

CEPAL
Comisión Económica para América Latina
Decimonoveno período de sesiones
Montevideo, Uruguay, 4 al 15 de mayo de 1981

BASES DE LA EXPOSICION VERBAL DE
RAUL PREBISCH

DIRECTOR DE LA REVISTA DE LA CEPAL

12 de mayo de 1981

I

Hace treinta años se reunía la CEPAL en esta ciudad. Fue una reunión de la que salió un documento muy lucido, que dio en llamarse el decálogo de Montevideo. Colaboró activamente en este documento un eminente hombre de estado de Francia, Pierre Mendès-France quien captó con gran fervor las nuevas ideas que acerca del desarrollo surgían en la América Latina. Se exaltaba allí la industrialización, exigencia ineludible del desarrollo y la tecnificación de la agricultura. Y en éste como en otros documentos contemporáneos había la creencia implícita en las virtudes distributivas del desarrollo.

El desenvolvimiento posterior de la industrialización, con todas sus fallas e incongruencias, ha superado las esperanzas de aquellos tiempos. No así la distribución del ingreso. De tiempo atrás la CEPAL viene señalando este grave problema, y Enrique Iglesias acaba de subrayarlo elocuentemente, valiéndose de muy serias investigaciones de la Secretaría, entre ellas un trabajo medular de Oscar Altimir publicado en la Revista de la CEPAL.

En verdad, el desarrollo latinoamericano en general, aun en los tiempos de gran vigor, ha tendido a ser excluyente y conflictivo, lo cual se manifiesta en un nuevo tipo de inflación social.

/A todo

A todo ello se añade ahora la incidencia de lo que está ocurriendo en los grandes centros industriales. Me estoy esforzando en comprenderlo y quisiera exponer unas breves reflexiones que ayuden a comprender esa incidencia por demás adversa sobre la periferia.

Para decirlo en pocas palabras, se trata de una crisis estructural que no se debe a un decaimiento orgánico del sistema sino a un enorme impulso dinámico que le ha hecho desbordar de sus cauces sin que se haya logrado aún encauzarlo de nuevo, o acaso encontrar nuevos cauces.

Voy a circunscribirme al epicentro de esta crisis, los Estados Unidos. Se había dado en ese país un impresionante desenvolvimiento tecnológico que se ha extendido en diferentes grados a otros centros y a la periferia mundial. De allí ha surgido un poderoso impulso dinámico que ahora se encuentra trabado. Y para destrabar esta dinámica será necesario un esfuerzo intenso y difícil, un período de transición cuya duración dependerá principalmente de la correcta interpretación de una nueva realidad que exige nuevas ideas y de la determinación de obrar deliberadamente sobre el curso de los acontecimientos.

Se ha comprometido seriamente la secuencia dinámica del sistema: acumulación de capital - productividad - acumulación. Se ha resentido el ritmo de acumulación y el ritmo de la productividad y ello explica, además de otros factores, el descenso del empleo y del ritmo de crecimiento del producto global.

Hasta hace algunos años yo creía que los centros habían logrado superar definitivamente el problema de la acumulación en contraste con la insuficiencia de la periferia. Pudo haber sido así pero no lo fue. En la prosperidad extraordinaria que se interrumpe a mediados de los 70 se ha dejado de lado la verdad elemental de que para seguir creciendo vigorosamente hay que destinar una adecuada proporción del incremento de productividad, del cual va saliendo un creciente excedente económico, a acrecentar la acumulación de capital. Pero la presión insistente del consumo ha impedido acumular suficientemente: del consumo privado, del consumo social y del consumo militar, si se me permite esta expresión.

/Bien lo

Bien conocen los agricultores esta exigencia dinámica. Y permítaseme este símil en esta fecunda tierra uruguaya. Para aumentar el producto hay que dedicar una parte adecuada a semilla para la siembra. Y hay también que evitar la explotación del suelo mediante técnicas adecuadas. Y se necesita además nuevas técnicas para elevar los rendimientos.

Se trata de una verdad evidente. Pero suele desconocerse en materia de desarrollo. Gracias a la gran acumulación de capital se había llegado en los Estados Unidos, además de otros factores, a un altísimo nivel de productividad y de producto global. Pero la prosperidad extraordinaria termina por incubar exageradas ilusiones de poderío indefinido. Y estas ilusiones han llevado a que la explosión del consumo terminara debilitando el ritmo de acumulación. Se ha dedicado al consumo semilla que debía volver a sembrarse.

Conviene detenerse en esto un instante. En el desarrollo histórico del capitalismo una parte más o menos grande del fruto de la productividad ha formado el excedente económico. Gracias al excedente los estratos superiores de la estructura social, principalmente, han podido acumular en forma continua y al mismo tiempo acrecentar su consumo. No había nada importante que se opusiera a este proceso hasta que, al avanzar el desarrollo, se fue fortaleciendo el poder de la fuerza de trabajo, sea espontáneamente, sea en forma sindical y política a medida que avanza el proceso de democratización en el curso de las mutaciones estructurales del sistema. Y este poder se ha contrapuesto cada vez más al de los grupos sociales que captan el excedente por tener en sus manos los medios productivos.

Se desenvuelve así una presión cada vez mayor sobre el excedente económico. La presión de los estratos superiores que diversifican incesantemente su demanda de bienes y servicios y la presión de la fuerza de trabajo que aspira también a multiplicar su consumo. Y a esta doble presión del consumo privado se agrega la expansión del consumo social por medio del Estado, en tanto que el consumo militar llega a ingente cuantía.

Compréndese que estas presiones tan persistentes han ido debilitando la parte del excedente que se dedica a la acumulación hasta que se llega a un límite más allá del cual las empresas reaccionan con el alza inflacionaria de los precios.

/Es para

Es para mí evidente que el restablecimiento de la dinámica del sistema exige reducir el consumo o el ritmo del consumo a fin de recuperar el ritmo de acumulación. Punto muy importante sobre el que volveré en seguida.

Pero no es eso solamente. Parte del notable incremento anterior de la productividad se había logrado gracias al uso irresponsable del recurso energético agotable y a expensas del medio ambiente. Expresado en otros términos había un falso elemento en el fruto de la productividad que se conseguía mediante la expoliación del capital ecológico. Ahora habrá que eliminar ese elemento de falsedad aumentando sensiblemente la acumulación de capital para conseguir un mismo ritmo de productividad que antes. Y esto tampoco podrá conseguirse sin desmedro del consumo. Se complica pues el problema de la acumulación de capital.

Me estoy refiriendo al capital de donde sale el aumento de productividad. Pues una creciente proporción del capital, así como del empleo de fuerza laboral se ha dedicado a la diversificación incesante de bienes y servicios y, por supuesto, a la producción ingente de bienes de consumo militar.

Reducir el consumo o el ritmo de consumo plantea un enorme problema social y político. ¿Qué grupos sociales tendrán que participar con mayor intensidad? Y en la medida en que ello recaiga sobre la fuerza de trabajo, en la presente etapa de la evolución política: ¿estará dispuesta a este sacrificio relativo o absoluto para que otros grupos sociales puedan acumular aumentando su tenencia de medios productivos?

Desde otro punto de vista: ¿dispone actualmente el sistema de medios técnicos para realizar estos reajustes con el mínimo de trastornos? ¿O habrá que encontrar otros medios para destrabar la dinámica del sistema y elevar el ritmo de desarrollo en la medida necesaria para emplear eficazmente la fuerza de trabajo?

/II No

II

No necesito subrayar las serias consecuencias sobre la periferia del descenso del ritmo de desarrollo de los centros: se está debilitando en nuestros países el crecimiento del excedente económico en desmedro de la acumulación y se está acentuando la tendencia al estrangulamiento exterior que había caracterizado fases precedentes del desarrollo.

El debilitamiento del ritmo del excedente viene a agravar la insuficiente acumulación de capital que ha prevalecido en la periferia latinoamericana. No es, por cierto, el mismo fenómeno que los centros. En éstos se había alcanzado una elevada capacidad de acumulación cuyo mecanismo se ha alterado como he procurado explicarlo. En tanto que en la periferia la capacidad de acumulación ha sido siempre inferior a su potencial por razones estructurales.

Conviene recordarlas. Ha habido también aquí un extraordinario aumento de la productividad. Pero no ha sido acompañado de un fuerte ascenso en el ritmo de capital reproductivo. Gran parte del fruto de la productividad se ha malogrado en la sociedad privilegiada de consumo, la imitación de las formas de existencia de los centros, sobre todo en los estratos superiores de la estructura social que captan de un modo u otro el excedente económico. A ello se añade la succión de ingresos por los centros, principalmente por obra de las transnacionales, que si bien contribuyen fuertemente a la productividad, extraen una porción considerable de ella por el gran poder que representan. Y, finalmente, también se malogra la acumulación por la hipertrofia del Estado.

La consecuencia de todo esto es socialmente muy grave, frente al fuerte crecimiento de la población: falta capital (en bienes físicos y formación humana) para emplear con productividad cada vez mayor las grandes masas que permanecen relegadas en el fondo de la estructura social.

En esto hay asimismo otra diferencia importante con los centros. Allí la mayor parte de la fuerza laboral trabaja con técnicas avanzadas; y el incremento de productividad sólo depende de sucesivas innovaciones tecnológicas. En tanto que en la periferia al incremento de productividad que se logra en esta forma se agrega el que proviene de la transferencia de fuerza de trabajo de ocupaciones de productividad inferior a ocupaciones de superior nivel productivo.

/En consecuencia,

En consecuencia, estamos desperdiciando doblemente el potencial de acumulación, a saber, el que proviene de incrementos de productividad que se logran en quienes ya están ocupados y el potencial que podría añadirse si se empleara a fondo el potencial de acumulación mediante la integración social de los estratos relegados. Las consecuencias dinámicas de estos fenómenos son muy importantes. Pues el sistema no sólo tiende a excluir del desarrollo a estos estratos relegados sino que presenta asimismo una redundancia de fuerza de trabajo que, principalmente en los estratos sociales intermedios, presiona políticamente sobre el Estado a fin de emplearse allí espuriamente. Así el Estado, con su hipertrofia trata de corregir ésta y otras consecuencias sociales de la insuficiente acumulación y termina agravándola.

El sistema, además de ser excluyente, tiende a volverse cada vez más conflictivo en el juego de relaciones de poder. No era conflictivo cuando prevalecía el poder de captación del excedente sobre todo por los estratos superiores. Pero cuando el avance genuino del proceso de democratización trae consigo el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, principalmente en los estratos intermedios, junto al consumo privilegiado de aquellos estratos superiores se desenvuelve la presión del consumo de tales estratos intermedios y eventualmente de los estratos inferiores. Me refiero tanto al consumo privado como al consumo social por medio del Estado. Y el mismo Estado agrega a estas presiones la presión creciente de su propio consumo civil y militar. Trátase de un fenómeno similar al que ocurre en los centros y, si se quiere, que precede al de los centros en virtud de las disparidades estructurales.

Hay en el sistema una exigencia dinámica primordial: el excedente económico tiene que crecer continuamente para que el sistema funcione con regularidad, puesto que del excedente sale casi toda la acumulación reproductiva, además del consumo privilegiado. Pues bien, al aumentar la intensidad de esas presiones en el desenvolvimiento de las relaciones de poder, tiende a debilitarse cada vez más el crecimiento del excedente y a volverse negativo, con lo cual sobreviene el alza de los precios y la espiral inflacionaria que suele superponerse a otras formas pretéritas de inflación.

/Sostengo que

Sostengo que una política monetaria restrictiva, con ser eficaz en circunstancias diferentes no lo es para combatir este tipo de inflación. Más aún, resulta contraproducente. Se necesita ir más a fondo, esto es al régimen mismo de acumulación y distribución del fruto de la productividad del sistema.

III

Estamos en presencia de un problema sumamente serio pues el excedente está sufriendo las consecuencias adversas de la crisis de los centros como dije anteriormente. Se afloja el ritmo de crecimiento del producto global muy por debajo de lo que sería necesario para emplear productivamente el incremento de fuerza laboral y mucho más aún si nos propusiéramos integrar socialmente los estratos inferiores.

La acumulación insuficiente es el gran obstáculo interno que hay que superar. Y a ello se agrega el otro gran obstáculo, el del estrangulamiento exterior sumamente agravado por el alza inflacionaria del precio de las importaciones y el encarecimiento de la energía.

Frente a estos acontecimientos adversos tendrá que redoblar el esfuerzo para desarrollarse a la vez hacia adentro y hacia afuera. No estoy obedeciendo a preferencia doctrinaria alguna. En otras épocas no ha respondido a preferencia doctrinaria la sustitución de importaciones sino a crisis internacionales (las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ellas). Mucho tiempo después, cuando los centros entraron en la fase de extraordinaria prosperidad que precede a esta crisis se hizo posible emprender la exportación de manufacturas y se ha logrado un éxito por demás encomiable. Y este éxito contribuyó a llevar el péndulo ideológico al otro extremo. Mientras anteriormente hubo quienes llegaron a creer - equivocadamente - que la sustitución de importaciones constituía la solución exclusiva del problema de estrangulamiento exterior, el movimiento del péndulo fue al otro extremo. Renégose entonces de la sustitución de importaciones y se exaltó la solución exportadora, sobre todo por quienes se dejaron encandilar

/por la

por la prosperidad de los centros. Se ha confundido frecuentemente la sustitución con el abuso de la protección y las incongruencias de la industrialización.

Frente a la crisis de los centros se impone combinar la activa promoción de exportaciones con una racional política sustitutiva que sobrepase los ámbitos nacionales, como acaba de decirlo Enrique Iglesias. Así lo subraya también Aníbal Pinto con su brillo habitual en un reciente trabajo. La proporción en que deberá combinarse lo uno y lo otro dependerá fundamentalmente de lo que acontezca en los centros y de la dimensión de los países. Cuanto más se prolongue su crisis y se acentúe su proteccionismo hacia la periferia, tanto menor será la intensidad de crecimiento de nuestras exportaciones, si bien habrá que hacer un supremo esfuerzo para vencer las dificultades que se oponen a ellas, dificultades que suelen ser menores en los países más pequeños de escasa influencia en el mercado mundial. Y tanto mayor será entonces la necesidad de poner el acento en el crecimiento hacia adentro si se quiere llegar a un desarrollo con plenitud dinámica.

Me ha complacido mucho comprobar que un prestigioso economista del Banco Mundial en un reciente informe reconoce la necesidad de esta combinación cuando expresa que el desenvolvimiento de la producción de bienes intermedios así como de bienes duraderos de capital y consumo debiera responder tanto a las necesidades internas como a la exportación. Y agrega textualmente que ello "requiere otorgar incentivos iguales a la exportación y a la sustitución de importaciones en vez de una protección que discrimina contra las exportaciones".

Es interesante anotar que hace unos veinte años nos expresamos en términos parecidos en la CEPAL. Dijimos entonces que la industrialización había sido asimétrica y se había orientado exclusivamente al desarrollo hacia adentro; y sugerimos que debiera darse a las exportaciones subsidios equivalentes a una racional protección sustitutiva para restablecer la simetría del proceso industrializador.

Es muy importante reconocer la necesidad de estos cambios estructurales en la composición de la producción a fin de corregir la tendencia
/al desequilibrio

al desequilibrio exterior que suele manifestarse agudamente en las crisis del balance de pagos. Lo ha reconocido el Banco Mundial al decidirse a prestar a fin de promover estos cambios. Y es también alentador que el Fondo Monetario Internacional haya llegado a una conclusión semejante. Su Director, el Sr. de Larosière, acaba de hacer una declaración muy significativa en la que afirma que no bastan las medidas internas que venía aconsejando el Fondo para restablecer el equilibrio exterior. Es necesario también movilizar los recursos del Fondo para coadyuvar estos cambios estructurales. La CEPAL había manifestado mucho tiempo atrás que los fenómenos de vulnerabilidad exterior no podían atacarse con simples medidas de política monetaria.

IV

Bien se sabe que los recursos de que disponen estas instituciones no son suficientes para hacer frente a las ingentes necesidades de recursos financieros complementarios del gran esfuerzo de movilización del excedente económico que tendrían que realizar nuestros países. El Banco Interamericano de Desarrollo acaba de estimar los muy cuantiosos recursos que se requieren en la América Latina para afrontar el problema de energía y el de alimentación. A lo que cabe agregar los que serán necesarios para desenvolver nuevas formas de exportación y de sustitución racional de importaciones, sea en el plano subregional o regional o en el plano mundial de la periferia.

Si bien las operaciones en euromonedas han prestado un gran servicio en la cobertura de desequilibrios exteriores, no podrá seguirse acudiendo indefinidamente a ellas, ni tampoco, por su misma índole, podrán emplearse eficazmente en esas inversiones. Considero por ello que ha llegado el momento de abordar operaciones de largo aliento en que se conjuguen intereses convergentes de los países con excedentes financieros del petróleo, de los demás países periféricos y los centros avanzados. La exportación de tecnología y bienes de capital de estos últimos será una forma más sólida de atenuar los desequilibrios exteriores, que otras operaciones de mayor atracción inmediata.

/No es

No es un problema fácil. Tiene grandes dificultades en cuanto a garantías, preservación del valor real de los recursos y toma de decisiones. Pero son dificultades que pueden resolverse si hay voluntad política convergente. Pienso que la próxima conferencia de alto nivel en México podría abordar la discusión de esta y otras ideas constructivas dentro de un marco global en que no podría faltar, desde luego, los problemas presentes y futuros de la energía.

Comprendo que en estos momentos, agobiados por sus graves problemas, sean renuentes a tomar las grandes decisiones que conciernen al nuevo orden económico mundial. ¿Pero por qué no comenzar por esa combinación tripartita de medidas de convergencia para abrir paso después a lo que hoy encuentra tantos obstáculos? ¿Por qué no abordar sin dilaciones el examen de las recomendaciones, también de emergencia, del informe Brandt? Informe dominado por un sentido dramático de acción apremiante. Quienes lo han concebido no son hombres académicos sino hombres eminentes con probado sentido de responsabilidad política. Su mérito sobresaliente está en llamar la atención acerca del gran peligro, del peligro inminente, de seguir a la deriva en un mundo que no será el mismo de ayer. Porque está en efervescencia en todas partes el sentido de equidad social del desarrollo y se plantea en todas partes una pregunta inquietante: ¿desarrollo para quiénes?

Dos siglos de creencia en la virtud reguladora de las fuerzas del mercado han hecho perder de vista la ética del desarrollo. Han sido grandes fuerzas constructivas. Pero han probado ser insuficientes. Los grandes objetivos de equidad escapan a ellas. Son objetivos indivisibles y requieren decisiones colectivas en el plano nacional y en el plano internacional. Grandes objetivos éticos y gran racionalidad para conseguirlos.