

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1992

SUMARIO

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

El pensamiento de Prebisch

*Ronald V.A. Sprout**

En el presente artículo se pasa revista al pensamiento de Prebisch desde sus comienzos, cuando sus ideas giraban en torno a la dinámica centro-periferia, hasta sus últimos escritos que versan sobre la crisis del capitalismo periférico. Se presentan elementos de juicio en apoyo de las ideas medulares de Prebisch, señalándose que su pensamiento evolucionó con el tiempo, pero acaso insuficientemente. El autor sostiene que mientras las ideas de Prebisch pudieron haber impartido cierto equilibrio al debate actual sobre las bondades del mercado libre, fue insuficiente su análisis sobre la capacidad de acción del Estado.

A continuación se intenta evaluar en qué forma Prebisch habría reaccionado ante las extraordinarias transformaciones que están sucediendo hoy en el mundo. El autor sostiene que Prebisch habría descubierto algunas tendencias muy promisorias en la evolución que han registrado la política y las estructuras económicas tanto en la periferia como en los centros, en particular con respecto a la relación entre mercados y gobiernos, y a la relación entre las influencias externas e internas sobre el desarrollo. Habría insistido en que la naturaleza de la intervención estatal debe cambiar en la periferia y que son necesarios esfuerzos por lograr un crecimiento y una distribución adecuados del excedente a fin de superar la crisis. Prebisch habría sostenido, además, que todavía subsiste una desigualdad intolerable en lo que toca al peso del reajuste que soportan centro y periferia para hacer frente a los problemas económicos mundiales.

El artículo cierra con algunas evaluaciones del aporte esencial que hizo Prebisch a nuestro conocimiento del proceso de desarrollo. Se evalúan su metodología multifacética para interpretar el proceso de desarrollo, la perspectiva que surge de ese método, y las recomendaciones de política consiguientes, encaminadas a lograr una distribución más equitativa de los frutos que rinde y los sacrificios que impone el sistema capitalista.

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de Washington. Este artículo forma parte de una obra de mayor envergadura que escriben David Pollock y Ed. Dosman, quienes están preparando una biografía de Prebisch. Mucho les agradezco su colaboración.

Introducción

En su época, Raúl Prebisch ejerció una enorme influencia sobre la evolución de las ideas y de la política en materia de economía del desarrollo. Sin embargo, sus conceptos y recomendaciones más conocidos —la tesis del deterioro de la relación de precios del intercambio y su pesimismo sobre las exportaciones, la industrialización basada en la sustitución de importaciones y la intervención activa del Estado— ofrecen un marcado contraste con las ideas de mercado libre y libre comercio que prevalecen hoy en gran parte del mundo, y también en América Latina. En un almuerzo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre varios distinguidos colegas de Prebisch, pregunté cómo se conceptúa ahora su pensamiento en América Latina. Don Raúl fue producto de su época, se me sugirió, y los tiempos han cambiado; siendo muy respetado en América Latina, se rechazan sus ideas.

¿Es justa esta apreciación? ¿Cuáles de sus ideas siguen teniendo validez? ¿Cuáles debieran revisarse? ¿Cómo evolucionó ese pensamiento en vida de Prebisch? ¿Cambió su concepción de la realidad según las mutaciones de la época? ¿Cómo reaccionaría ante los sucesos de hoy? Espero despejar todas esas incógnitas en el presente artículo y llegar a alguna evaluación del aporte esencial de Prebisch a nuestro conocimiento del proceso de desarrollo.

I Evolución del pensamiento de Prebisch

Ante todo, hay que señalar varios aspectos fundamentales sobre la evolución del pensamiento de Prebisch. Los primeros años de su carrera se caracterizaron por una transformación paulatina pero radical de su doctrina —evolucionó de la ortodoxia prevaleciente de la escuela neoclásica a la heterodoxia del estructuralismo. Una vez que se produjo la transformación, ya no dio pie atrás. Los temas principales que primero llamaron su atención en los decenios de 1940 y 1950 siguieron formando parte importante de su repertorio conceptual hasta su muerte en 1986.

Dentro de ese marco estructuralista, el pensamiento de Prebisch sobre el desarrollo cumplió

una sucesión de etapas, y “en cada vuelta logró integrar nuevas dimensiones, sin extraviar jamás sus hilos conductores” (Pinto, 1986, p. 9). La sucesión de estas etapas (cinco, según Prebisch, 1986a) fueron resultado tanto de una renovación de su experiencia personal como de una realidad cambiante.

A la postre, la gestión intelectual de Prebisch lo llevó a ampliar tanto su método como el contenido de sus análisis. Su bagaje teórico se amplió, traspasando las limitaciones de la teoría puramente económica, para entrar en el terreno de la economía política. Por añadidura, aunque siguió interesado en la relación de la periferia con los centros, extendió cada vez más su mira para auscultar la dinámica interna de la periferia.

1. Los primeros años y el manifiesto de la CEPAL

Cuando Prebisch comenzó su carrera de economista y profesor, al cerrar el decenio de 1920, era ardiente partidario de las teorías neoclásicas. La gran depresión de los años treinta —la primera gran crisis del capitalismo— fue la causa primaria de la conversión de Prebisch. El sistema armónico, autoequilibrado, del mercado que pintaba el paradigma neoclásico, según Prebisch tenía poco que ver con la realidad económica, sobre todo de América Latina. Seguramente influyó sobre él también, en esa época, el hecho de que Keynes impugnara la ortodoxia neoclásica y defendiera la intervención estatal activa para reparar los males económicos derivados, en particular, de los mercados libres. En efecto, en 1947 Prebisch escribió una *Introducción a Keynes*, que fue vehículo de la primera divulgación del pensamiento de ese economista en América Latina.

En su documento de 1949, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*¹, escrito cuando era Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Prebisch esbozó formalmente, por primera vez, los lineamientos esenciales de su esquema estructuralista. Después de ser forzado a renunciar a su cargo de director general del Banco Central de la Argentina, en 1943 (presumiblemente por su renuencia a seguir la orien-

tación populista, de gastos a mano abierta, que sustentaba Perón), tuvo varios años para preparar su respuesta a la ortodoxia neoclásica. El estudio de 1949 (el manifiesto de la CEPAL) representa la cristalización de esas ideas, que, según él mismo, estaban llegando a la madurez (1986a, p. 14). En él, Prebisch desarrolló su concepto del sistema centro-periferia y planteó varios temas que derivaban de esa concepción, a los cuales volvería frecuentemente durante toda su carrera.

El sistema centro-periferia abarca tres elementos de la realidad, vista por el prisma de Prebisch. En primer lugar, la unidad: todos los Estados y territorios están trabados en una sola economía mundial; en segundo lugar, la diversidad: hay dos tipos diferentes de economías nacionales, las de la periferia (el Tercer Mundo) y las del centro (las naciones industrializadas); y, en tercer lugar, la asimetría: los beneficios económicos de la interacción entre los dos grupos de países se distribuyen en forma desigual. La periferia está al margen de la dinámica central del capitalismo y recibe menos de lo que le corresponde de los frutos del progreso técnico.

El comercio internacional cumple una función esencial en la difusión de los beneficios del progreso tecnológico. Aunque el intercambio es imperativo para el desarrollo de la periferia, la tendencia al deterioro de su relación de precios del intercambio frente a los centros ha coadyuvado a perpetuar un intercambio internacional desequilibrado.

Las recomendaciones de política propugnadas por Prebisch en 1949 derivaban lógicamente de los problemas que diagnosticaba, y llegaron a ser sus recomendaciones permanentes. Entre ellas figuraban la importancia de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, de la cooperación regional en materia de comercio y desarrollo, y del capital externo como medio de complementar un volumen insuficiente de ahorro interno.

2. Primeras críticas de Prebisch y los años de UNCTAD

A fines del decenio de 1950 y en los comienzos de los años sesenta, Prebisch centró su atención en la evaluación de la política aplicada en América Latina. Ya en 1961, Prebisch señalaba las “muy graves fallas de la política de sustitución

¹ N. del T.: el documento fue editado en español con la signatura E/CN.12/0089 sólo en versión mimeografiada. Se reeditó en 1962 (véase Prebisch, 1962).

de importaciones" (1961, p. 3). Los aranceles eran excesivos y se había aplicado "la política de sustitución de importaciones en forma discriminatoria, sin alentar a las exportaciones correlativamente". La sustitución regional de las importaciones (el mercado común latinoamericano) era necesaria para que pudieran producirse manufacturas más complejas que exigen mercados relativamente grandes. En realidad, una vez recuperada y reconstruida la economía internacional y existiendo una capacidad e infraestructura latinoamericanas, era hora de exportar manufacturas a los centros.

Prebisch prestó también en esta época mayor atención a las crecientes desigualdades sociales dentro de la periferia y al papel de la inflación en todo este proceso. Sin embargo, Prebisch se preguntaba, retrospectivamente, si acaso su actitud frente a estos temas no fueron un vestigio de su anterior postura neoclásica (1986a, p. 20). Suponía que el descuido relativo en que mantuvo el tema de la distribución del ingreso hasta el decenio de 1960 pudo haberse debido a la creencia implícita de que el libre juego del mercado corregiría las desigualdades. Aún más, calificó su tratamiento en esa coyuntura como "explicaciones tradicionales".

No fue sino hasta algún tiempo más tarde que logró un análisis y comprensión más profundos. En su próxima etapa, de 1964 a 1969, Prebisch se dedicó más bien a la administración pública internacional que a las tareas teóricas. Durante este periodo, como Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Prebisch aprovechó su acopio de ideas para formular políticas destinadas fundamentalmente a allanar el camino para el entendimiento entre la periferia y los centros: a resolver los problemas de la cooperación internacional en materia de comercio exterior, financiamiento y tecnología. Estas políticas son bien conocidas y comprenden los acuerdos internacionales sobre productos básicos para aliviar los efectos del deterioro de los precios, tratamiento arancelario preferencial para facilitar el acceso de las exportaciones de manufacturas de los países meridionales, una mayor ayuda externa por parte de los países de la OCDE (el 1% de su PIB), y condiciones más favorables para la periferia en lo que toca a las inversiones extran-

teras directas que efectuaran las empresas de las naciones industrializadas.

Prebisch confesaba haber fracasado en este empeño, fracaso que atribuía a deficiencias de ambas partes en el diálogo Norte-Sur: el Norte no estaba dispuesto a actuar ni el Sur a realizar las grandes reformas estructurales complementarias (1986a, p. 21).

3. *El período de transición y el informe del BID*

Después de los años de frustración en la UNCTAD, Prebisch volvió a su investigación teórica, para comenzar un análisis más completo. Una serie de conferencias, que dictó en la Universidad de Columbia en 1969, le sirvieron de punto de partida para la reconsideración de sus ideas. Incluso mayor importancia tuvo el estudio que le encargó el BID, que se plasmó en su libro *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina* (1970). Años después Prebisch consideró que este estudio, con ser imperfecto, marcaba un hito importante. Se trataba de un documento de transición, en que se vinculaban sus antiguas ideas con otras que iban apareciendo, muchas de las cuales seguiría afinando el resto de sus días.

En ese documento Prebisch amplió más sistemáticamente su método de comprensión de la realidad en que incorporaba las dimensiones políticas y sociales junto con la económica. Fue aquí que Prebisch comenzó a analizar más explícitamente las determinantes internas del desarrollo de la periferia junto con los factores externos; las limitaciones al desarrollo de los países periféricos nacían de la interacción entre ambos tipos de factores. En este informe (Prebisch, 1970, p. 8) se ha puesto el acento sobre los factores internos del desarrollo... "Ha llegado el momento de abandonar la actitud tan frecuente de atribuir sólo a factores exteriores el ritmo insuficiente del desarrollo latinoamericano, como si no existieran factores internos muy importantes que lo obstaculizan" (*Ibid.*, pp. 9 a 10).

Prebisch comenzó a prestar mayor atención a los desequilibrios sociales dentro de América Latina, a la naturaleza exclusivista del proceso de desarrollo, al empobrecimiento creciente de las masas desfavorecidas. El desarrollo debe acelerarse para incorporar a esta población, proceso que no sólo importa por razones políticas y sociales, sino que resulta un imperativo económico

ya que asimilar a las masas en el proceso de desarrollo amplía el mercado interno de bienes industriales y perpetúa el proceso.

La cooperación internacional y el financiamiento externo en condiciones adecuadas tienen un importante papel que cumplir. Pero queda mucho por hacer dentro de la propia periferia. Hay que lograr la "disciplina del desarrollo", que ahora no existe, pues de otra suerte el desarrollo sólo podrá lograrse por compulsión.

Debe aumentar la formación de capital, y por lo tanto también el ahorro interno. Esto implica que deben restringir su consumo los estratos altos y medios. Prebisch decía: "Es cierto que esa carga de remesas al exterior, así como los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio, han afectado seriamente la capacidad de movilización de recursos internos; pero no lo es menos que el consumo ha crecido con frecuencia más allá de lo que hubiera sido necesario para que esas salidas no incidieran en forma preponderante sobre la inversión" (1970, p. 73).

De ahí que la falta de dinamismo pueda atribuirse en parte a mutaciones de la "estructura del poder" dentro de las economías latinoamericanas y a la tendencia consiguiente a un "inmediatismo redistributivo". A los grupos que tradicionalmente detentaban el poder —propietarios del suelo y hombres de negocios— se van incorporando nuevos elementos, principalmente de las clases medias, a través de la administración pública y la influencia creciente de los sindicatos. Las tensiones redistributivas crecientes se alivian en parte mediante el alza de las remuneraciones o el gasto fiscal, lo que desemboca en la inflación. Sin embargo, "por genuina que fuere su inspiración de equidad social y por mucho que alivie transitoriamente esas tensiones, este inmediatismo redistributivo deja sin resolver los problemas de fondo" (1970, p. 145).

La tecnología cumple un papel crítico en el proceso de desarrollo. Es un arma de doble filo que puede usarse tanto para bien como para mal.

Para bien, cabe señalar que "las posibilidades de vida plena se están dilatando ahora en forma antes inconcebible. Y ello se está consiguiendo por primera vez en la historia sin tener que recurrir al sacrificio, a la explotación de otros hombres. Es la explotación de la tecnología la que está actualmente en juego. Es la aptitud para dominar las fuerzas que desencadena y aprovechar

las enormes posibilidades humanas que brinda en forma incesante. Explotación de la tecnología por el hombre y no subordinación de éste a la tecnología" (1970, p. 181).

Sin embargo, la aplicación de las tecnologías de punta en la periferia ha tenido serios efectos deletéreos. Aunque existe la posibilidad de eliminar el rezago entre centro y periferia (gracias en parte al potencial que ofrece la tecnología), los efectos reales de la tecnología han contribuido a crear distorsiones; es decir, condiciones de desarrollo para los países del Tercer Mundo que son muy distintas del ambiente más favorable en que se desarrollaron los actuales países desarrollados. De ahí las "contradicciones de la tecnología".

Por ejemplo, el éxito que se ha tenido aplicando la ciencia y la tecnología para reducir la mortalidad en el Tercer Mundo ha fomentado una tasa de crecimiento demográfico que desborda la capacidad del Tercer Mundo de subvenir a ese crecimiento, tasa mucho más alta que la que experimentaron los países del centro en una etapa similar de su desarrollo. Por añadidura, la tecnología de producción de uso intensivo del capital ha favorecido la distorsión de la fuerza trabajadora: ha disminuido la fuerza trabajadora agrícola, como sucedió en los países industrializados, pero un porcentaje excesivo de los trabajadores se dedica a actividades relativamente improductivas en el sector de los servicios, más bien que en la industria, donde escasean los empleos.

También se han registrado contradicciones derivadas de la tecnología por el lado del consumo. La tecnología de las comunicaciones —el poder de la propaganda— ha fomentado una mentalidad excesivamente consumista. Los latinoamericanos ven como viven sus congéneres septentrionales y quieren imitar su estilo de vida. Ese consumo es prematuro: las economías no lo pueden sustentar.

El consumo exagera la tendencia de la periferia hacia la creación de puntos de estrangulamiento exteriores. La demanda de importaciones no esenciales crece sin cesar. Además, se ve perjudicado el crecimiento de las exportaciones. Se menoscaba la capacidad de producir para la exportación; el costo de oportunidad del consumo suntuario implica un menor ahorro y formación de capital. Por otro lado, la demanda de productos primarios ha disminuido en los cen-

tros por efecto del progreso técnico, directamente, con la creación de sucedáneos sintéticos, e indirectamente como resultado de la baja elasticidad de la demanda en los centros.

El uso de la tecnología sin ninguna regulación estatal ha llevado a la contaminación masiva de aguas y de la atmósfera, a la destrucción sistemática del medio natural y a la congestión urbana.

El Estado debe cumplir un papel activo para resolver las contradicciones que surgen de la ciencia y la tecnología. En realidad, "cuanto más avanzan la ciencia y la tecnología, más se impone la ineludible necesidad de obrar sobre el desenvolvimiento espontáneo de las fuerzas económicas" (1970, p. 149). Se necesita la acción del Estado para estimular una mayor formación de capital, promoviendo el ahorro público y privado e invirtiendo en la infraestructura económica. La acción del Estado (dentro de América Latina y en el plano internacional) es necesaria para introducir cambios estructurales en el comercio exterior; para orientar la naturaleza y el crecimiento de las importaciones de la periferia; y para fomentar las exportaciones del Tercer Mundo a los países del centro. El Estado debe también corregir las injusticias sociales, ya que esto no se logrará con el libre juego de las fuerzas del mercado; es esencial su inversión en infraestructura social para borrar las disparidades sociales y geográficas.

Resulta interesante considerar el pensamiento de Prebisch frente al telón de fondo de los resultados macroeconómicos obtenidos por las economías de América Latina. Según sus cálculos, América Latina había registrado un ritmo de crecimiento económico de 5.2% en los últimos veinte años. Reconocía que ésta era una tasa impresionante: más alta que la de los países industrializados en el mismo período y mayor que la que se hubiera mantenido en cualquiera de los centros o en la periferia durante algún período prolongado antes de esa época. Sin embargo, Prebisch sostenía que la tasa de crecimiento de América Latina tenía que subir al 8%.

¿Por qué esa premura? "El tiempo no es pancea". Las desigualdades internacionales y las disparidades dentro de la periferia sólo podrán aumentar si las decisiones se dejan al libre juego de las fuerzas del mercado.

4. Las ideas de economía política de Prebisch

La última etapa del pensamiento de Prebisch coincide aproximadamente con el tiempo en que fue director de la *Revista de la CEPAL*: de 1976 hasta su muerte en 1986. Prebisch calificaba este período como aquel "en que pude liberarme de las responsabilidades ejecutivas", hecho que aprovechó para revisar y desarrollar sistemáticamente su pensamiento (1986a, p. 22). Fue un período fructífero. Escribió *Capitalismo periférico: crisis y transformación* en 1981, así como frecuentes artículos para la *Revista de la CEPAL* en todo el período.

La ampliación tanto de su metodología como de su temario en este período representa una extensión y refinamiento de su informe de 1971 para el BID. Frente a lo que Prebisch consideraba como la segunda gran crisis del capitalismo, fue una etapa de búsqueda de nuevas soluciones para problemas crecientes. ¿Por qué se ve acompañado el proceso de desarrollo por el aumento de las disparidades del ingreso y la riqueza? ¿Por qué se ha quedado atrás la periferia? ¿Por qué es tan aguda la crisis económica en la periferia? (1986a, p. 22).

Los análisis de Prebisch sobre el funcionamiento interno del capitalismo periférico descansan en la importancia dinámica del excedente económico: los incrementos de la productividad que no se transfieren a la fuerza trabajadora. Como fuente primaria de la acumulación de capital, el excedente representa un papel crítico en el desarrollo del sistema. Sin embargo, el excedente se vuelve crecientemente vulnerable. Se va creando menos y gran parte de lo que queda tiende a emplearse en fines improductivos.

Este fenómeno se manifiesta en la crisis económica por la cual el ritmo de los gastos excede el ritmo de la acumulación de capital "reproductivo" (capital que aumenta la productividad de la mano de obra). Las fuerzas que ponen en peligro el excedente son en gran parte internas, aunque las condiciones exteriores exacerban las tendencias e influyen sobre las condiciones determinantes internas.

Paradójicamente, la crisis es fundamentalmente consecuencia del vigor del capitalismo. Hay un "impulso a la democratización y al progresivo desenvolvimiento de las libertades del individuo" en el capitalismo, que le es innato

(1985a, p. 68). De este impulso surge una pugna distributiva entre los distintos estratos sociales que neutraliza gran parte del potencial de expansión del sistema.

El exceso de consumo y la diversificación prematura de la demanda tienen un papel preponderante. "Cualquiera que haya sido el grado de austeridad en el desarrollo histórico del capitalismo, hay que reconocer que no se caracteriza por ella el capitalismo periférico" (Prebisch, 1984, p. 165).

El exceso de consumo se atribuye a su vez en parte a la proclividad de la periferia a imitar los hábitos de consumo de los centros. En realidad, no sólo los hábitos de consumo se remedan en el "capitalismo imitativo". El Tercer Mundo adopta la misma tecnología del "capitalismo innovador" de los centros, imita sus estilos de vida y copia sus instituciones. Se abren paso incesantemente en la periferia las manifestaciones culturales de los centros, sus ideas y sus ideologías (1976, p. 9).

Y, sin embargo, la periferia es incapaz de duplicar la capacidad productiva de los centros, lo que contribuye a crear un desequilibrio básico, ya que la imitación por el lado de la demanda no se compensa con una imitación por el lado de la oferta. "La productividad es menor en la periferia por su mismo retardo histórico. Pero no hay tal retardo en la imitación del consumo que, desde los estratos superiores, tiende a difundirse hacia abajo, pero con enormes disparidades" (1984, p. 177).

Prebisch atribuye el exceso de consumo a tres culpables. En la delantera están los estratos de ingresos superiores. Sin embargo, los estratos medios siguen cada vez más de cerca por la misma senda; su capacidad para lograr ese consumo conspicuo es función de su poder político creciente, que deriva de la mayor sindicalización y de la mayor injerencia del Estado —el tercer agente de consumo privilegiado. Un Estado hipertrofiado es síntoma de las cambiantes relaciones del poder, de la pugna distributiva.

El mayor consumo de la fuerza trabajadora y del Estado, sin embargo, tiende a marcar aquella parte del excedente que podría haberse empleado para la acumulación de capital. Los dispendiosos hábitos de consumo de los estratos superiores siguen sin moderar, mientras la pugna distributiva contribuye a la reducción del ex-

cedente y tiende a no disminuir las desigualdades (1982a, p. 8).

El proceso de acumulación de capital se vuelve más lento no sólo porque hay menos excedente que emplear, sino también por la forma en que se usa ese excedente. Aparte el consumo privilegiado de los estratos superiores, gran parte se emplea en una acumulación "no reproductiva" (inversiones en innovaciones que se traducen en un aumento mayor de la demanda que su contribución al producto). Otras partes pueden aplicarse a financiar gastos ambientales, a fin de corregir las consecuencias de aplicaciones anteriores de tecnología.

Las fuerzas externas agudizan la crisis. "La tendencia hacia el desequilibrio dinámico exterior se agrega a las consecuencias del desequilibrio interno de la periferia en detrimento de la intensidad de su desarrollo" (1985a, p. 67).

En lo fundamental, los desequilibrios externos derivan de la naturaleza centrípeta del capitalismo mundial, que se manifiesta en tres características estructurales principales: i) desigualdades de demanda entre la periferia y los centros; ii) inferioridad económica y tecnológica de la periferia; y iii) fragmentación de la periferia en unidades relativamente pequeñas. Estas características han perpetuado el rezago considerable del desarrollo de la periferia, en gran parte, al coadyuvar al deterioro a largo plazo de su relación de precios del intercambio.

Mientras gran parte del excedente lo succionan los centros por la vía del intercambio, otras partes se desvían en la forma de reembolso de deudas. Parte del crecimiento del excedente se anula por las políticas proteccionistas del Norte. Las multinacionales extranjeras también han agravado la crisis al resultar más eficiente su internalización del consumo que de la producción. Además, la periferia ha sufrido las consecuencias de la irresponsabilidad fiscal y financiera del Norte —de los Estados Unidos, y particularmente del mercado no regulado de eurodólares. Al alimentar presiones inflacionarias mundiales, ambos han contribuido a la adopción de una política monetaria restrictiva y de tasas de interés históricamente altas.

La crisis se manifiesta en gran parte en un nuevo tipo de inflación social o estructural, que resulta de la pugna distributiva. Esta nueva inflación se caracteriza por su impermeabilidad re-

lativa a las políticas económicas tradicionales. En efecto, las políticas tradicionales se ven entorpecidas aún más por la tendencia, típica, de que coexista la inflación social con la fiscal; esta última deriva de los déficit presupuestarios crónicos, que emanan en última instancia de la inflación social. Ambos tipos de inflación tienden a fomentarse recíprocamente. La política monetaria restrictiva, por ejemplo, agravará la inflación fiscal al elevar el déficit fiscal. La única forma eficaz de resolver el déficit fiscal consiste en aumentar los impuestos o disminuir el gasto fiscal. Sin embargo, la elevación de los impuestos puede acicatear la inflación social si la fuerza de trabajo exige compensación para resarcirse de las pérdidas que significan esos mayores impuestos.

La impermeabilidad relativa de la inflación a las políticas económicas tradicionales aumenta la posibilidad de que el Estado recurra a la fuerza como el instrumento principal de protección del excedente. En consecuencia, puede ser de corta duración la convivencia del liberalismo político con el económico, ya que el proceso democrático tiende a la autodestrucción en respuesta a la crisis económica (1985b, p. 28).

Prebisch asignaba considerable importancia económica y política al mercado. Al mismo tiempo, sostenía que "no debe confundirse el mercado con los factores que lo impulsan desde atrás, ni debe exigírsele lo que no es capaz de dar. El mercado no puede modificar la estructura social de donde surgen las relaciones de poder que en gran parte determinan la distribución del ingreso; ni tampoco puede determinar el ritmo necesario de acumulación" (1979, p. 178). El mercado, por lo tanto, no sería el instrumento adecuado para resolver los problemas de equidad ("de eficiencia social"). Ni puede dependerse de él para tomar decisiones racionales a largo plazo sobre el desarrollo. El mercado no tiene un horizonte temporal adecuado. Además, como lo señaló inicialmente Prebisch en su informe de 1971 al BID, las contradicciones que surgen de la tecnología ocurren en un mercado no regulado.

De ahí que sus recomendaciones de política

se centraran en los medios de mantener intactos los incentivos económicos y el dinamismo del mercado, asegurando al mismo tiempo un crecimiento y distribución adecuados del excedente. Esto último presupone el consenso entre todos los principales agentes económicos, según Prebisch; a la postre, habría que llegar a alguna forma de socialismo del mercado, en que se conjugaran el liberalismo económico con el liberalismo político.

Muchas de las recomendaciones conocidas que preconizó Prebisch en sus primeros tiempos siguieron intactas hasta el final. La política de sustitución de importaciones, en ciertas circunstancias y aplicada correctamente, fue siempre parte de una combinación racional de políticas. La integración económica de la periferia (sustitución de las importaciones en el ámbito regional) debía seguir siendo uno de los objetivos de la política pese a sus fracasos en el pasado. Prebisch siguió pidiendo que el Norte aplicara políticas para resolver los problemas de desarrollo del Sur. No apelaba tanto al sentido ético de los centros cuanto a la defensa fundamental de sus propios intereses. Prebisch sentía que la aplicación de esas políticas era de beneficio común.

El pesimismo de Prebisch sobre las perspectivas del Tercer Mundo se basaba en parte en sus predicciones desilusionadas sobre el capitalismo mundial. Sostenía que la recesión mundial de comienzo de los años ochenta era síntoma de un deterioro estructural en los centros y que representaba el cierre de una etapa histórica de crecimiento prolongado. De la crisis de 1982 escribió que era más "profunda, compleja y difícil" que la crisis de los años treinta que caracterizó como "coyuntural, si bien de extraordinaria intensidad... un simple descenso cíclico se transformó en una intensa contracción económica" por efecto, en parte, de una política de crédito restrictiva y un aumento marcado de los derechos de importación (Prebisch, 1982b, p. 158). En ese mismo artículo de 1982, Prebisch opinaba que "no cabe esperar un duradero restablecimiento de la economía de los centros" (1982b, p. 156).

II

Algunas reacciones ante el pensamiento de Prebisch

¿Fue Prebisch principalmente un producto de su época y de condiciones económicas distintas de las realidades de hoy? ¿Evolucionó su pensamiento con el correr del tiempo?

Evidentemente el meollo del pensamiento de Prebisch fue marcado por su experiencia durante la gran crisis de 1930 y los años posteriores. Pero ¿en qué forma el hilo conductor de su pensamiento ha podido resistir el paso del tiempo?

En un nivel muy general, lo ha resistido bastante bien. En particular, su concepción del mundo, dividido entre centro y periferia, por el cual las economías más avanzadas tienden a llevarse la parte del león del progreso tecnológico, sigue siendo válida. Dicho de otra manera, parece haber alguna base para el capitalismo centrípeto que señalaba Prebisch.

En un plano teórico, le presta un apoyo interesante a esta tesis David Landes (1990 y 1989), quien, por ejemplo, alega que mientras el retraso relativo podría haber tenido sus ventajas en época pasadas, hoy es en general un lastre. Algunas de sus ideas son muy similares a las de Prebisch y comprenden: i) la desilusión creciente dentro de la periferia por el gran retraso que la separa de los centros, y las tecnologías de las comunicaciones que están facilitando un efecto de demostración más poderoso que nunca antes; ii) costos mínimos mucho más altos para poder salvar esas diferencias: la restricción fundamental es ahora el conocimiento técnico, mucho más difícil de captar que el capital; iii) el efecto adverso de la tecnología sobre los productos primarios: ahora, con la mayor facilidad de sustituirlos, no tienen la importancia que tenían; iv) los errores de diagnóstico que fomentan las circunstancias históricas: las teorías que culpan del subdesarrollo principalmente a los factores externos han mostrado ser contraproducentes; y v) los valores culturales creados en el Tercer Mundo se están expandiendo y se han convertido en agentes que se auto-refuerzan en su resistencia contra el cambio y el desarrollo.

Como es evidente, otros argumentos podrían esgrimirse en contra de esta tesis. Prebisch reconoció este hecho en su evaluación sobre las con-

tradiciones de la tecnología: es un instrumento de doble filo con un enorme potencial de bien.

Los resultados del trabajo seminal de Raúl Prebisch indican que, en el último siglo, la diferencia entre el ingreso per cápita de los países menos desarrollados y el de los países desarrollados ha crecido constantemente. Según Bairoch, la diferencia entre el ingreso o el producto per cápita era de 1 a 5 en 1860, de 1 a 6 en 1900, de 1 a 7 en 1929, de 1 a 8 en 1953, y de 1 a 3 en 1970 (Bairoch, 1975, p. 192).

¿Qué cuentan las estadísticas más recientes y más exactas? Nuestros esfuerzos por medir el rezago global de los ingresos, empleando las estimaciones de poder de compra basadas en la paridad del ingreso nacional para el 90% de la población del mundo en los últimos 30 años, muestran resultados que varían ampliamente según cómo se mida ese rezago y el nivel de agregación que se emplee (Sprout y Weaver, s/f).

Por una parte, los cálculos muestran que se estrechaba la diferencia de ingresos entre centro y periferia entre 1960 y 1987. La participación de la periferia en el ingreso mundial aumentó de 34% en 1960 a 44% en 1987. Incluso en un cálculo per cápita, la periferia experimentó un mayor crecimiento económico que los centros en ese período de 27 años: 3.2% frente a 2.9%.

Sin embargo, el cuadro general es engañoso. La periferia del Asia oriental —China en particular— abulta los resultados económicos generales del Tercer Mundo. En realidad el Asia oriental ha sido la única región del Tercer Mundo (de cinco), que ha estado reduciendo la diferencia de ingresos per cápita con los centros. En la mayor parte de la periferia, el nivel de vida de la persona común se ha deteriorado con relación a sus congéneres de los centros.

En el grado en que el capitalismo pueda parecer centrípeto, ¿lo es por la razón primaria que sostenía Prebisch? Hay comprobaciones que apoyan este argumento. Los beneficios del comercio parecen distribuirse asimétricamente entre los centros y la periferia, como preveía Prebisch, aunque no es claro qué papel corresponde a la

relación de precios del intercambio en este asunto.

Ambas posiciones con respecto a la relación de precios del intercambio tienen alguna razón. Mientras que los argumentos teóricos de Prebisch —que se centran en el poder del mercado y las disparidades estructurales de la oferta y la demanda— son plausibles, también lo son los argumentos opuestos. Jacob Viner, por ejemplo, un temprano crítico de Prebisch, sostenía que hay fuerzas compensadoras que tenderían a elevar el precio de los productos primarios (ley de los rendimientos decrecientes) y a disminuir el de las manufacturas (avances de la productividad).

¿Es que los hechos apoyan la teoría? Depende de los hechos que se elijan para el análisis.

Hay una descorazonante contradicción de resultados y conclusiones en los muchos esfuerzos realizados por comprobar la tesis. Diakosavvas y Scandizzo (1991) hicieron un análisis exhaustivo de la controversia sobre la relación de precios del intercambio, con un apéndice bibliográfico que contenía cuatro páginas de libros y artículos sobre este tema. Los autores observan que, de los más importantes estudios seleccionados, alrededor de un tercio confirma la hipótesis de Prebisch y una cuarta parte la niega; llegan a la conclusión, a partir de la bibliografía, de que, aunque queda abierto el debate sobre si fue mucho o poco el deterioro, las estadísticas parecen en general apoyar la idea de que hubo algún descenso (Diakosavvas y Scandizzo, 1991, pp. 236 y 237).

En un sentido bastante importante, el debate quizá sea oficioso. Específicamente las conclusiones de Prebisch sobre la distribución asimétrica de los beneficios derivados del comercio centro-periferia no dependen del deterioro de la relación de precios del intercambio para la periferia. La importancia que atribuyó Prebisch a la industrialización y a la necesidad de que las economías periféricas superaran la etapa de producción de bienes primarios y abordaran la de manufacturas para su eventual exportación estarían bien fundadas, cualquiera fuera la situación de la relación de precios del intercambio. Lo que era antes un objetivo controvertido del desarrollo goza ahora de amplia aceptación.

Hay teorías plausibles —aparte de las de Prebisch—, fundamentadas en muchas comproba-

ciones, que sostienen que las exportaciones de manufacturas dan un rendimiento económico mayor que las exportaciones de productos primarios. Hay, por ejemplo, dos grupos de estudiosos que han preparado estudios econométricos por países que coinciden sobre este tema, pese a tener una perspectiva teórica muy distinta en general. En ambos grupos norteamericanos —uno de economistas que comprobaban la validez de la teoría neoclásica y el otro de sociólogos que examinaban la teoría de la dependencia— se encuentra apoyo para el argumento de que las exportaciones de manufacturas tienen un impacto positivo mayor sobre el crecimiento económico que las exportaciones primarias. Además, ambos concuerdan en que la explicación radica en gran parte en la ausencia relativa de externalidades favorables en las exportaciones de productos primarios.²

En el grado en que cambió la realidad económica desde que Prebisch por primera vez delineó su esquema teórico básico, ¿evolucionó su pensamiento junto con la realidad? Sí, aunque quizá no en grado suficiente. De este tenor hay algunas críticas que, aunque agudas, han sido injustas con Prebisch.

Esto puede deberse en parte a la miopía común de confundir las ideas de un pensador influyente con las de las escuelas que surgen de sus teorías. Los seguidores tienden a ser más doctrinarios que los iniciadores: compárense las ideas de Keynes con las de los keynesianos y las de Marx con las de los marxianos, por ejemplo. Esa tendencia vale también para Prebisch y las escuelas que derivaron de sus ideas: en particular, la teoría del estructuralismo y la teoría de la dependencia.

Baste citar dos ejemplos; algunos han criticado a Prebisch por centrar su atención, principal sino exclusivamente, en las determinantes externas del desarrollo, descuidando las causas internas. Esta crítica ciertamente es valedera para al-

²Entre los estudios sociológicos que examinan específicamente los efectos diferenciales de la composición de las exportaciones sobre el crecimiento económico figuran Stokes y Jaffee (1982), Chase-Dunn (1975) y Ragin y Delacroix (1979). Entre los estudios económicos figuran Balassa (1985 y 1978) y Syron y Walsh (1968). Sprout y Weaver (1991) pasan revista a estos estudios y aportan nuevas comprobaciones sobre los beneficios relativos obtenidos de las manufacturas.

gunas versiones de la teoría de la dependencia y probablemente para las primeras ideas de Prebisch, así como para el estructuralismo. Pero no se justifica con relación a las ideas de Prebisch de los últimos años.

En segundo lugar, a Prebisch a menudo se le ha criticado, sin razón, por abogar exclusivamente por una estrategia de política interna. Prebisch consideraba la política de sustitución de importaciones como parte de una combinación racional de políticas. Aunque no fuera la primera ni la mejor opción, la consideraba como una posibilidad viable en épocas en que los países del centro eran muy poco acogedores de las exportaciones del Tercer Mundo y cuando, en parte como resultado, las exportaciones primarias de la periferia bajaban de precio. Prebisch era partidario de una estrategia flexible de comercio en la periferia. Creía que la industrialización sustitutiva de importaciones y las exportaciones de manufacturas no deberían ser, y no tenían por qué ser, excluyentes entre sí.

Sin embargo, parece justificada la crítica en cuanto al pesimismo de Prebisch con respecto a las exportaciones, por bien fundamentado que estuviera en la realidad, pues es una actitud que se expresa en una estrategia pasiva de comercio. Los Estados periféricos que persigan más agresivamente la penetración de los mercados de los países industriales obtendrán una mayor participación en ellos. Los que plasmen su pesimismo en una estrategia pasiva podrán ver cómo se autorrealizan sus predicciones.

¿Qué hay de su continuo apoyo a la sustitución de las importaciones? Prebisch alegaba que la sustitución de las importaciones era mejor estrategia de industrialización que el *laissez faire* y algunas medidas de política tradicionales (la devaluación, en particular). Aunque probablemente tuviera razón, también puede ser cierto que podría haber mejores caminos que seguir. La economía tradicional, por ejemplo, nos dice que en un mundo en que las externalidades se generalizan (en un mundo subóptimo) un arancel para promover la industrialización puede ser menos eficaz que un subsidio aplicado directamente a la industria. Prebisch nunca desarrolló satisfactoriamente la justificación de la intervención estatal que favorece la sustitución de importaciones.

Además, hay un problema más fundamental

en lo que toca a la justificación teórica de la industrialización sustitutiva de las importaciones, que supone una importante crítica a su esquema general. Se trata, en esencia, de que no siguió adelante.

En particular, Prebisch no planteó una teoría adecuada sobre el Estado. Muy capazmente señaló las limitaciones del mercado. Sin embargo, como ha mostrado la experiencia, no hay nada que garantice que las deficiencias del Estado no excederán a las deficiencias del mercado en algunos campos. Sus estrategias tácitamente suponen una fe ciega en el Estado, como capaz de realizar lo que el mercado no puede hacer. Sin embargo, proporcionó pocos análisis sobre lo que sí es factible realizar.

Se ha señalado en otras partes que la CEPAL no ha contado con una teoría sobre el Estado (Rosales, 1988, p. 26 y Cypher, 1990, pp. 48 a 51). El Estado se ha concebido como un agente benevolente del desarrollo, en cierta forma por encima de la pugna que se desarrolla en el ambiente sociopolítico que lo ha creado. Aunque Prebisch intentó endogeneizar algunos elementos de dinámica política en su modelo del capitalismo periférico, estas críticas son válidas para su pensamiento.

Por último, ¿qué puede decirse de las predicciones pesimistas de Prebisch: del deterioro secular del capitalismo; de las tendencias inherentes hacia la crisis económica; y del dominio político por la fuerza en la periferia?

Parte de su pesimismo está bien fundado. La intuición de Prebisch para descubrir muchas causas básicas —e históricas— de las crisis económicas en gran parte de la periferia, por ejemplo, permite rebatir los falaces argumentos de Clive Crook en *The Economist* de que las dificultades con que se enfrentaron los países en desarrollo en el decenio de 1980 —altos tipos de interés, dificultades para pagar la deuda, baja de los precios de exportación— eran aberraciones (Crook, 1989, p. 4).

Por otra parte, las tendencias pueden soslayarse. Albert Fishlow observó que se puede aceptar la realidad y la fuerza de las tensiones que Prebisch describe sin llegar a la conclusión de que la única salida posible es una crisis autodestructora (Fishlow, 1984, p. 186). Prebisch mismo, en realidad no aceptó la inevitabilidad de la crisis.

Crea de todo corazón en el potencial del hombre y en las grandes posibilidades de la tecnología,

encauzada debidamente, y a menudo concluía sus escritos con alguna expresión de esa fe.

III

¿Qué diría Prebisch hoy día?

¿Cómo reaccionaría Prebisch ante los acontecimientos actuales? A continuación presento mi interpretación (en que intercalo las citas de Prebisch en letra cursiva) de lo que podría decir Prebisch si estuviera vivo hoy.

Vivimos en una época que no tiene precedentes, que parece prometer un gran futuro y posibilidades inigualadas. También serán enormes los desafíos. Los avances recientes en la esfera política, aunque de importancia histórica, siguen siendo frágiles, siempre susceptibles de retroceso. Los movimientos democráticos en realidad no son sostenibles en economías estancadas. La propia existencia de tales reformas hace que sea tanto más imperativo un vigoroso desarrollo económico.

Se advierten, eso sí, algunas tendencias optimistas en la política y en las actitudes económicas tanto dentro de la periferia como en los centros. Sin embargo, continúan las crisis económicas y sociales de la economía mundial y en algunos aspectos y en algunas regiones estas crisis se agravan. El decenio de 1980 fue uno de retroceso devastador para la periferia latinoamericana y africana, en particular. Para aquellos que han empezado a gozar de una nueva libertad política, los avances económicos continúan muy rezagados. Las disparidades económicas y sociales dentro de las sociedades y entre las economías continúan ampliándose.

Por lo tanto, es imperativa una renovación sustancial de las ideas; son imprescindibles soluciones creadoras e innovadoras para resolver los problemas persistentes. La tarea es ambiciosa, aunque factible a la postre.

Hemos llegado, sin embargo, a una etapa en nuestras relaciones con los centros en que hay grandes posibilidades de intereses convergentes (1988, p. 212). El creciente consenso sobre el proceso de desarrollo que existe en los centros y en la periferia sin duda deriva en parte de este movimiento ha-

cia la convergencia y es en sí mismo de buen augurio. Aunque hay mucho en este consenso que merece atención, las recomendaciones de política son incompletas y en algunos casos desorientadas.

Muchos de los temas del desarrollo que interesan actualmente a los estudiosos y a los autores de la política que conforman este consenso giran en torno a dos temas principales: i) la interacción entre el mercado y el Estado para fomentar el desarrollo y ii) la relación entre las fuerzas externas e internas del desarrollo. También orientaré mi pensamiento en torno a estos temas.

1. *El papel del mercado frente al papel del Estado*

Barber Conable se refería a la popular apreciación de que debe aplicarse un enfoque indulgente hacia el mercado, en que los gobiernos permitan que funcione bien y concentren su intervención en las esferas en que resulta ineficiente (Banco Mundial, 1991, p. iii).

Yo también soy partidario de un "enfoque indulgente" según se ha definido; debe permitirse que los mercados hagan lo que saben hacer bien. Los gobiernos deben intervenir cuando fracasan los mercados; es decir, deben complementarlos y no suplantarlos. Difiero sí del Banco Mundial en cuanto a dónde se traza la línea divisoria. En concreto, los mercados fracasan de maneras más variadas que las que prevé el Banco (con su postura neoclásica fundamental).

La dependencia creciente del mercado para lograr la eficiencia económica por cierto que está bien fundada. *El reconocimiento de la gran importancia de la iniciativa empresarial en el mercado y del incentivo económico que la estimula, así como del papel de este incentivo en la eficiencia de la fuerza de trabajo, está contribuyendo a exaltar la significación de las teorías neoclásicas. Comparto plenamente ese reconoci-*

miento (al que no escapa ahora el socialismo concreto) (1985a, p. 79).

En ese mismo contexto, son lógicas algunas de las proposiciones ortodoxas que reciben ahora mayor apoyo sobre el papel que le corresponde al Estado. La disciplina fiscal es imperativa, también lo es el encontrar las formas de frenar el crecimiento excesivo del Estado. *Es verdaderamente paradójico lo que sucede con el Estado. Tiende a la hipertrofia con múltiples responsabilidades que conspiran contra su propia eficacia; y con la proliferación de intervenciones que perturban la libertad económica de empresas e individuos e incapacitan cada vez más al mismo Estado para cumplir su papel de supremo regulador de que carece el mercado* (1985a, p. 85).

Los que comulgan con las tesis ortodoxas sostienen a menudo que es preciso una reordenación de las prioridades del gasto fiscal. Yo también soy de esta opinión. Hay que dejar que el mercado tenga una mayor influencia en la determinación de los precios, eliminando esos subsidios que han contribuido a grandes ineficiencias en la distribución de los recursos. Los gobiernos deben preocuparse más de los bienes públicos: la infraestructura humana (educación y salud) y la infraestructura física. Hay que minimizar el papel del Estado en la producción de bienes privados: es sensato privatizar algunos sectores en que el mercado tiene una ventaja comparativa.

Sin embargo, también habrá un lugar para el Estado que no ha sido previsto por la ortodoxia actual, sobre todo en la periferia latinoamericana. Ahí debe cambiar la naturaleza de la intervención estatal. Pero esta necesidad no quiere decir que el Estado deba ampliar su papel.

La división del trabajo entre los mercados y los gobiernos según la conciben los ortodoxos actuales desemboca en las crisis económicas y sociales de la periferia latinoamericana. Ello deriva en parte de la naturaleza singular del capitalismo periférico; de la pugna distributiva entre las capas sociales en economías que tienen una tendencia estructural hacia el consumo desmedido en relación con su capacidad de producción.

Si se asigna a los mercados la responsabilidad primaria de determinar el crecimiento y el empleo del excedente económico, será inadecuada la acumulación de capital reproductivo. Tampoco será equitativa la distribución del ingreso y la

riqueza y no conducirá a un desarrollo sostenido y de amplia base.

El Estado debe desempeñar el papel de intermediario; debe actuar como mediador para ayudar a crear un consenso entre los principales agentes económicos en la economía y asegurar un crecimiento adecuado del excedente, así como su distribución equitativa. El excedente de alguna forma debe administrarse; su propiedad no debe quedar solamente en manos de los estratos superiores.

Del mismo modo, la naturaleza de la intervención estatal debe cambiar con respecto a las políticas de estabilización. *Frente a esta impotencia del Estado y la erosión del poder político, el sistema tiende fatalmente a la exacerbación de la espiral inflacionaria; y las tentativas de contenerla tienen fugaz duración además de ser contraproducentes. Pues al Estado sólo le queda un instrumento anacrónico, depresivo y regresivo, que es el instrumento monetario* (1985a, p. 85).

Hay que atacar la inflación en su fuente: en la pugna distributiva. Hay que idear los medios para aminorar los gastos de los estratos altos y medianos, así como los del Estado. Deben moderarse las demandas de alzas de salarios de la fuerza trabajadora que tienden a frenar la dinámica del sistema; esas demandas resultan contraproducentes para todos.

2. Las influencias internas y externas sobre el desarrollo

En realidad es una tarea ambiciosa encontrar la fórmula por la cual los mercados y el Estado puedan interactuar en forma óptima. Exige, entre otras cosas, un cambio radical de actitudes entre los agentes económicos principales; debe imperar el consenso y no la confrontación, la moderación y no la indulgencia.

Parece posible un cambio radical de actitudes, a juzgar por la transformación fundamental de otros tipos de actitudes, de igual importancia, que han ocurrido en América Latina. Concretamente, se trata del reconocimiento creciente de que muchos de nuestros problemas sociales y económicos son endógenos; de que nosotros, los de la periferia, necesitamos asumir una mayor responsabilidad por nuestros propios problemas. Esta evolución es una buena señal.

Es claro que el péndulo se había ido al otro

extremo en el pasado en cuanto a nuestra apreciación del papel que desempeñan los factores externos en la génesis de nuestros problemas internos y culpar a los factores externos llegó a ser contraproducente. No podemos confiar en otros para resolver nuestros problemas.

El reconocimiento de que nosotros en la periferia tenemos mucho que ganar de una mayor interacción con la economía mundial también es un buen signo. En nuestros esfuerzos por lograr una autosuficiencia relativa y el cambio estructural nos pasamos de lo justo; nuestras economías se volvieron demasiado aisladas. Hay que acoger con beneplácito las tendencias hacia mayores intercambios y movimientos de capital, así como hacia un diálogo más intenso, entre la periferia y los centros.

También me felicito de ciertos cambios de actitud en los centros, aunque todavía son insuficientes. Muchas de las rigideces ideológicas de las instituciones de desarrollo en los centros que nosotros, los de la periferia, teníamos que enfrentar en el pasado, parecen estar menos difundidas. En particular, parece haber una mayor sensibilidad en el Norte acerca de los problemas externos singulares a que hace frente la periferia, así como a su mayor vulnerabilidad a problemas comunes. Lo anterior deriva del reconocimiento de que no todas las ventajas comparativas son iguales. Lo segundo emana del reconocimiento de las derivaciones que tiene la fragmentación de la periferia en unidades relativamente pequeñas.

Además, se está reconociendo en forma más explícita en los centros que los problemas mundiales suelen presentar dos lados y que es necesario compartir las responsabilidades. Esto se aprecia en forma evidente en las soluciones propuestas por el Norte con respecto a la crisis de la deuda que, durante la mayor parte del tiempo que duró, representó una *convergencia de irresponsabilidades de las dos partes* (1988, p. 210). *El Plan Baker significa el reconocimiento del carácter político del problema* (1988, pp. 210 a 211); la crisis de la deuda no podrá resolverse con el mecanismo del mercado solamente. El Plan Brady reconoce en parte que aquellos que comparten la culpabilidad también deben compartir los costos.

También es satisfactorio advertir cómo cunde el convencimiento de que la reestructuración de las economías del Tercer Mundo (y la solución

de la crisis de la deuda) deben efectuarse en el contexto de fuerzas expansionarias más bien que de contracción. Las soluciones a largo plazo exigen que los reajustes y la condicionalidad sean compatibles con el crecimiento económico. Esto también implica el compartir responsabilidades entre el Norte y el Sur, ya que el acceso a los mercados septentrionales es esencial para el crecimiento meridional.

Sin embargo, se necesita mucho más. El pensamiento racional no se plasma automáticamente en políticas razonables. Todavía persiste una asimetría inaceptable en lo que toca a la distribución de la carga del ajuste a los problemas económicos mundiales.

Las soluciones radican en parte en un mayor diálogo. *Que yo sepa, nunca se ha discutido con economistas latinoamericanos el concepto de condicionalidad, sino que se ha dictado desde el norte. Una eficaz política de cooperación exige también aquí un cambio importante* (1986b, p. 203).

Este doble criterio para juzgar los hechos no es por cierto infrecuente (1988, p. 210). A nosotros en la periferia se nos dice que ejercitemos la austeridad fiscal a fin de optar a la obtención de recursos y, sin embargo, el centro principal no es capaz de moderar su indisciplina fiscal. Esta incapacidad a su vez, ha contribuido al alza excesiva de las tasas reales de interés —que han resultado muy perjudiciales para los esfuerzos de desarrollo de la periferia.

Se nos predica a la periferia que debemos liberalizar nuestras importaciones y reducir nuestro déficit comercial. ¿Pero cómo podremos hacerlo cuando tenemos que enfrentar la proliferación de barreras comerciales en los mercados septentrionales? En los últimos años, el sistema comercial del mundo se ha vuelto cada vez menos liberal. Como siempre, son los eslabones más débiles del sistema los que deben soportar el mayor peso de los costos.

Los avances moderados que se han logrado hasta ahora en la Ronda del GATT en Uruguay están en peligro de frustrarse por las rigideces de la política agrícola de los centros. Pero *la periferia ha permanecido al margen de la liberalización entre los centros* en las diversas rondas del GATT (1983, p. 54), es decir, la reducción de barreras comerciales que beneficiaron a los productos de los centros. Las últimas discusiones, en cambio,

son promisorias, ya que la periferia por primera vez participa directamente en las negociaciones.

Todos los participantes tienen mucho que perder. La muerte del GATT catalizaría aún más la formación de preferencias verticales, con graves consecuencias potenciales. En nuestro propio hemisferio, hay grandes esperanzas cifradas en la iniciativa de la Empresa para las Américas. Aunque hay motivos de optimismo y entusiasmo sobre esta materia, también debemos conocer claramente los posibles peligros.

Desde hace mucho tiempo que yo abogo por las fórmulas de integración regional. Muchos de los objetivos declarados de tales fórmulas podrían cumplirse de acuerdo con la iniciativa de Bush, con la gran ventaja adicional de obtener un mayor acceso a mercados en los Estados Unidos.

Sin embargo, debemos tener cuidado en dos frentes en lo que toca a las relaciones dentro de la región y con los países fuera de ella. *Lo fundamental ha sido y sigue siendo la tendencia al desequilibrio con los centros que tiene que llevarnos necesariamente a sustituir las importaciones provenientes de ellos* (1986b, p. 200). Nosotros los de la periferia latinoamericana no debemos permitirnos una confrontación, con una división de la producción con los Estados Unidos contraria a nuestros intereses a largo plazo.

Las iniciativas de crear un mercado común han fracasado en el pasado en gran parte por la incapacidad de idear un convenio equitativo entre países en distintos estadios de desarrollo industrial. *En efecto, los países más avanzados industrialmente están en condiciones de exportar bienes de capital o bienes intermedios a los países menos avanzados o medianamente avanzados sin que éstos puedan participar en la misma medida en este género de intercambio. Sin embargo, tiende a recaer sobre ellos el costo de estas operaciones puesto que significa hacerles pagar precios más altos que los del mercado internacional por los bienes de capital e insumos* (1986b, p. 200). Se justifican por lo tanto medidas correctivas especiales y esto por cierto también es aplicable a la iniciativa de Bush. *Una de ellas sería la de que los países más beneficiados por este intercambio compartieran con los menos las inversiones necesarias para*

llegar a un equilibrio satisfactorio de carácter no bilateral sino multilateral entre todos los países participantes (1986b, p. 200).

Mi segunda preocupación se relaciona con el peligro de crear un comercio intrarregional en perjuicio del crecimiento del comercio mundial. No debemos dejar que la liberalización del comercio dentro de la región se traduzca en barreras comerciales más altas para los países foráneos. Esto empujaría a la economía mundial a un sistema de preferencias verticales, con obvias consecuencias deletéreas. En todo caso, si fracasa la Ronda de Uruguay aumentará en forma dramática la posibilidad de que los esquemas de integración fijen sus miras hacia el interior de sus propias regiones.

En mi larga existencia he presenciado de cerca y he tenido que actuar a veces frente a las consecuencias adversas de las vicisitudes de los centros: la gran depresión, la segunda guerra y la posguerra, la euforia inflacionaria y su desborde internacional. Y ahora frente a las consecuencias de la política antiinflacionaria del centro dinámico principal.

He presenciado también los grandes aciertos de este último: el Plan Marshall, el apoyo a la Unión Europea de Pagos, a la Comunidad Económica Europea y también a la Alianza para el Progreso, malograda poco después de nacer. Gran visión y sentido creador, como se necesita también en estos tiempos. Los necesita asimismo la periferia para atacar sus graves problemas. Visión y sentido creador que tarda en llegar en todas partes (1985a, p. 90).

Señalé anteriormente que hay grandes posibilidades —por vez primera en el transcurso del desarrollo capitalista, subrayo— de poder alcanzar una convergencia de intereses entre los centros y la periferia. *Porque estoy persuadido de que, habiendo los países en desarrollo logrado su industrialización, podrían tener un considerable papel dinámico en el desarrollo de las economías del hemisferio norte* (1986c, p. 36). No desperdiciemos una gran oportunidad para cimentar nuevas relaciones con una perspectiva de largo plazo. *No debemos repetir los errores del pasado. Ambas partes han cometido muchas equivocaciones. Ha llegado la hora de efectuar un balance objetivo, porque se nos va acabando el tiempo. Comencemos ahora una discusión franca* (1985c, p. 56).

IV

El aporte de Prebisch a nuestro conocimiento del desarrollo

Prebisch por supuesto que nos legó algo más que ideas. Gran parte de su gestión se relacionó con la cristalización de esas ideas en instituciones—en particular, sus tres creaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas: CEPAL, ILPES y UNCTAD. Vestía su pensamiento con ropajes institucionales y empleaba a esas instituciones para contar con los medios para traducir sus ideas en políticas.³ Prebisch no fue un gran pensador: fue un pensador influyente. Sin embargo, por impresionantes que sean otros aspectos de Prebisch, sin duda que su principal legado derivará de sus ideas.

Concretamente, Prebisch enriqueció nuestro conocimiento del mundo de varias maneras. Ante todo, nos proporcionó un método para interpretar la realidad que tiene tres dimensiones: espacial, temporal e interdisciplinaria. Las primeras dos caracterizan a sus primeros escritos. En su etapa de economía política se amplió su mira para abarcar las tres.

Por cierto que uno de los grandes aportes de Prebisch deriva de su esquema que vincula las perspectivas y problemas de la periferia con las economías de los centros y también el hecho de que considerara las partes individuales relacionadas en un conjunto: la dimensión espacial. La dimensión temporal se relaciona con la perspectiva histórica de Prebisch—su predilección por buscar en los sucesos del ayer las pistas que aclaran las tendencias de hoy. La tercera dimensión de su método es el intento por comprender la interacción entre los problemas políticos y económicos—su metodología interdisciplinaria.

Un enfoque holístico de esa especie ha resultado muy fructífero y se compara favorablemente con las técnicas y conclusiones, a menudo estériles, de la economía tradicional. Estas últimas teorías están con frecuencia alejadas de las realidades del Tercer Mundo, al reflejar doctrinas desarrolladas para otros países, en respuesta a circunstancias anteriores (Seers, 1980, p. 6).

Para comenzar, el método de Prebisch ha tenido múltiples derivaciones. Sus libros han ser-

vido de sostén para la escuela estructuralista latinoamericana. Los teóricos de la dependencia han bebido copiosamente de sus fuentes. Y recientemente hemos visto florecer estudios neoestructuralistas—modelos matemáticos, preparados en general por estudiosos norteamericanos, que incorporan gran parte de la cosmovisión de Prebisch en sus hipótesis y predicciones fundamentales.⁴

Es posible que por medio de estos estudios neoestructuralistas Prebisch encuentre una nueva vida en la profesión de la economía. El gran atractivo de estos estudios es por lo menos doble. En primer lugar, son un medio para aplicar los conceptos generales de Prebisch con una metodología más rigurosa, lo que facilita su verificación empírica. En segundo lugar, representan un puente entre el pensamiento de Prebisch y otras numerosas escuelas económicas (incluso neoclásicas, keynsianas, marxianas, kaleckianas, kaldorianas y neorricardianas) (Jameson, 1986).

Quizá tengan la misma importancia que su metodología las perspectivas que derivan de su método. De sus enfoques espaciales y temporales, derivan las nociones de asimetría y desequilibrio. Los beneficios y pérdidas que se producen en la economía mundial tienden a ser distribuidos desigualmente en favor de las entidades más poderosas. Los elementos más pobres reciben beneficios menores y deben sufragar una parte desproporcionada de los costos—lo que Landes (1989, p. 27), en uno de sus aforismos favoritos, califica de “privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas”. Lo anterior rige al interior de los países donde los estratos más pobres deben en general soportar la carga de las contracciones monetarias y quedan en gran parte excluidos de los frutos del progreso técnico. También es válido en el campo internacional—entre los centros y la periferia en lo que toca al intercambio y los problemas de la deuda en particular.

En cambio, la teoría neoclásica del intercam-

³ Conversación con David Pollock. Véase también Pollock (1988, p. 128).

⁴ Ocampo (1986) analizó muchos de estos modelos Norte-Sur. Otros que han escrito sobre el tema son Bacha (1978), Chichilnisky (1981), Darity (1987), Dutt (1988), McIntosh (1986), Sarkar (1989) y Taylor (1981).

bio sostiene que el comercio es un beneficio de suma positiva, que todos los países que participan en él se benefician. Este punto de vista, si bien puede ser cierto, es incompleto. Sólo con un enfoque como el de Prebisch, que examina los beneficios relativos, se aprecia que algunas entidades se benefician más que otras.

Lo mismo cabe advertir sobre su intuición de que los problemas internos de la periferia podrán comprenderse mejor en el contexto de las relaciones externas históricas. El rezago en el desarrollo periférico no es causado por las fuerzas exteriores, pero sí es moldeado por ellas.

De las concepciones temporales e interdisciplinarias de Prebisch deriva la intuición de que la conducta económica y los sistemas económicos se transforman. El capitalismo no es hoy lo que era en el pasado. Tampoco lo es el retraso económico. Y en un plano más concreto, no hay duda de que la inflación es una especie muy distinta en América Latina de lo que era en tiempos pretéritos; se trata de una inflación sujeta a una dinámica diferente, que exige soluciones nuevas, en gran parte política.

Por último, gracias al enfoque interdisciplinario de Prebisch, hemos obtenido un mejor conocimiento de la naturaleza multifacética del desarrollo, de las limitaciones del mercado y de las fuerzas estructurales que limitan sus resultados, así como de la naturaleza política y cultural de

muchos de nuestros problemas económicos que, con frecuencia, por eso mismo, se resisten a las soluciones fáciles.

Prebisch, por supuesto, no eludía el buscar soluciones para problemas irreductibles. Su actividad en esta materia representa otro gran aporte. No contento con conocer mejor el mundo, Prebisch trataba continuamente de recomendar los medios para perfeccionarlo.

Así como sus conceptos eran modelados por sus métodos, sus recomendaciones de política derivaban de sus conceptos. El denominador común en todas sus recomendaciones de política era el intento de allanar los caminos; de idear medios para lograr una distribución equitativa de los beneficios y sacrificios que demanda el sistema capitalista. Por ejemplo, Prebisch creía que cuando los acreedores y los deudores eran ambos culpables de la crisis de la deuda, debieran ambos también compartir los costos. O que cuando los participantes en el intercambio experimentan un desequilibrio estructural, la solución debe hallarse en atacar el desequilibrio por ambos lados.

Pero había algo más que una cuestión de ética en estas recomendaciones de política. Prebisch nos recordaba, con su característica visión de largo plazo, que en fin de cuentas la solución más justa suele ser la más eficaz.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bacha, Edmar (1978): An interpretation of unequal exchange from Prebisch-Singer to Emmanuel, *Journal of Development Economics*, vol. 5, N° 4, Amsterdam, North Holland Publishing Company, diciembre.
- Bairoch, Paul (1975): *The economic development of the Third World since 1900*, Berkeley, University of California Press.
- Balassa, Bela (1978): Exports and economic growth: further evidence, *Journal of Development Economics*, vol. 5, N° 2, Amsterdam, North Holland Publishing Company, junio.
- (1985): Exports, policy choices, and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock, *Journal of Development Economics*, vol. 18, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), mayo-junio.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial*, Nueva York, Oxford University Press.
- Crook, Clive (1989): The Third World, *The Economist*, 23-29 de septiembre.
- Cypher, James (1990): Latin American structuralist economics: an evaluation, critique, and reformulation, James L. Dietz y Dilmus D. James, *In progress toward development in Latin America: from Prebisch to technological autonomy*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- Chase-Dunn, Christopher (1975): The effects of international economic dependence on development and inequality: a cross-national study, *American Sociological Review*, vol. 40, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Chichilnisky, Graciela (1981): Terms of trade and domestic distribution. Export-led growth with abundant labour, *Journal of Development Economics*, vol. 8, N° 2, Amsterdam, North Holland Publishing Company, abril.
- Darity, William (1987): Debt, finance, production and trade in a north-south model: the surplus approach, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 11, N° 3, Londres, Academic Press Limited, septiembre.
- Diakosavvas, Dimitris y Pasquale Scandizzo (1991): Trends in the terms of trade of primary commodities, 1900-1982: the controversy and its origins, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 39, N° 2, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, enero.
- Dutt, Amitava (1988): Inelastic demand for southern goods,

- international demonstration effects, and uneven development, *Journal of Development Economics*, vol. 29, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), julio.
- Fishlow, Albert (1984): Comment, *Pioneers in development*, Gerald M. Meier y Dudley Seers (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- Jameson, Kenneth (1986): Latin American structuralism: a methodological perspective, *World Development*, vol. 14, N° 2, Nueva York, Pergamon Press Ltd., febrero.
- Landes, David (1989): Rich country, poor country, *The New Republic*, 20 de noviembre.
- _____ (1990): Why are we so rich and they so poor, *The American Economic Review*, Papers and Proceedings, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.
- McIntosh, James (1986): North-South trade: export-led growth with abundant labour, *Journal of Development Economics*, vol. 24, N° 1, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland).
- Ocampo, José Antonio (1986): New developments in trade theory and LDCs, *Journal of Development Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam Science Publishers B.V. (North Holland), junio.
- Pinto, Aníbal (1986): Raúl Prebisch 1901-1986, *Revista de la CEPAL*, N° 29 (LC/G.1427), Santiago de Chile, agosto.
- Pollock, David (1988): Raúl Prebisch versus the U.S. Government changing perceptions over time, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 9, Ottawa, University of Ottawa Press.
- Prebisch, Raúl (1961): El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria, *Boletín económico de América Latina*, vol. VI, N° 1, Santiago de Chile, Naciones Unidas, marzo.
- _____ (1962): El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, Nueva York, Naciones Unidas, febrero.
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 17 de abril.
- _____ (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.76.II.G.2.
- _____ (1979): Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, *Revista de la CEPAL*, N° 7, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.79.II.G.2.
- _____ (1982a): Un recodo histórico en la periferia latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.82.II.G.4.
- _____ (1982b): Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica, *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.82.II.G.3.
- _____ (1983): La crisis del capitalismo y el comercio internacional, *Revista de la CEPAL*, N° 20, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.83.II.G.4.
- _____ (1984): La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico, *Revista de la CEPAL*, N° 22, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.84.II.G.3.
- _____ (1985a): La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, *Revista de la CEPAL*, N° 26 (LC/G.1350), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1985b): Power relations and market laws, Kwan Kim y David Ruccio, *Debt and Development in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- _____ (1985c): La deuda externa de los países latinoamericanos, *Revista de la CEPAL*, N° 27 (LC/G.1368), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1986a): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo, CEPAL, *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento* (LC/G.1461), Santiago de Chile. (La publicación de la CEPAL, en homenaje al Sr. Prebisch, contiene también la bibliografía completa de sus obras.)
- _____ (1986b): Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G.1392), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1986c): Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL (México, 24 de abril de 1986), CEPAL, *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento* (LC/G.1461), Santiago de Chile.
- _____ (1988): Dependencia, interdependencia y desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago de Chile, abril.
- Ragin, Charles y Jacques Delacroix (1979): Comparative advantage, the world division of labour, and underdevelopment, *Comparative Social Research*, N° 2.
- Rosales, Osvaldo (1988): Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago de Chile, abril.
- Sarkar, Abhirup (1989): A Keynesian model of North-South trade, *Journal of Development Economics*, vol. 30, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), enero.
- Seers, Dudley (1980): The cultural lag in economics, J. Pajeksta y C.H. Feinstein, *The relevance of economic theories*, Nueva York, Macmillan Publishing Co., Inc.
- Sprout, Ronald y James H. Weaver (1991): *Exports and economic growth: neoclassical and dependency theory contrasted*, Washington, D.C., The American University, Department of Economics.
- _____ (s/f): International distribution of income: 1960-1987, *Kyklos*, Suiza, Kyklos-Redaktion, Institut für Sozialwissenschaften, en prensa.
- Stokes, Randall y David Jaffee (1982): Another look at the export of raw materials and economic growth, *American Sociological Review*, vol. 47, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Syron, Richard y Brendan Walsh (1968): The relation of exports and economic growth: a note, *Kyklos*, vol. 21, fasc. 3, Suiza, Kyklos-Redaktion, Institut für Sozialwissenschaften.
- Taylor, Lance (1981): South-North trade and southern growth: bleak prospects from the structuralist point of view, *Journal of International Economics*, vol. 11, N° 4, Amsterdam, North Holland Publishing Company, noviembre.