud de compartimiento. En las etapas avanzadas del capitalismo periférico sus mecanismos quedan al desnudo: el supuesto crecimiento coherente de la productividad y las remuneraciones es sustituido por una lucha de poder en que triunfan los más poderosos y el mecanismo regulador que aplica la autoridad monetaria pierde su imagen de imparcialidad y se convierte, sin embargo, en un instrumento que utilizan los estratos superiores para retener el excedente que han apropiado.

A fin de completar esta descripción primaria de los mecanismos esenciales del capitalismo periférico es necesario hacer referencia al uso del excedente, fenómeno que desempeña un importante papel en la teoría del desarrollo de Prebisch. La capacidad de absorción de fuerza de trabajo depende en parte del ritmo de acumulación de capital, y este último depende de la proporción de los frutos que se destinen a ese fin; dado que la parte de los frutos que es apropiada como excedente es la que sirve de base a la acumulación, el ritmo de ésta dependerá esencialmente del uso que se haga del excedente. Aún más, del uso del excedente depende no sólo la suficiencia dinámica de la economía sino también la modalidad, orientación o estilo que asuma el desarrollo.

En estas cuestiones Prebisch vuelve sobre una tesis que ya había planteado en sus primeros trabajos: los estratos superiores, que apropian primariamente los frutos del desarrollo, los usan para imitar las pautas de consumo de los centros. De esta tesis derivan algunas conclusiones importantes. Por un lado, la tendencia a acentuar el consumo debilita el ritmo de acumulación de capital y, en consecuencia, la absorción productiva de fuerza de trabajo. Por otro, aquellas pautas de consumo influyen sobre la composición de la demanda y ésta sobre la de la oferta, que se orienta a satisfacer el consumo diversificado y exigente de los estratos superiores.

No se trata sólo de la inversión en vivienda suntuaria o de los gastos monumentales y ostentosos que suelen hacer los Estados controlados por los estratos superiores sino también de la inversión requerida por aquella diversificación incesante de bienes y servicios, cuestión que va cobrando cada vez mayor importancia a medida que avanza el desarrollo. En este sentido distingue entre las técnicas que aumentan la productividad y las que aumentan la eficacia. Las primeras procuran reducir el esfuerzo humano requerido para producir una cierta cantidad de bienes y servicios (o aumentar la cantidad de bienes y servicios producidos

/por el

por el mismo esfuerzo humano); las segundas crean nuevos bienes y servicios de mejor calidad, que otorgan mayor satisfacción o responden a criterios de prestigio social, pero no disminuyen el esfuerzo humano. Prebisch llama reproductivas a las primeras y no reproductivas a las otras, y del mismo modo al capital y a las inversiones implicadas en cada una de ellas; la razón que lo lleva a denominarlas de esa manera deriva de las consecuencias que ellas tienen sobre la absorción de fuerza de trabajo. La diversificación incesante de bienes y servicios es una exigencia de la dinámica capitalista de los centros pero en la periferia, dada su necesidad de absorción, implica desperdicio de capital. En el fondo sólo se trata de una forma más reciente -propia de un nivel de ingreso más elevado- de mala utilización de los recursos impulsada por la desigualdad distributiva; sus consecuencias afectan a toda la estructura económica desde la composición de la fuerza de trabajo hasta la naturaleza del comercio exterior y la índole de los gastos e inversiones públicas y privadas.

En síntesis, la heterogeneidad estructural, la distribución del poder y el control de los mecanismos monetarios permiten a los estratos superiores apropiarse y retener una parte considerable de los frutos del desarrollo; en esas condiciones, les es posible imitar las pautas de consumo de los centros lo que, a su vez, modela la estructura económica para satisfacer esas pautas y reduce el potencial de acumulación de capital reproductivo. Este tipo de economía requiere como fundamento una sociedad desigual en la distribución del poder y de los frutos del desarrollo y, como consecuencia de su funcionamiento, reproduce una sociedad desigual en la cual el consumo privilegiado de los estratos superiores coexiste con el infraconsumo de una considerable proporción de la población.

2. La crisis del sistema

Los elementos que acaban de presentarse corresponden a una caracterización tipológica del capitalismo periférico, que intenta destacar los rasgos principales que determinan su peculiar naturaleza. En el pensamiento de Prebisch, estos rasgos son esenciales desde el punto de vista de la definición de la estructura y funcionamiento de ese sistema, y son originarios en el sentido que se manifestaron con mayor saliencia en las primeras etapas de su formación histórica.

Pero ese funcionamiento del capitalismo periférico, a la vez originario y típico ideal, se ve amagado por tres fuerzas contrarias. Por un lado, la

/emergencia de

emergencia de nuevos grupos con aspiraciones de compartir el excedente económico, debido a los cambios económico-sociales que el propio desarrollo trae aparejado; por otro, la expansión del aparato estatal -que también requiere una porción del excedente- provocada tanto por aquellos cambios como por su dinámica propia; finalmente, el proceso de democratización política que impulsa y legitima los anteriores procesos.

A raíz de todo ello va cambiando la estructura de poder pues se expande el poder social, sindical y político de algunos de los estratos antes desfavorecidos y, como consecuencia, comienza a modificarse también la distribución de los frutos. De este complejo proceso, Prebisch destaca algunos elementos fundamentales. En primer lugar, al cambiar las pautas de apropiación del excedente se modifica también su uso, lo que influye sobre la estructura económico-social originaria transformándola en cierta medida. Asimismo, la expansión del Estado se va convirtiendo en "hipertrofia" en cuanto a sus ingresos, gastos y empleo; acepta que esa hipertrofia es consecuencia de la intención de corregir los defectos del sistema y, además, que no debe culparse sólo al Estado del desperdicio del potencial de acumulación, pero todo ello no debe hacer olvidar la necesaria disciplina fiscal.

Pero, en especial, le interesa la 'pugna distributiva' que se desata en torno al excedente y las posibilidades que el sistema tendría de mantenerla bajo control. En esta pugna, cada uno de los estratos sociales y de los grupos estatales, utiliza los recursos de poder a su alcance para mejorar su posición relativa en relación a los frutos del desarrollo. En sí misma, no está sujeta a límite alguno y sólo responde al poder de los distintos grupos; pero, lo que es más importante aún, a juicio de Prebisch, es que no se somete a los mecanismos reguladores de la autoridad monetaria. Si esta autoridad responde a aquellas presiones por compartir el excedente mediante la ampliación de la corriente monetaria, la mayor demanda aumentará los precios, lo que hará recrudecer las presiones desatando la espiral inflacionaria; si decide no ampliar aquella corriente monetaria, las empresas deben ocupar parte del excedente para responder a esas presiones reduciendo el ritmo de aumento de la acumulación, la productividad, la ocupación y el producto. En este último caso, las presiones redistributivas van compartiendo los frutos del aumento de productividad hasta que se alcanza un límite crítico en el cual ellas han captado todos los frutos del

/aumento de

aumento de productividad; en ese punto la recesión (reducción del ritmo de crecimiento) se transforma en contracción (reducción absoluta del crecimiento). En suma, una vez desatada la pugna distributiva la autoridad monetaria se enfrenta con los espectros de la inflación social o la contracción. De hecho, el proceso de democratización suele desbaratar la estructura originaria de poder, junto con su autoridad monetaria de racionalidad ortodoxa; esa racionalidad reguladora puede ser eficiente para controlar la inflación provocada por los abusos crediticios privados pero nada puede hacer ante la que resulta de las presiones redistributivas. Como subraya Prebisch, en el proceso histórico del capitalismo periférico aquel límite crítico se alcanza en las etapas más avanzadas, cuando es mayor el poder redistributivo, lo que coincide con un excedente global acumulado que ha alcanzado su mayor cuantía; en esas condiciones ¿es posible esperar que se reduzcan las presiones redistributivas?

La inflación social descontrolada suele terminar en crisis estrructurales y en el surgimiento de regímenes autoritarios que procuran el restablecimiento y acrecentamiento del excedente, debilitando o eliminando el poder de compartimiento que los estratos sociales mayoritarios habían logrado gracias al proceso de democratización. Esas políticas restauradoras pretenden no sólo combatir la inflación sino reestructurar de manera profunda la estructura económica, social y política que la originó; por ello se dirigen no sólo contra la fuerza de trabajo y su nivel de remuneraciones sino también contra algunos aspectos de la política fiscal del Estado y contra los grupos empresarios vinculados a aquella estructura, para eliminar de raíz el poder redistributivo. Para ello, controlan las remuneraciones de la fuerza de trabajo, reducen algunos rubros del gasto estatal -en especial, los servicios sociales- y ahogan a los empresarios industriales más débiles mediante la política monetaria restrictiva (que origina una expropiación del excedente por el sector financiero), la apertura comercial y la sobreevaluación monetaria. En estas circunstancias puede florecer otra vez la autoridad monetaria y su ortodoxia que, enmascarando el poder real, imponga nuevamente sus mecanismos reguladores del conflicto social como si fueran la expresión excelsa de la racionalidad técnica; aunque no siempre elimina la inflación causada por el déficit fiscal, el abuso crediticio en la esfera privada y otros factores internos y externos.

/El capitalismo

El capitalismo periférico tiene tendencia hacia la crisis debido a la contradicción entre la exigencia de aumentar continuamente el excedente para dar dinamismo al sistema y las presiones redistributivas que surgen del proceso de democratización. En las situaciones concretas pueden existir factores que contengan o posterguen las crisis, pero ella siempre está potencialmente presente, agravándose a medida que se amplía el proceso de democratización.

¿Podría el capitalismo periférico evitar sus crisis estructurales? Ello parecería posible si los diversos estratos sociales y grupos estatales cambiaran radicalmente sus pautas de uso del excedente; es decir, pese a que se mantendría la apropiación privada del mismo, los estratos superiores los dedicarían sobre todo a la acumulación reproductiva y el resto de los estratos y grupos aceptarían postergar por un lapso considerable sus presiones redistributivas. El elevado ritmo de desarrollo económico que se lograría permitiría ir absorbiendo de manera productiva a la fuerza de trabajo y reduciendo su sobrante estructural, a la vez que podría lograrse una distribución más equitativa.

Pero las cosas no suceden así. Los estratos superiores no fueron ni son austeros y querrán defender la sociedad desigual que permite su forma de vida privilegiada; ante ello, los otros estratos no aceptarán ninguna insinuación para reducir o evitar sus presiones redistributivas, de manera que continuará la pugna distributiva. Si, de todos modos, se estableciera un capitalismo austero, la eliminación del sobrante de fuerza de trabajo le quitaría al excedente económico una de sus principales bases de sustentación provocando una verdadera "eutanasia" del excedente que a su vez acarrearía serios problemas de acumulación. Con las reglas de juego vigentes, el capitalismo periférico no podrá evitar enfrentarse, en última instancia, con los espectros del estancamiento o de la crisis.

3. Las relaciones con los centros

La realidad que Prebisch tiene ante la vista hacia fines de la década de los setenta se diferencia bastante de la existente treinta años antes, cuando describió las relaciones entre centros y periferia en su programa cepalino inicial. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, persisten a su juicio los rasgos principales de esas relaciones y las consecuencias negativas que de ellas se derivan para la periferia; rasgos que resume en la noción de "carácter centrípeto del capitalismo". A causa de ese carácter centrípeto los centros retienen los frutos

/de su

de su progreso técnico, que así no se propagan al resto del mundo, disipando las esperanzas de la expansión planetaria del capitalismo y del desarrollo de la periferia a imagen y semejanza de los centros.

En este sentido, reafirma el análisis crítico de la industrialización sustitutiva que realizara en los años sesenta, sobre todo su incapacidad para solucionar el estrangulamiento externo mediante un adecuado impulso de las exportaciones de manufacturas. Por un lado, los propios países de la periferia alientan con tardanza, y a veces con escasa convicción, esas exportaciones; por otro, los centros las admiten de una manera limitada y fragmentaria, cuidando que no perjudiquen su producción interna; asimismo, los países de la periferia no han sido capaces de establecer entre ellos una adecuada división regional del trabajo industrial, persistiendo en su fragmentación económica; y, finalmente, la producción extensiva y diversificada de bienes finales ha reducido el margen comprimible de las importaciones, agravando la vulnerabilidad exterior.

Tampoco resultaron correctas las suposiciones de aquellos que creyeron que estos problemas se solucionarían mediante una amplia penetración en la periferia de las transnacionales industriales; en realidad, ellas no han modificado el tipo de inserción internacional que caracteriza a la periferia. Es cierto que han contribuido a impulsar la industrialización pero no han alentado la exportación de manufacturas a los centros, y han consolidado nuevas formas de dependencia y de succión de ingresos periféricos.

En su análisis de la estructura internacional de poder, Prebisch también vuelve sobre antiguas ideas. El sistema centro periferia siempre ha funcionado para satisfacer los intereses de los centros; en la defensa de estos intereses ellos han utilizado diversos recursos de poder comerciales, financieros, militares, ideológicos, y otros, con procedimientos que han ido desde la persuasión hasta la fuerza. En el ejercicio de ese poder se expresa la hegemonía de los centros y la dependencia de la periferia: esta última debe aceptar decisiones tomadas en los centros, o tomar -o dejar de tomar- decisiones, aunque ellas se contrapongan a sus propios intereses. La estructura de poder internacional, aunque enraizada en el sistema centro periferia, se manifiesta en el proceso de toma de decisiones.

El desarrollo de la periferia ha producido cambios en esa estructura internacional de poder, sobre todo por la importancia que han cobrado las empresas transnacionales, pero ello no ha solido reducir la dependencia periférica. Pese

/a la

a la importancia que le otorga a ese fenómeno, Prebisch critica a aquellos que suponen que la dependencia ha creado el subdesarrollo; a su entender, la dependencia de la periferia no ha creado sino que ha contribuido a hacer perdurar su subdesarrollo, al impedirle superar su condición periférica. En el mismo sentido sostiene que la prosperidad de los centros no se debe a la succión de ingresos de la periferia, pese a la importancia del fenómeno para esta última, sino sobre todo a su progreso técnico.

La convicción profunda de que perdurán los rasgos negativos del sistema centro periferia no lo inducen a cambiar sus propuestas de política; la periferia debe seguir luchando para insertarse de una manera apropiada en el sistema económico internacional, rechazando a aquellos que proponen la desvinculación con los centros. De hecho, no pierde la esperanza que centros y periferia podrán conformar, al final, un nuevo orden racional en que se difundan ampliamente el progreso técnico y sus frutos.

Si bien con menos fuerza que en las etapas anteriores sugiere un "programa de emergencia" ante la crisis actual basado en la utilización de los recursos excedentarios de los países exportadores de petróleo que impulsaría las importaciones de bienes de capital y equipos que la periferia realiza en los centros, facilitando a éstos el pago de sus abultadas cuentas petroleras. Esta propuesta de "reversión triangular de recursos" demuestra que hace falta algo más que treinta años de frustraciones para hacer perder a Prebisch su confianza en la posibilidad de establecer un nuevo orden económico internacional.

4. La teoría de la transformación

La tesis principal de los escritos recientes de Prebisch es que en el capitalismo periférico existen tendencias contrapuestas que lo impulsan hacia la crisis, sobre todo en sus etapas más avanzadas. Por un lado, los principios vigentes de apropiación y uso del excedente que dan lugar a un tipo de estructura económico social desigual -en la cual coexisten el privilegio y la exclusión- y de dinamismo insuficiente. Por otro, el proceso de democratización que impulsa la redistribución del poder y de los frutos del desarrollo.

¿Cómo enfrentar la situación? Las opciones doctrinarias más difundidas no lo satisfacen. La opción neoclásica apuesta todas sus cartas en favor del restablecimiento de la vigencia de los principios de apropiación y uso del

/excedente propio

excedente propio del capitalismo periférico, aunque para ello deba sofocarse al proceso de democratización e imponer una estructura de poder altamente concentrada y autoritaria. Prebisch la rechaza por dos razones principales: los principios de apropiación y uso del excedente que procura restablecer la opción neoclásica ya han demostrado su incapacidad para impulsar de manera adecuada y suficiente el desarrollo de la periferia, y considera inaceptable que se posterguen o eliminen los valores, derechos e instituciones que fundamentan la democratización.

Tampoco le satisfacen las opciones que han sustentado la mayor parte de los movimientos democráticos en América Latina, social-demócratas y demócrata-cristianos, debido a que ellos se guían por afanes principalmente redistributivistas, sin proponer cambios que afecten los principios de apropiación y uso del excedente; por este motivo suelen impulsar el sistema hacia crisis estructurales sin saber cómo salir de ellas.

El socialismo ortodoxo advierte donde están las causas del problema y afirma la necesidad de su transformación pero el sistema que procura establecer, basado en la propiedad y control estatales de los medios productivos, también implica el establecimiento de una estructura de poder concentrada y autoritaria que sofoca al proceso de democratización.

Estas críticas aclaran la postura que Prebisch adopta al esbozar su teoría de la transformación: los principios de organización social que sustentan al proceso de democratización deben ser estimulados y consolidados y, en consecuencia, los criterios vigentes de apropiación y uso del excedente deben ser cambiados pues se contraponen a los que fundamentan la democratización. El principal problema teórico de la transformación consiste en encontrar principios compatibles de organización de la sociedad que hagan posible a la vez el vigor del desarrollo, la equidad y la democracia.

En la parte final de su último libro, y en el artículo que publicó en el Nº 10 de la Revista de la CEPAL, Prebisch esboza los fundamentos sobre los que deberían basarse los nuevos principios de la transformación. La piedra angular de esos fundamentos es el "uso social" del excedente, que implica tomar las decisiones respecto de su uso de una manera que sea técnicamente racional y políticamente democrática; en otras palabras, se trata de un uso del excedente que responda a los intereses de la colectividad y que se decida por los mecanismos de una planificación democrática.

/Al proponerlo

Al proponerlo así, rechaza explícitamente otra vez las opciones en las cuales ese uso se decide por las fuerzas del mercado o por la cúpula de un Estado autoritario. El mercado tiene un papel importante que jugar en la orientación de las decisiones individuales de producción y consumo, pero las grandes cuestiones relativas a la acumulación y distribución deben resolverse de manera colectiva, racional y explícitamente, fuera del mercado; el mercado no puede resolverlas adecuadamente pues es un reflejo de la estructura económico-social que debe ser transformada. Del mismo modo, el Estado también tiene un papel protagónico en la transformación, pero sus decisiones deben ser producto de un proceso democrático y no de una imposición autoritaria.

Entre las múltiples y complejas decisiones que deben tomarse en relación con el plan del uso social del excedente existen dos que son particularmente importantes. En principio ¿cuánto debe acumularse? Prebisch señala que en esta decisión se juega el éxito de la transformación debido a sus consecuencias sobre el dinamismo del desarrollo pero también advierte que en ella deben considerarse, además de las necesidades de absorción productiva de fuerza de trabajo, los requerimientos redistributivos públicos y privados y el incentivo a los empresarios. Asimismo es crucial la cuestión concerniente a quién acumula; al plantearla vuelve sobre antiguas ideas formuladas en los escritos iniciales: el esfuerzo de acumulación debe basarse en la apropiación social del excedente retenido por los estratos superiores, y en sus nuevas aplicaciones debe difundírselo entre la población a fin de desconcentrar la propiedad de los medios productivos. Así, imagina que junto a las empresas privadas, nacionales y extranjeras, y a las estatales, irán emergiendo con fuerza aquellas basadas en la gestión autónoma de su propio personal.

Muchos son los interrogantes que surgen en torno a la propuesta de transformación que Prebisch presenta y, a algunos de ellos, él mismo ya ha dado respuesta en sus escritos; por cierto, no cabe tratarlos aquí. Más vale, al final, retener el aliento utópico y esperanzado con que nos reconforta, y su confianza en que las raíces más profundas de nuestra cultura -la fe en la razón instrumental y sustantiva- iluminarán el camino a seguir.