

# Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo

Raúl Prebisch

## Introducción

Cuando inicié mi carrera como joven economista y profesor durante los años veinte creía firmemente en las teorías neoclásicas. Sin embargo, la tremenda represión de la primera gran crisis del capitalismo —la depresión mundial— generó en mí graves dudas acerca de estas creencias. En retrospectiva, me parece que fue el inicio de un largo período de herejías cuando traté de explorar nuevas concepciones en el campo del desarrollo económico. La segunda gran crisis del capitalismo, que todos estamos padeciendo ahora, ha fortalecido mi actitud.

En el largo período transcurrido entre estas dos grandes crisis mi pensamiento sobre el desarrollo ha atravesado por etapas sucesivas bajo la influencia de una realidad cambiante y del ensanchamiento de mi propia experiencia.

Durante aquellos años agitados de la depresión ejercí cierta influencia sobre la política económica de mi país —la Argentina—, primero como Subsecretario de Finanzas y luego como banquero central. En los años treinta recomendé medidas antinflacionarias ortodoxas para eliminar el déficit fiscal y reprimir las tendencias inflacionarias, pero al mismo tiempo me alejé de la ortodoxia cuando hube de afrontar un grave desequilibrio de balanza de pagos y aconsejé una resuelta política de industrialización y otras medidas orientadas a ese fin.

En aquel entonces mis ocupaciones no me permitieron el ejercicio de actividades teóricas. Pero cuando hube de abandonar tales ocupaciones, a principios de los años cuarenta, traté durante varios años de derivar ciertas concepciones teóricas de mi ex-

periencia. Ésta fue la primera etapa, antes de la CEPAL. La segunda y la tercera etapas aparecieron durante mi cooperación con la CEPAL, y la cuarta se relaciona con mi trabajo en la UNCTAD. Por último, la quinta etapa corresponde a un período final en el que, libre de responsabilidades ejecutivas por primera vez en muchos años, he podido revisar y desarrollar sistemáticamente mi pensamiento.

## La primera etapa

La primera etapa se desarrolló después de 1943 cuando, habiéndome visto forzado a abandonar mis responsabilidades públicas, pude dedicar algunos años a la reflexión sobre el significado de mi experiencia anterior. Surgieron en mi mente algunos problemas teóricos importantes. ¿Por qué tenía que apartarme repentinamente de mis creencias arraigadas? ¿Por qué parecía necesario que el Estado desempeñara un papel activo en el desarrollo? ¿Por qué ocurría que las políticas formuladas en los centros no podían aplicarse en la periferia? Estas y otras reflexiones allanaron el camino para la etapa siguiente.

## La segunda etapa

MI ingreso en la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en 1949, ocurrió cuando mis ideas estaban llegando ya a la madurez, de modo que pude cristalizarlas en varios estudios publicados a principios de los años cincuenta, donde traté de presentar un diagnóstico de los problemas y de las sugerencias de políticas que servirían como opciones de las propuestas por la escuela ortodoxa. Gracias al horizonte más amplio que permitían mis nuevas responsabilidades, estos estudios no se aplicaban sólo a Argentina sino al conjunto de América Latina.

En la formulación de mi punto de vista mencioné desde el principio el papel del progreso técnico. Entre los aspectos principales de este fenómeno, mi interés se vio atraído en particular por la cuestión de la difusión internacional del progreso técnico y la distribución de sus frutos, ya que los datos empíricos revelaban una desigualdad considerable entre los productores y exportadores de bienes manufacturados, por una parte, y los productores y ex-

Al cumplirse un año del fallecimiento de Raúl Prebisch, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL decidió publicar, como una actividad más de las muchas en memoria del economista argentino, el libro *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento* (Santiago de Chile, 1987, 146 páginas), del cual se tomó el presente artículo. La obra incluye, además, el texto de su última intervención pública y una valiosa bibliografía preparada por la Biblioteca conjunta CEPAL-ILPES en la que se reúne, en 466 fichas, la obra de Prebisch de 1920 a 1986.

portadores de bienes primarios, por la otra. Traté de entender la naturaleza, las causas y la dinámica de esta desigualdad y estudié algunas de sus manifestaciones, tales como la disparidad de la elasticidad de la demanda de importaciones entre centros y periferia y la tendencia hacia el deterioro de las condiciones de intercambio de las exportaciones de productos primarios, las que podrían ser contrarrestadas por la industrialización y otras medidas de política económica.

Tratando de encontrar una explicación de estos fenómenos en aquellos años hice especial hincapié en el hecho de que los países de la América Latina forman parte de un sistema de relaciones económicas internacionales que denominé el sistema "centro-periferia". En realidad, este concepto había estado dando vueltas en mi mente durante algún tiempo. Al principio le asigné un carácter cíclico, considerando que reflejaba el papel activo de los centros industriales y la pasividad de la periferia, donde las fluctuaciones económicas de los centros intensificaban sus consecuencias. Había en efecto una "constelación económica" cuyo centro lo constituían los países industrializados favorecidos por esta posición —apoyada en su avance previo en materia de progreso técnico—, quienes organizaban el sistema en su conjunto para que sirviera a sus propios intereses. Los países productores y exportadores de materias primas estaban así conectados con el centro en función de sus recursos naturales, de modo que formaban una periferia vasta y heterogénea, incorporada en el sistema en forma y amplitud diferentes.

El tipo de conexión de cada país periférico con el centro, y la amplitud de esta conexión, dependían en gran medida de sus recursos y de su capacidad económica y política para movilizarlos. En mi opinión, este hecho tenía la mayor importancia, ya que condicionaba la estructura económica y el dinamismo de cada país, es decir, la mayor o menor rapidez con que podría penetrar en ellos el progreso técnico y las actividades económicas que tal progreso implicaría al desenvolverse. De igual modo, este sistema de relaciones económicas internacionales trajo consigo una exagerada absorción de ingreso de la periferia por parte de los centros. Sin embargo, la penetración y propagación del progreso técnico en los países de la periferia era más lento que lo requerido para la absorción productiva de toda la fuerza de trabajo. En consecuencia, la concentración del progreso técnico y sus frutos en las actividades económicas orientadas hacia las exportaciones se volvió característica de una estructura social heterogénea donde una gran parte de la población permanecía al margen del desarrollo.

Mientras que mi diagnóstico de la situación de los países latinoamericanos se basó en mi crítica del patrón de desarrollo orientado hacia afuera, que en mi opinión no permitía el desarrollo pleno de tales países, la política de desarrollo que propuse se orientaba hacia el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo que permitiría superar las limitaciones del patrón anterior; esta nueva forma de desarrollo tendría como objetivo principal la industrialización. En realidad, la política económica que yo proponía trataba de dar una justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo (sobre todo en los países grandes de la América Latina), de alentar a los otros países a seguirla también, y de proporcionar a todos ellos una estrategia ordenada para su ejecución. Esta tarea no resultaba nada fácil porque la recuperación del orden económico internacional después de la segunda guerra mundial y la expansión de las exportaciones provocaron un resurgimiento de los defensores del desarrollo

orientado "hacia afuera" y de la crítica de la industrialización de la periferia.

Por lo que toca a mis propuestas de política económica, convendría subrayar algunos aspectos que me parecen particularmente importantes.

### *Industrialización*

Como dije antes, la tecnología de los centros había penetrado principalmente en la exportación primaria y las actividades relacionadas, lo que respondía a sus necesidades; en cambio, no había penetrado en las otras actividades donde era muy baja la productividad de una gran parte de la fuerza de trabajo.

El problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo. Las actividades de exportación padecían graves limitaciones desde este punto de vista, porque las posibilidades del incremento de las exportaciones de bienes estaban restringidas por el crecimiento relativamente lento de la demanda en los centros, dadas la elasticidad generalmente baja de la demanda de bienes primarios y sus políticas proteccionistas. En consecuencia, la industrialización podía desempeñar un papel muy importante en el empleo de estas grandes masas de trabajadores de muy baja productividad y de la mano de obra liberada por la nueva penetración del progreso tecnológico, no sólo en las actividades de exportación sino también en las actividades agrícolas productoras de bienes para el consumo interno. Pero ¿podría desarrollarse la industria cuando los costos de producción eran mucho mayores que en los centros?

Aquí recordaré que, en mi calidad de joven economista, fui un neoclásico y luché contra la protección. Pero durante la depresión mundial me convertí al proteccionismo, arrojando por la borda una parte considerable de mis creencias anteriores.

En teoría, el problema se planteaba en los términos dinámicos siguientes. ¿Qué debería hacerse con los recursos productivos más allá del punto en que la expansión de las exportaciones primarias genera una baja de precios? ¿Deberían usarse estos recursos para obtener exportaciones adicionales, o asignarse a la producción industrial para el consumo interno?

La solución más ventajosa desde el punto de vista económico depende de la combinación adecuada de estas opciones compatibles. Las exportaciones primarias adicionales resultarían más ventajosas si el ingreso de las exportaciones perdido por la baja de los precios no fuese mayor que el ingreso perdido por el mayor costo de la producción industrial interna en relación con el de los bienes industriales importados. Más allá del punto en que tales pérdidas de ingresos son iguales, la opción en favor de la industrialización resultaba obvia.

Éste fue esencialmente mi razonamiento. Subrayé que éste es un costo necesario para acelerar la tasa de empleo productivo y en consecuencia la tasa de desarrollo. El resultado económico neto sería muy positivo en la medida en que el producto global pudiera crecer más de prisa que las exportaciones primarias. Pero deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para intensificar estas exportaciones sin traspasar los límites mencionados.

No se hizo en esta etapa ningún hincapié en las exportacio-

nes de manufacturas a los centros, dadas las condiciones desfavorables preexistentes en ellos y la ausencia de una infraestructura industrial adecuada para el efecto. A fin de estimular el inicio de este proceso recomendé fuertemente la promoción de las exportaciones de manufacturas —y de bienes primarios— entre los países latinoamericanos; vislumbraba algunos arreglos preferenciales por regiones o subregiones, que con el tiempo pudieran convertirse en un mercado común.

Los economistas tradicionales de los centros y de la periferia han atacado siempre (y siguen atacando) la protección como una forma de intervención que viola las leyes del mercado. Sostienen tales economistas que la industrialización debiera ser espontánea; si los costos de producción en la periferia fuesen más elevados que en los centros, los salarios debieran ajustarse para que se volvieran competitivos. Y la devaluación de la moneda es el instrumento más adecuado para promover las exportaciones y sustituir importaciones. En cambio, yo pensaba que una vez traspasado el límite antes mencionado, las exportaciones adicionales de bienes primarios que ya eran competitivos generarían una pérdida de ingreso a través del deterioro de las condiciones de intercambio.

De este análisis surgió la conclusión de que la sustitución de importaciones estimulada por una política de protección moderada y selectiva es un procedimiento económicamente sensato para el logro de los siguientes efectos deseables:

a) Tal política ayudaría a corregir la tendencia hacia una restricción externa del desarrollo, derivada de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de productos primarios por parte de los centros, mientras que había una alta elasticidad-ingreso de la demanda de manufacturas provenientes de los centros por parte de la periferia.

b) La sustitución de importaciones mediante la protección contrarrestaría la tendencia hacia el deterioro de las condiciones de intercambio al evitar la asignación de recursos productivos adicionales a las actividades de exportación de bienes primarios y desviarlos hacia la producción industrial. (También reconocí otras opciones para combatir esa tendencia mediante diversos procedimientos de limitación de la competencia.)

c) Aparte de su papel en la penetración global del progreso tecnológico y sus efectos sobre el empleo, la industrialización promovería algunos cambios en la estructura de la producción que responden a la elevada elasticidad de la demanda de manufacturas.

d) Por lo tanto, la industrialización y el aumento de la productividad en la producción primaria son fenómenos complementarios. Cuanto más intenso sea este último, mayor será la necesidad de la industrialización.

### *Las relaciones con los centros*

**C**ritiqué fuertemente la insistencia de los centros en la idea obsoleta de la división internacional del trabajo. Primero se opusieron a la industrialización y luego exaltaron el papel dominante que deberían desempeñar las empresas transnacionales en un proceso eficiente de sustitución de importaciones. Yo reconocía la importancia de estas corporaciones en la introducción

del progreso técnico, pero al mismo tiempo subrayé la necesidad de una política selectiva para evitar la presión excesiva de los beneficios sobre la balanza de pagos, controlar su papel en la difusión de las formas de consumo contrarias a la acumulación del capital reproductivo y orientar el desarrollo con un sentido de autonomía nacional. Aconsejé decididamente algunos cambios importantes en la política comercial de los centros y subrayé la necesidad de una transferencia apropiada de los recursos financieros y tecnológicos.

En términos generales, han sido mal interpretados mi ataque al proteccionismo de los centros y mi defensa del proteccionismo en la periferia. Yo consideraba esta última forma de protección como un requisito necesario en un período de transición relativamente extenso en cuyo transcurso se corregirían las disparidades de la elasticidad de la demanda.

La protección de los centros agrava estas disparidades, mientras que la protección de la periferia tiende a corregirlas, si no excede ciertos límites.

Cuanto más amplia sea la disparidad, mayor será la necesidad de sustituir importaciones (así como la de promover las exportaciones de manufacturas), sobre todo si la tasa de crecimiento económico de los países periféricos es mayor que la de los centros.

De esta afirmación surgió una consideración importante en el campo de la política económica. La insistencia de los centros en su exigencia de reciprocidad en las concesiones comerciales era generalmente perjudicial para el crecimiento económico de la periferia. Un aumento de las exportaciones a los centros, derivado de las concesiones hechas por ellos, trae consigo un elemento implícito de reciprocidad. ¿Cómo ocurre esto? En virtud de la alta elasticidad-ingreso implicada, ese aumento de las exportaciones periféricas a los centros va seguido de una expansión correspondiente de las importaciones periféricas provenientes de tales centros. Por otra parte, yo siempre he considerado que la racionalización del proteccionismo en nuestros países es un requisito necesario para un desarrollo sano.

### *La planeación y el mercado*

**L**os cambios estructurales inherentes a la industrialización requieren racionalidad y visión en la política gubernamental e inversiones en infraestructura para acelerar el crecimiento económico, obtener una relación adecuada entre la industria y la agricultura y otras actividades, y reducir la vulnerabilidad externa de la economía.

Por lo tanto, había fuertes razones en favor de la planeación. También era importante la necesidad de intensificar la tasa de acumulación interna de capital mediante incentivos apropiados y otras medidas de política económica.

Los recursos financieros internacionales serían un complemento, un medio para el incremento de la capacidad de ahorro de un país, mientras que los cambios en la estructura del comercio exterior eran necesarios para dedicar estos ahorros a la importación de bienes de capital. La planeación ayudaría a obtener estos recursos y a lograr el objetivo citado en último término.

La planeación era compatible con el mercado y con la inicia-

tiva privada, pues se necesitaba para establecer ciertas condiciones básicas para el funcionamiento adecuado del mercado en el contexto de una economía dinámica. Ninguno de estos instrumentos requería necesariamente una amplia inversión estatal, excepto en la infraestructura y la promoción del desarrollo. Pero había otras razones.

### La tercera etapa

**E**sta fue sobre todo una etapa de crítica a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta; crítica de la política y de las ideas económicas, en respuesta a los cambios que estaban ocurriendo en el proceso de desarrollo y a mi mejor comprensión de sus problemas.

#### *Las fallas de la industrialización*

**P**rimero, la crítica de la industrialización. Por una parte, era claro que este proceso (por lo menos en los países periféricos más avanzados) había agotado casi por completo las posibilidades de sustitución de importaciones para el mercado interno de los bienes de consumo no duraderos. En consecuencia, era necesaria la iniciación de formas de industrialización más complejas y difíciles en bienes intermedios, de capital y de consumo durables que requieren mercados más amplios. Por ello propuse medidas conducentes a la formación de un mercado común latinoamericano.

Por otra, la reconstrucción de la economía mundial se había completado con la reorganización del sistema internacional de comercio y pagos, basado en consideraciones de eficiencia económica. En consecuencia, surgieron algunas posibilidades nuevas para la periferia y yo aconsejé una política de estímulo a la exportación de manufacturas dirigidas hacia los centros, además de fortalecer las relaciones comerciales dentro de la periferia.

En síntesis, sostuve que la industrialización había sido asimétrica porque se basó en la sustitución de importaciones mediante la protección, sin la promoción correspondiente de las exportaciones de manufacturas. Para combatir esa falla la protección debería ir unida a subsidios selectivos a la exportación, a fin de afrontar las diferencias de costos en relación con los centros.

Asimismo, la política industrial se había improvisado, sobre todo para contrarrestar los efectos de una reducción cíclica de las exportaciones. Era necesario introducir mayor racionalidad y corregir las exageraciones y los abusos mediante la reducción de los aranceles. Los aranceles excesivos no sólo distorsionaban la producción industrial sino que también tenían efectos adversos sobre las exportaciones de productos primarios.

#### *Las disparidades del ingreso*

**H**asta esta etapa no había prestado atención suficiente al problema de las disparidades de ingreso, con excepción del obsoleto sistema de tenencia de la tierra. Tampoco había considerado con detenimiento, en los primeros años de la CEPAL, el hecho de que el crecimiento no había beneficiado a grandes masas de la población de ingresos bajos, mientras que en el otro extremo de la estructura social florecían los ingresos elevados. Es

posible que esta actitud fuese un vestigio de mi anterior postura neoclásica, donde se suponía que el crecimiento económico corregiría por sí solo las grandes disparidades del ingreso a través de la acción de las fuerzas del mercado.

A principios de los años sesenta cambié radicalmente mis puntos de vista sobre estos problemas porque algunas estimaciones sobre las dimensiones de los mismos, hechas por economistas de la CEPAL, eran en verdad sorprendentes. ¿Por qué había ocurrido esto? A la luz de la interpretación teórica que elaboré años después confieso que entonces caí en las explicaciones tradicionales referidas a la concentración de la tierra, la protección excesiva y la inflación.

Antes de esa etapa con frecuencia había subrayado la necesidad de aumentar la tasa de acumulación de capital, ya sea en bienes materiales como en formación de recursos humanos. Y en esta etapa presenté una serie de proyecciones para demostrar la posibilidad de lograr este objetivo a expensas del consumo privilegiado de los estratos de ingresos altos, a fin de emplear productivamente a las grandes masas de la población que se habían quedado atrás en la distribución de los frutos del desarrollo.

#### *La inflación*

**C**on frecuencia me ocupé de la inflación en mis escritos. La inflación agrava las disparidades sociales pero no ayuda a aumentar la acumulación, como algunos esperaban; por lo contrario, promueve el consumo suntuario. Sin embargo, mi tratamiento de esta cuestión durante esta etapa fue más bien tradicional, con algunas incursiones ocasionales en el terreno de los factores estructurales y la vulnerabilidad externa. Estaba lejos de simpatizar con las concepciones y prescripciones del FMI, pero a pesar de mi experiencia anterior como banquero central en épocas no inflacionarias no pude recomendar políticas diferentes de las que criticaba.

En realidad, no pude desentrañar en aquellos años el significado real de la inflación y del proceso de distribución del ingreso. Estaba muy intrigado por estos fenómenos, pero no pude realizar nuevos esfuerzos de elucidación teórica porque hube de dejar la CEPAL para encargarme del establecimiento y dirección de la UNCTAD durante sus primeros años de vida.

### La cuarta etapa

**L**a cuarta etapa, relacionada con mi trabajo en la UNCTAD (desde 1963 hasta fines de ese decenio), se orientó hacia los problemas de la cooperación internacional. Esta nueva responsabilidad resultó muy pesada pero al mismo tiempo muy estimulante. No tenía tiempo para las lucubraciones teóricas, de modo que hube de recurrir a mis ideas de la época de la CEPAL. A pesar de las grandes diferencias que separaban a los países de la periferia mundial había muchos denominadores comunes. Y esto me permitió presentar un conjunto completo de recomendaciones de política económica que constituyeron el punto de partida de la discusión entre los gobiernos miembros. Había discusión y enfrentamientos, pero no coincidencia de opiniones. Aquí se inició el diálogo Norte-Sur, aunque más que un diálogo era —y aún es— una serie de monólogos paralelos, que no conducen a la acción concreta sobre los problemas más fundamentales

de la cooperación internacional en materia de comercio exterior, financiamiento y tecnología.

Uno de los argumentos principales de los países desarrollados era que los países en desarrollo deberían tomar medidas adecuadas para la solución de sus propios problemas de desarrollo interno. Lejos de disentir de esta idea subrayé la necesidad de una estrategia global, basada en responsabilidades conjuntas, objetivos comunes y medidas convergentes para tal efecto.

No tuve éxito, lo que constituye una prueba clara de que el Norte no estaba dispuesto a actuar, ni el Sur estaba inclinado a realizar las grandes transformaciones estructurales que se requerían para allanar el camino del desarrollo económico y la equidad social. En esencia, los problemas siguen siendo los mismos, aunque se han agravado grandemente por la crisis que se abate ahora sobre los centros.

Aunque mis actividades en la UNCTAD interrumpieron mis estudios teóricos pude ampliar el campo de mis conocimientos y obtener una perspectiva mejor del funcionamiento del sistema, tanto en el centro como en la periferia, y de las complejidades de su relación, lo que contribuyó a la quinta etapa de mi pensamiento.

## La quinta etapa

### *En busca de nuevas perspectivas*

Esta etapa se inició en realidad cuando, tras muchos años de fructífero servicio internacional, pude liberarme de las responsabilidades ejecutivas y la CEPAL me puso a cargo de su revista, donde resumí mis ideas en una serie de artículos que me sirvieron de base para escribir *Capitalismo periférico: crisis y transformación*.<sup>1</sup> Esta constituyó la quinta etapa, probablemente la última, de mi pensamiento sobre los problemas del desarrollo económico.

Desde el principio me formulé otra vez algunos interrogantes de importancia fundamental que había dejado antes sin respuestas convincentes. ¿Por qué se ve acompañado el proceso de desarrollo por el aumento de las disparidades del ingreso y la riqueza? ¿Por qué es tan persistente la inflación y por qué no responde a los remedios tradicionales? ¿Cuáles razones explican algunas contradicciones importantes del proceso de desarrollo de la periferia que no han ocurrido en el desarrollo histórico de los centros, por lo menos con una intensidad comparable? ¿Por qué se ha quedado atrás la periferia?

Estos y otros interrogantes bullían en mi mente y me impulsaban a hacer nuevos esfuerzos para encontrar respuestas coherentes. Para tal fin revisé con gran espíritu crítico mis ideas anteriores. Había en ellas algunos elementos válidos, pero distaban mucho de constituir un sistema teórico. Llegué a la conclusión de que, para empezar a construir un sistema, era necesario llevar la perspectiva más allá de la mera teoría económica. En efecto, los factores económicos no pueden separarse de la estructura social. Esto tiene una importancia fundamental, pues sería inútil la búsqueda de una respuesta apropiada a los interrogantes que acabo de mencionar, y a otros de igual importancia dentro del marco estrecho de la pura teoría económica.

### *De nuevo el concepto de centro-periferia*

MI antiguo concepto de centro y periferia seguía siendo válido, pero debía enriquecerme mediante la introducción de algunas consecuencias muy importantes de la hegemonía de los centros. Evidentemente no me interesaba el examen teórico de los centros, pero había necesidad de aclarar algunos hechos para entender el otro lado, la periferia.

El progreso técnico se inició en los centros y sus frutos permanecieron fundamentalmente allí. Para bien o para mal, tales frutos no se difundieron a la periferia mediante una baja general de los precios en relación con los aumentos de la productividad. En su desarrollo histórico el papel de la periferia se restringió fundamentalmente a la oferta de productos primarios. Esto explica el hecho de que el crecimiento del ingreso estimulara la demanda y las continuas innovaciones tecnológicas en los centros, lo que daba gran impulso a la industrialización. El hecho de que la periferia se quedara atrás no era resultado de un designio maléfico sino de la dinámica del sistema.

La industrialización de la periferia ocurrió con gran retraso histórico (durante sucesivas crisis en los centros). Esto acentuó la tendencia de la periferia a imitar a los centros, a crecer a su imagen y semejanza, si vale este término. Tratamos de adoptar sus tecnologías y sus estilos de vida, a seguir sus ideas e ideologías, a reproducir sus instituciones.

Todo esto penetró en una estructura social de la periferia que se quedó considerablemente detrás de la estructura muy avanzada de los centros y generó mutaciones considerables, acompañadas de contradicciones cuya aclaración tiene suma importancia. En efecto, esta es la clave para el entendimiento del hecho de que el sistema tienda a excluir socialmente a quienes se encuentran en su base, por qué se vuelve más y más conflictivo en el curso de su evolución y por qué el funcionamiento del sistema tiende eventualmente hacia una grave crisis.

### *La importancia dinámica del excedente económico*

Trataré de explicar estos fenómenos en forma resumida. La esencia de mi interpretación gira alrededor del concepto de excedente económico, o sea la considerable proporción de los incrementos sucesivos de productividad que son apropiados por los dueños de los medios de producción, en particular quienes se concentran en los estratos sociales altos.

El excedente es un fenómeno estructural. En la heterogénea estructura social de la periferia una gran parte de la fuerza de trabajo se emplea en actividades de muy baja productividad. En virtud del proceso de acumulación de capital esta fuerza de trabajo se ve gradualmente absorbida en ocupaciones de mayor productividad, pero sus remuneraciones no aumentan correspondientemente, debido a la competencia regresiva de quienes han permanecido en ocupaciones de productividad e ingreso mucho menores (o que se encuentran desempleados). Sólo una porción relativamente pequeña de la fuerza de trabajo, preparada para responder a los requerimientos crecientes del avance tecnológico, se encuentra en una posición mejor para compartir espontáneamente los frutos de la productividad (gracias sobre todo a su poder social).

Me parece que el excedente tiene una importancia dinámica

1. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

decisiva. En efecto, es la fuente principal del capital reproductivo que multiplica el empleo y la productividad. Pero al mismo tiempo es el conducto para el incremento del consumo privilegiado de los estratos sociales altos que imitan más y más los patrones de consumo de los centros.

La privilegiada sociedad de consumo resulta nociva para la acumulación de capital reproductivo, ya que promueve una diversificación prematura de la demanda con efectos sociales adversos, a lo que debe añadirse la absorción desproporcionada del ingreso por parte de los centros, sobre todo a través de las empresas transnacionales, íntimamente ligadas a la sociedad privilegiada de consumo. Aquí reside el principal factor explicativo de la tendencia del sistema a excluir una porción considerable de la fuerza de trabajo.

Debemos entender claramente la naturaleza del excedente. Se basa en la gran desigualdad económica, política y social. Y *para desempeñar su papel dinámico debe aumentar a través del tiempo*. Existe en este proceso una secuencia dinámica: aumenta la acumulación de capital reproductivo, aumentan el empleo y la productividad, aumenta de nuevo la acumulación de capital, y así sucesivamente.

Así pues, el crecimiento continuo del excedente, la tasa de su crecimiento y el uso que se hace de él dependen de los aumentos sucesivos de productividad que se realicen. Pero en el curso del desarrollo surgen otras fuerzas que tratan de disfrutar estos incrementos de productividad, debilitando a largo plazo la tasa de crecimiento del excedente para una tasa dada de aumento de la productividad.

Estas fuerzas derivan de los cambios ocurridos en la estructura social en el curso del desarrollo, cuando la penetración de la tecnología ensancha su campo de expansión principalmente a través de la industrialización; los cambios de la ocupación y el ingreso, acompañados de cambios en la estructura del poder como una parte integral de la estructura social. Esto allana el camino para el avance del poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Y este poder emergente tiende a contrarrestar el poder de apropiación del excedente por parte de los estratos superiores.

### *Cambios en la estructura del poder*

La intensidad de estos cambios en las relaciones de poder depende en gran medida de la evolución del proceso de democratización. Cuando este proceso se ve obstruido o manipulado por los estratos superiores se limita el poder de redistribución de la fuerza de trabajo. Pero cuando avanza genuinamente el proceso democrático aumenta la eficacia de tal poder.

Y esto no es todo. A este poder redistributivo de la fuerza de trabajo se suma el poder creciente del Estado para compartir los frutos de la productividad. El crecimiento del Estado se debe en parte a la absorción espuria de mano de obra que no encuentra empleo por efecto de la insuficiencia de la acumulación de capital reproductivo, lo que agrava este problema.

Aclaremos otro punto. Me he referido al comportamiento de la fuerza de trabajo. Pero este comportamiento no se debe sólo a su intención de mejorar sus ingresos reales. También trata de recuperar lo que pierde por efecto de los impuestos que recaen

directa o indirectamente sobre las espaldas de los trabajadores. Desde este punto de vista, la fuerza de trabajo es un intermediario en la presión del Estado sobre el excedente. Así se explica que, cuando los trabajadores tienen ese poder, los impuestos que recaen sobre ellos se vuelven inflacionarios.

Hay también algunos impuestos que no son inflacionarios, porque recaen de un modo u otro sobre el excedente. Aun así, dado que debilitan el crecimiento del excedente, agravan los efectos de la presión de la fuerza de trabajo y del Estado.

¿Cuáles son los resultados de esta doble presión redistributiva? Obviamente tiende a aumentar el consumo: el consumo privado y social de la fuerza de trabajo, y el consumo del Estado, incluido el consumo militar. Pero estas formas diversas del consumo no surgen a expensas del consumo de los grupos de altos ingresos que disfrutaban el excedente sino que se superponen a él.

Llegamos aquí al meollo de nuestro problema. El aumento de estas formas diversas de consumo no puede continuar indefinidamente, ya que afectan la tasa de acumulación de capital reproductivo, perjudicando así la secuencia dinámica de la acumulación, el empleo y la productividad. ¿Hasta dónde pueden resistir las empresas la doble presión de la fuerza de trabajo y del Estado sin transferirla a los precios?

### *El papel del dinero*

La política monetaria tiene gran influencia en esto. Recordemos de paso cómo funciona. En primer lugar, observemos en forma muy simplificada su papel en la apropiación del excedente. El proceso productivo en sus diversas etapas, desde la producción primaria hasta la venta del producto final en el mercado, requiere cierta cantidad de tiempo. Y para aumentar la producción de estos bienes finales debe partirse de la etapa primaria. Esto exige un aumento del empleo que así será mayor que el empleo requerido antes para la producción de los bienes finales que fluyen al mercado. Es aquí que interviene el papel de la autoridad monetaria: para aportar la mayor cantidad de dinero que se necesita para pagar la creciente nómina de sueldos y salarios. Este aumento de dinero debe bastar exactamente para igualar el crecimiento de la producción final debido al crecimiento del empleo y la productividad. Si es menor, el aumento de la productividad irá acompañado de una baja de los precios.

Esta expansión monetaria constituye una parte integral del proceso productivo, un mecanismo mediante el cual se apropian del excedente los dueños de los medios de producción, y tal excedente tiende a crecer de continuo ya se asigne al consumo o a la acumulación de capital.

¿Qué ocurre entonces cuando las empresas demandan más dinero para pagar remuneraciones mayores? Si la autoridad monetaria implanta una política restrictiva para evitar la inflación podrá presionar a las empresas para que absorban estas remuneraciones mayores a expensas de la tasa de crecimiento del excedente. Pero esta política tiene un límite. En efecto, las empresas presionadas por la fuerza de trabajo pueden verse constreñidas a usar los incrementos de la productividad y aun parte del excedente que ha venido aumentando. Pero esto tiene efectos nocivos sobre el dinamismo del sistema, no sólo porque reduce la capacidad de ganancia de las empresas sino también porque obstruye el desempeño del papel dinámico del excedente en relación con

la tasa de acumulación de capital y la tasa de crecimiento del empleo.

### *La tendencia hacia la crisis inflacionaria del proceso económico*

Resulta entendible que estas tensiones del sistema no puedan continuar durante largo tiempo y que la autoridad monetaria deba rendirse finalmente ante la presión creciente de las empresas, los trabajadores y el gobierno. Se crea dinero adicional para hacer frente al aumento de las remuneraciones, y los precios se elevan. Es el principio de un nuevo tipo de inflación estructural. Y a medida que la fuerza de trabajo reacciona con un nuevo aumento de las remuneraciones la espiral inflacionaria cobra impulso.

Las empresas aumentan sus precios tratando de restablecer el excedente. Pero esto no dura mucho tiempo porque los trabajadores reaccionan incrementando de nuevo sus remuneraciones cuando tienen poder suficiente para hacerlo.

En consecuencia, la acumulación de capital se ve afectada en detrimento del desarrollo, y todo el proceso se ve completamente distorsionado cuando cobra impulso la espiral inflacionaria. ¿Qué deberá hacerse entonces? En la experiencia latinoamericana hay dos salidas. Una es por medio de la política monetaria, o sea la restricción del crédito. Pero este tipo de inflación no puede atacarse en esta forma convencional, que resulta ser contraproducente, porque las empresas necesitan más crédito para hacer frente al incremento de sueldos y salarios. Y si no obtienen más crédito se verán obligadas a usar para tal efecto el crédito disponible, a expensas del aumento de la producción en proceso, es decir, del capital de trabajo. Sigue la recesión o la contracción.

El otro conducto para la detención de la espiral es el control de sueldos y salarios mediante la intervención gubernamental, dejando que los precios "alcancen su nivel adecuado". En otros términos, esto implica la restauración del excedente en detrimento de la fuerza de trabajo, la que no sólo debe perder lo que ha ganado previamente sino también soportar en sus espaldas el peso de impuestos que ya no puede transferir mediante el reajuste de sus remuneraciones.

Esto requiere el uso de la fuerza por parte del Estado para superar la fuerza sindical y política de las masas. Consideremos la paradoja: ¿se justifica el uso de la fuerza por parte del Estado invocando el principio de que el Estado no debe intervenir en la economía?

Se proclama vigorosamente el liberalismo económico, al enorme costo social y político de la destrucción del liberalismo político, si interpretamos estos conceptos en su unidad filosófica original.

No puedo negar que la restauración del excedente mediante el control implacable de sueldos y salarios podría permitir el incremento de la tasa de acumulación. Pero al mismo tiempo permite que cobre nuevo impulso la sociedad privilegiada de consumo, y esto último prevalece sobre lo primero.

Tampoco puedo negar que el control podría reducir, aunque

no eliminar, la inflación de origen interno. Si a pesar de ello continúa este fenómeno se deberá tal cosa a la inflación externa, a la inflación fiscal o a la expansión abusiva del crédito privado. Pero esto no preocupa a los grupos dominantes, a condición de que el crecimiento del excedente se restablezca y respete plenamente.

### *Los límites del poder de redistribución*

Como expresé en otra parte, el excedente y su papel dinámico se basan en la desigualdad técnica, económica y política. Los procesos democráticos han demostrado gran eficacia en el mejoramiento de los ingresos reales y en la evolución del Estado. Pero en el sistema actual existe un límite que no puede exceder el poder de redistribución, un límite que cuando se alcanza pone en peligro la dinámica del sistema. Al llegar a este límite, el excedente alcanza su nivel máximo, al igual que la sociedad privilegiada de consumo, y ya no podrá continuar como antes el proceso redistributivo que tiende a mejorar la distribución del ingreso.

No estoy sugiriendo que pueda redistribuirse todo el excedente, al mismo tiempo que se concede una participación mayor al Estado, la que crece generalmente a un ritmo exagerado. En efecto, una de las fallas principales del proceso es la desviación, hacia el consumo desproporcionado, de lo que debiera asignarse a la acumulación de capital.

Sin embargo, en la acción de las leyes del mercado o de la política monetaria no hay nada que corrija esta falla. Tampoco hay ninguna defensa contra el empleo del proceso democrático para mejorar la distribución del ingreso más allá del límite antes mencionado. Por lo contrario, la presión redistributiva conducirá en este caso a la crisis del sistema. El proceso democrático tiende a devorarse a sí mismo. De acuerdo con lo señalado antes, debo concluir lamentablemente que, en el curso avanzado del desarrollo periférico, el proceso de democratización tiende a volverse incompatible con el funcionamiento regular del sistema. Esto no se debe tanto al fracaso de tal proceso, derivado de la inmadurez política prevaleciente en la periferia, como al grave sesgo socioeconómico del mecanismo de la distribución del ingreso y la acumulación de capital en favor de los estratos sociales superiores.

Para evitar confusiones frecuentes debo subrayar que el mercado dista mucho de ser el regulador supremo de la economía. Sin embargo, tiene una importancia considerable desde el punto de vista económico y político. Lo que importa en realidad es la estructura que se encuentra detrás del mercado y el funcionamiento arbitrario de las relaciones del poder. Cambiemos las estructuras, conservemos el mercado y respetemos las disparidades del ingreso derivadas de las diversas aportaciones individuales al proceso productivo.

### *El mercado internacional*

Podríamos formular una reflexión similar en relación con las fuerzas del mercado internacional. Reconozco plenamente el valor de la competencia, a pesar de que dista mucho de ser perfecta, como bien sabemos. Sin embargo, el funcionamiento correcto del mercado internacional requiere tomar en consideración las consecuencias de las grandes disparidades estructurales existentes entre los centros y la periferia. Señalé antes que los

frutos de la productividad permanecen en su mayor parte en los centros. Esto aumenta la demanda y promueve las innovaciones tecnológicas y la acumulación de capital en éstos, con efectos apenas residuales sobre la periferia en el desarrollo histórico del capitalismo.

Este patrón de desarrollo dejó a la periferia al margen de la industrialización. Cuando se inició la industrialización (de ordinario con gran retraso) se debió recurrir a la protección y a los subsidios para compensar la superioridad económica y tecnológica de los centros, como he explicado al examinar la segunda y la tercera etapas.

Esto se aplica a las actividades industriales donde la periferia puede competir con los centros. Sin embargo, los centros se resisten a admitir esta competencia, aun cuando no haya subsidios a las exportaciones.

¿Cómo puede explicarse esto a la luz de dos rondas de negociaciones comerciales afortunadas (Kennedy y Tokio)? En tales rondas se ha logrado una notable reducción de los aranceles y las restricciones; sin embargo, tales reducciones se han aplicado principalmente a los bienes de tecnología avanzada derivados de las innovaciones incesantes, donde las empresas transnacionales han alcanzado gran progreso. Es muy entendible que la periferia no tenga por ahora acceso a estas innovaciones, ni pueda participar (sino marginalmente) en el flujo extraordinario del comercio internacional de estos bienes.

En otros términos, esta política comercial liberal de los centros se aplica a los bienes donde la periferia tiene un atraso tecnológico. En cambio, en los bienes donde puede competir, los centros distan mucho de seguir una política liberal.

Los centros, en particular los Estados Unidos, han subrayado el papel de las corporaciones transnacionales en la periferia. Se supone que estas corporaciones internacionalizan la producción. Pero sobre todo han generado la internacionalización del consumo, es decir, han dado mayor impulso a la sociedad privilegiada de consumo.

Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo. Aún no hemos podido romper el aislamiento que heredaron estos países del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco. Por cierto, debo recordar que desde los primeros días de la CEPAL he predicado vigorosamente la necesidad de esta reforma estructural del comercio mundial.

### *La hegemonía histórica de los centros*

Este hecho ha sido y sigue siendo un factor importante en la supervivencia de la hegemonía histórica de los centros sobre la periferia. Esta hegemonía está cambiando, pero se encuentra muy fuertemente apoyada en la fragmentación del mundo en desarrollo y la superioridad económica y tecnológica de los centros. Algunos de mis colegas, dentro y fuera de la CEPAL, han explorado mucho mejor que yo la importancia política y estratégica de

esta hegemonía. De allí ha surgido el concepto de la "dependencia". Sin embargo, como suele suceder, el péndulo de la controversia pasó al otro extremo, de modo que algunos autores han tratado de explicar todas las fallas del desarrollo periférico en función de la "dependencia". Llevados por su entusiasmo estos autores han llegado a recomendar una "desvinculación" radical de los centros. Creo que en mi libro he presentado una visión equilibrada de estos fenómenos de la hegemonía.

Una de las manifestaciones de la hegemonía es la resistencia de los centros de cambiar el *statu quo*. No me refiero sólo a la relación centro-periferia sino también a los importantes cambios estructurales que podrían ocurrir dentro de la periferia y dentro de los centros. Prevalecen los intereses inmediatos, de modo que cuando la periferia, con razón o sin ella, lesiona estos intereses económicos o políticos, los centros —y en particular el centro dinámico principal— reaccionan con frecuencia con medidas punitivas, aun mediante la intervención militar en casos extremos.

### *La necesidad de transformar el sistema*

Me parece que la transformación del sistema es inevitable si queremos combinar el desarrollo económico con la equidad social y el adelanto político. Pero las opciones doctrinales más ampliamente difundidas no parecen muy útiles para la orientación de esta transformación.

La opción neoclásica propugna el restablecimiento del crecimiento dinámico del excedente de acuerdo con los principios del capitalismo periférico, aunque para ello sea necesario congelar el proceso de democratización mediante la imposición de regímenes autoritarios. Aparte de su probada ineficacia, esta opción neoclásica debe rechazarse porque renuncia a los valores políticos democráticos y liberales. Las diversas opciones que han sido apoyadas por los movimientos democráticos (como los socialdemócratas o los demócrata-cristianos) suelen derivar hacia la mera redistribución y las crisis asociadas a ella, sin que propongan idea alguna acerca de la solución de las mismas. Por su parte, el socialismo ortodoxo deposita su fe en la propiedad estatal de los medios de producción y también congela el proceso de democratización. Por lo tanto creo que ha llegado el momento de buscar una síntesis entre el socialismo y el liberalismo, para establecerse así la unidad filosófica esencial del liberalismo económico con el liberalismo político. La discusión de este delicado tema constituye la última parte de mi libro reciente.

Se requiere el socialismo para asegurar el "uso social" del excedente. La tasa de acumulación de capital y la corrección de las grandes disparidades sociales debieran someterse a la decisión colectiva, estableciendo un nuevo régimen institucional, político y económico, para tal efecto. Por su parte, el liberalismo económico es necesario por cuanto deben dejarse en manos del mercado las decisiones individuales de producción y consumo.

Necesitamos una política internacional inspirada en una visión a largo plazo de centros y periferia. Pero el largo plazo empieza ahora en lo tocante a una política económica ilustrada que implique una serie de medidas convergentes mutuamente aceptadas. Los centros y la periferia están perdiendo una gran oportunidad. No se está haciendo nada importante para enfrentar una responsabilidad histórica enorme, cuyas consecuencias económicas, sociales y políticas son muy graves para todo el mundo. □