

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo <i>Fernando H. Cardoso</i>	7
Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones <i>Marshall Wolfe</i>	41
Política fiscal y desarrollo integrado <i>Federico J. Herschel</i>	69
Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales <i>José Medina Echavarría</i>	115
Comentario de John Durston	139
Comentario de Carlo Geneletti	142
Comentario de Eduardo Palma	145
Comentario de Gregorio Weinberg	147
Comentario de Marshall Wolfe	150
Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo' <i>Carlos Real de Azúa</i>	153
El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural? <i>Francisco Barreto y Roy T. Gilbert</i>	175
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"	
Comentario de Joseph Hodara	187
Comentario de Eugenio Kossarev	191
Comentario de Octavio Rodríguez	203
Comentario de Marshall Wolfe	217
Algunas publicaciones de la CEPAL	223

## *Comentario de Marshall Wolfe\**

Los comentarios que a continuación se enuncian se centran en ciertas importantes propuestas políticas y sociales contenidas en la crítica del Dr. Raúl Prebisch al capitalismo periférico, y dejan el análisis de sus explicaciones económicas a personas más calificadas para hacerlo. Reformuladas en términos más sencillos estas propuestas son:

1. La distribución de la riqueza y del ingreso en las sociedades periféricas no deriva de las fuerzas del mercado sino de la distribución inicial del poder. El desarrollo capitalista de la periferia permite que la minoría que detenta el poder siga concentrando la mayor parte de los frutos de éste en sus propias manos.

2. La distribución del poder también determina la distribución de las oportunidades para adquirir las calificaciones formales o la 'formación' necesaria para incorporarse a los puestos ejecutivos, técnicos y burocráticos requeridos por el estilo de desarrollo. Cuando la tasa de expansión de los 'estratos intermedios' resultantes es superior al incremento de la demanda real de sus servicios, el mismo poder que permitió la adquisición de calificaciones también requiere la 'absorción espuria' de quienes las poseen en áreas de empleo favorecidas. En los niveles más bajos de calificaciones y de ingreso dentro de las actividades generadas por el desarrollo operan procesos análogos. La distribución del poder y la escasa

capacidad de absorción de mano de obra de estas actividades asegura que los que en un comienzo eran pobres y débiles seguirán marginados.

3. La distribución del poder y del ingreso genera la 'sociedad de consumo' en su forma actual: concentrada, dispendiosa e imitativa. También influye en las modalidades de introducción de las tecnologías y en el hecho de que no logren generarse tecnologías que mejor se adapten a las condiciones de los países periféricos.

4. La sociedad de consumo para minorías estratificadas es incompatible con el logro de una tasa de acumulación suficiente que eventualmente permita absorber a las masas marginadas mediante empleos productivos y bien remunerados.

5. Pese a que el desarrollo capitalista de la periferia permite ampliar las minorías que están en condiciones de participar en la sociedad de consumo, y de hecho lo necesita para su propio funcionamiento, no puede hacerlo más allá de cierto punto debido a la falta de dinamismo y al apetito insaciable de los grupos que ya están participando. En la medida en que los grupos excluidos, actualmente condenados al 'infraconsumo', adquieren mayor aptitud para utilizar la organización y los procesos políticos democráticos para imponer su incorporación, aumenta la inflación o bien quienes detentan el poder reemplazan la democracia formal por el uso de la fuerza, o ambas cosas a la vez.

\*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

6. El capitalismo periférico es imitativo y no innovador como el capitalismo central; está divorciado de las necesidades sociales y de la dotación de recursos, y es incapaz de superar sus contradicciones internas salvo a través de la represión. Su evolución bajo la hegemonía de los centros mundiales impide el desarrollo de la clase empresarial y desalienta su lucha contra estos defectos.

A juzgar por la forma en que exponen, no hay duda que estas propuestas tienen una finalidad normativa. Indican tendencias evidentemente inaceptables, tanto en función de los valores democráticos, del bienestar humano, de la autonomía nacional, como del avance hacia el crecimiento económico autosostenido. De ello se desprende que los hombres de buena voluntad deberán buscar con ahínco los medios de cambiarlos. Surgen entonces al primer plano ciertas interrogantes: si el diagnóstico es correcto en cuanto asigna un papel central al poder ¿dónde pueden identificarse los posibles agentes de transformación? Si la transformación es factible ¿cuán profunda y traumática debe ser? En otros términos ¿a quiénes está dirigido el estudio y qué se espera que hagan sus destinatarios? ¿Pueden superarse los males mediante reformas al *estilo* de desarrollo predominante, o los males de esta envergadura exigen un *sistema* totalmente diferente? <sup>1</sup> Como es obvio, la larga experiencia del Dr. Prebisch le ha permitido adquirir plena conciencia de la compleji-

dad de estos problemas, de los peligros que entraña dar recetas radicales demasiado simplificadas y de la probabilidad de que el futuro nos depare sorpresas. Por lo tanto, se limita a formular algunas discretas sugerencias acerca de lo que puede hacerse y de quiénes deben hacerlo.

Sin embargo, las pruebas cada vez más inquietantes de que el desarrollo capitalista de la periferia ha conducido a las sociedades nacionales latinoamericanas a una trampa de la que sólo podrán salir a un costo social muy elevado, de una u otra naturaleza, nos empujan al peligroso terreno de concebir agentes alternativos a quienes podría dirigirse un estudio que plantee un desafío radical al estilo de desarrollo dominante.

Los argumentos podrían dirigirse a quienes actualmente detentan el poder dentro de las sociedades capitalistas periféricas ¿pero por qué habrían de convencerse por argumentos contrarios a un sistema que los favorece? Desde los años cincuenta, e incluso antes, han estado en boga dos líneas de persuasión: a) que el estilo de desarrollo prevaleciente es incompatible con los valores democráticos y de bienestar humano declarados; b) que no será viable a largo plazo, de tal modo que quienes detentan el poder deberán cambiarlo en aras de su propia supervivencia. No obstante, a los voceros de los detentadores del poder obviamente no les cuesta nada reinterpretar los valores democráticos para justificar cualesquiera tácticas que crean necesarias, y es evidente que la segunda línea de razonamiento no los convence; pueden sostener en cambio con su lógica que lo que más amenaza la viabilidad del estilo es la intervención reformista del gobierno. En otros términos, la táctica que aconsejan sus propios intereses percibidos consiste en "cambiar sólo lo suficiente como para que nada cambie". En

<sup>1</sup> Lo más probable es que las reformas del estilo conserven las características centrales del capitalismo, aceptando o no su denominación, con una intervención estatal mejor planificada y más decisiva para restablecer el equilibrio del poder interno y externo. Los artículos de J. Graciarena y A. Pinto que aparecen en el mismo número de la Revista de la CEPAL analizan el distingo entre *estilos* y *sistemas*.

los últimos años, en la mayoría de los países han surgido grupos empresariales que se identifican de manera agresiva con el estilo predominante; estiman que sus efectos sobre los pobres son más que nada un problema policial y justifican su ideología señalando el funcionamiento deficiente de los regímenes reformistas y populistas de América Latina y otros lugares.

Los *estratos intermedios* cuya participación en el poder es menor y quizá ilusoria, difícilmente sean más permeables a aceptar argumentos sobre la necesidad de transformar el estilo de desarrollo, salvo en la medida en que interpreten la transformación como medio de mejorar su propia posición relativa. Lo más probable es que en este plano las reacciones sean más contradictorias y ambivalentes que en aquél de los principales detentadores del poder, debido a los golpes que las crisis actuales están asestando a algunos sectores de los estratos intermedios y a las crecientes dificultades del sistema para satisfacer sus expectativas a través de la educación privilegiada y de la 'absorción espuria', pero su principal reacción es defensiva contra cualquier amenaza de disminuir la distancia que los separa de las masas excluidas.

Los argumentos podrían dirigirse a las *tecnoburocracias* que han estado recogiendo experiencia y confianza en sí mismas; dentro de la tradición cepalina de formación de planificadores económicos esta clase de agentes es la más accesible. Podría suceder que parte del mecanismo estatal, persuadido de la necesidad de cambios, actúe de manera autónoma, consolidando el poder y utilizándolo para redistribuir los ingresos, frenar la sociedad de consumo y acelerar el ritmo de acumulación. Sin embargo, hasta el momento las experiencias de esta naturaleza difícilmente justifican la con-

fianza en ellas; las tecnoburocracias, sean militares o civiles, habitualmente exageran tanto su propio conocimiento de las sociedades donde tratan de actuar como su poder sobre ellas. Si se indisponen con la élite que detenta el poder o con los estratos intermedios, lo más probable es que las consecuencias escapen de sus manos; por mucho que hablen de participación popular no pueden darse el lujo de movilizar a las masas; y sin tal movilización las limitaciones que imponen los centros mundiales vinculados con quienes detentan el poder dentro del país, tarde o temprano las llevarán a un callejón sin salida. Por otra parte, una proporción cada vez mayor de los tecnoburocratas parece identificarse ideológicamente con los empresarios antes mencionados.

Los argumentos podrían dirigirse a los que *real o potencialmente detentan el poder* en los países centrales. Esta solución resulta tentadora, pese a cierta incongruencia con el objetivo de aumentar la autonomía nacional, si se concluye que los detentadores del poder en la periferia no serán desplazados ni modificarán sus métodos de actuar a menos que varíen los esquemas de dependencia y los estímulos externos que fortalecen sostenidamente la sociedad de consumo. Esta resulta aún más tentadora si se pone en duda el supuesto de que los centros tienen políticas 'imperialistas' coherentes respecto de la periferia. Si, como ahora sostienen muchos científicos sociales de los centros, las políticas centrales hacia la periferia realmente constituyen un conjunto internamente contradictorio de 'política burocrática' de organismos públicos que persiguen sus propios fines junto a distintas clientelas y grupos de presión, y si en los centros pueden percibirse ahora los más fuertes contraataques a los excesos de la sociedad de consumo

y a la concentración del poder económico, debería ser posible encontrar en ellos aliados para restablecer el equilibrio del poder en la periferia. Es sabido que en la actualidad las fuerzas dominantes de algunos de los países centrales más pequeños son partidarias de que el tercer mundo aplique estilos de desarrollo muy similares a los que sugiere la crítica del capitalismo periférico del Dr. Prebisch, criterio que les deja pocos candidatos merecedores de asistencia. De manera más limitada, los directores de los organismos de financiamiento internacional instan ahora a realizar cambios análogos en las prioridades del tercer mundo. Es probable que los Estados Unidos estén ahora más dispuestos a adoptar un criterio reformista de esta naturaleza de lo que lo han estado desde comienzos de los años sesenta. Este cambio de actitud de los centros hace que la mayoría de los países latinoamericanos que solicitan asistencia externa se encuentren en una posición vulnerable por tres motivos: porque sus niveles de ingreso por habitante son muy superiores al promedio del tercer mundo; porque los ingresos y el consumo están manifiestamente mal distribuidos; y porque los que detentan el poder se basan en la represión para defender la distribución del ingreso y las fuentes de dinamismo del estilo predominante. De una u otra manera, los detentadores del poder en la periferia deben tener en cuenta en sus cálculos las evaluaciones externas del estilo de desarrollo predominante. La naturaleza cambiante, los objetivos reales y la capacidad de los interlocutores del centro y la periferia, merecen ser cuidadosamente analizados a fin de que la búsqueda de estilos de desarrollo optativos pueda ir más allá de la proliferación ritual de "planes de acción mundial" y "nuevos órdenes económicos". La experiencia de la Alianza

para el Progreso demuestra cuán precarias y ambiguas han sido las políticas de reformas propuestas por el centro, en parte bajo la influencia de reformadores de la periferia, y formalmente aceptadas por las personas que detentan el poder en los distintos países como requisito de la asistencia externa.

Los argumentos podrían remitirse a las *contraélites* que aspiran a movilizar a las clases sociales explotadas o excluidas dentro del estilo de desarrollo capitalista periférico y a asumir el poder en su nombre. (Puede partirse de la base de que las propias masas marginadas no leerán la *Revista de la CEPAL*.) Tales *contraélites* han estado figurando en escena durante algún tiempo y aceptarían fácilmente que hay una relación causal entre el poder, la distribución del ingreso, la sociedad de consumo y la acumulación insuficiente. Sin embargo, no limitarían, y probablemente no podrían limitar, sus soluciones a la construcción de un capitalismo humanizado. El estudio se refiere muy superficialmente al hecho de que parte importante de los dirigentes políticos de los estratos bajo y medio han rechazado las reglas del juego capitalistas de la periferia, y no se sienten en absoluto responsables de contribuir a que el estilo de desarrollo predominante funcione mejor. En otros términos, optan por un cambio de sistema. Salvo en Cuba, estas corrientes políticas no han sido lo suficientemente fuertes como para imponer un sistema optativo y, como sugiere el Dr. Prebisch en el último párrafo de su trabajo, sus ideas sobre la forma de llegar al poder y sobre qué hacer en él no son tan claras como podrían serlo. Al menos, son lo suficientemente fuertes como para que su rechazo del estilo dominante haga que la pugna por la distribución sea más irreconciliable.

En definitiva, confrontan un problema muy similar al del Dr. Prebisch: ¿Cómo puede transformarse un sistema económico, social y político inaceptable, y quizá no viable, frente a grandes minorías que constituyen los estratos más coherentes y organizados de la población, intolerantemente reacias a renunciar a las ventajas de que ahora disfrutan o que esperan disfrutar; transformación que tendría que ser llevada a cabo por otras minorías, ellas mismas profundamente divididas respecto de las estrategias y valores, con el apoyo de las masas postergadas cuya capacidad de acción disciplinada es escasa? La admiración que sienten por el modelo chino tanto los que critican tolerantemente la sociedad de consumo capitalista periférica como sus enemigos anticapitalistas es característica de sus dificultades tácticas. ¡Ojalá pudiera partirse de una población frugal, trabajadora, innovadora e igualitaria que no aspire a tener automóviles, televisores ni a disfrutar de vacaciones en el extranjero, que le hiciera frente a un puñado de opresores!

El problema del poder conduce así al problema de los valores. Si cualquier agente social se propusiera transformar la estructura de poder que determina la distribución del ingreso ¿podría al mismo tiempo inculcar valores compatibles con normas de consumo relativamente igualitarias y frugales y una tasa más elevada de acumulación? Cuesta imaginarse que los que verdaderamente detentan el poder o los estratos medios que ahora participan en la sociedad de consumo cambien sus formas de vida respondiendo a exhortaciones. Igualmente difícil es imaginar que las masas ahora excluidas, una vez que hayan gustado del poder, vayan a moderar voluntariamente sus exigencias de acuerdo con lo que a juicio de los planificadores pueda otorgárseles.

Incluso es difícil imaginar que las tecnoburocracias o contraélites puedan dar ejemplo de austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, sin lo cual sus exhortaciones a otros elementos de la sociedad carecerán de peso. El destino de los intentos nacionales de modificar el estilo de desarrollo dominante a la par que se "democratiza" la sociedad de consumo es demasiado conocido como para merecer mayores comentarios. La observación que formula Aníbal Pinto en sus "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", de que si pudiesen elegir las masas de cualquier país votarían por la sociedad de consumo, y que su rechazo se limita a ciertas minorías intelectuales, es bastante válido, pero no niega la probabilidad de que las masas estarían votando por un paraíso que sólo puede ser real mientras estén excluidas de él.

En la actualidad, los estilos de vida de todos los estratos de las sociedades, tanto de la periferia como del centro, con la probable excepción de minorías de élites muy pequeñas, son sacudidos por golpes que quizá se tornen más frecuentes e intensos en el futuro. Los grandes estratos medios son incapaces de mantener sus antiguos niveles de consumo y llega a ponerse en duda que puedan lograr sus aspiraciones respecto de su propio futuro y del de sus hijos. Los golpes podrían ser ejemplarizadores, ¿pero quién ha de enseñar la lección? Podría concebirse una modificación gradual de los valores en torno a la juventud, estimulada por las crisis societales pero encauzadas por formas de educación innovadoras y por la generación de opciones más atractivas que la sociedad de consumo, pero ¿quién ha de transformar la educación y ofrecer las opciones? Algunas experiencias recientes indican que dentro de las sociedades estratificadas y

competitivas, las propuestas de modificar el contenido y los objetivos de la educación de modo que contribuya a la productividad, a la igualdad social y a servir a los estratos postergados de la sociedad despiertan más resistencia inmanejable que las políticas que inmovilizan la 'formación' para los puestos más altos y hacen más estricta la selección para el ingreso a esta clase de formación.

En algunos casos puede facilitarse un estilo o sistema de desarrollo radicalmente diferente a través de la exportación de los sectores más recalcitrantes de los estratos intermedios a climas más favorables, a expensas de apreciables pérdidas a corto plazo en materia de mano de obra profesional y técnica, como en el caso de Cuba, pero en los países latinoamericanos más grandes el tamaño de los estratos intermedios hace que esta 'solución' resulte improbable. En su mayor parte, los que se benefician de la sociedad de consumo están en mejor situación para expulsar a los que la critican. El futuro de la sociedad de consumo en América Latina parece ser permanentemente precario y también repudiable por la complacencia con que sus beneficiarios aceptan el precio de la pobreza, la falta de poder y la represión de los demás. Sin embargo, no puede culparse del todo a estos beneficiarios por creer que, para ellos, cualquier remedio será peor que la enfermedad y que para el resto de la sociedad los beneficios serán problemáticos.

En definitiva, parece útil referirse con vacilaciones a una propuesta económica central que aparece en la "Crítica al capitalismo periférico". Como las obras anteriores del Dr. Prebisch este estudio subraya repetidamente la necesidad de

lograr un *ritmo* más rápido de acumulación de capital. La evaluación negativa de la sociedad de consumo y de la modalidad de industrialización que la ha configurado y ha sido configurada por ella en un proceso causal que constituye un círculo vicioso, indica que habría que poner el mismo énfasis en la *clase* de acumulación. ¿Acumulación de qué y para qué? Si es cierto que una elevada proporción de la actual acumulación de capital tan sólo ayuda a consolidar la sociedad de consumo y a fortalecer los argumentos para perpetuarla de manera irreversible (por ejemplo, la construcción urbana de viviendas y oficinas de lujo; la fabricación de automóviles y su relación con las carreteras, la ocupación de tierras e infraestructura urbanas, las redes de mantenimiento y suministro de combustible) ¿no se deduce de ello que la tasa global de acumulación contiene tanto componentes inaplicables y negativos como componentes positivos del punto de vista del logro eventual de medios de subsistencia adecuados y actividades significativas para toda la población? Si realmente se estima que la actual sociedad de consumo es siempre inaccesible a las masas de la población y sólo puede mantenerse a expensas suyas ¿no hay que concluir que el ritmo de acumulación, en la forma en que actualmente se calcula, no puede presentarse legítimamente como objetivo? En esta materia el que no es economista entra rápidamente en un terreno que está fuera de su alcance, pero al parecer podría ser preciso proceder sistemáticamente a aclarar de qué manera entran el ritmo de acumulación y las tasas de crecimiento económico en la crítica del capitalismo periférico y su versión de la sociedad de consumo.