

Desarrollo y democracia en el pensamiento de Raúl Prebisch

Adolfo Gurrieri
*Octavio Rodríguez**

Las ideas iniciales

Durante el período inicial de sus reflexiones sobre el desarrollo de América Latina —los años cuarenta y cincuenta— Prebisch no se inquieta demasiado en sus escritos por el tema de la democracia. En efecto, en aquellos años su principal preocupación política consistió en poner de relieve el decisivo papel que el Estado debía desempeñar en la conducción del proceso económico. La mayor parte de su esfuerzo intelectual se dirigió a caracterizar los principales problemas a que se enfrentaba el desarrollo económico de América Latina y sus causas, y a pre-

sentar las líneas generales de una política de desarrollo orientada a superarlos. Esta compleja política, que abarcaba múltiples aspectos del proceso económico, debía estar sujeta a una conducción racional que se debería expresar sobre todo en una relación coherente y eficaz entre los recursos disponibles y las necesidades y objetivos del desarrollo, y entre los agentes económicos, tanto en el presente como en el futuro, de manera de ordenar el proceso económico en el tiempo y prever sus posibles consecuencias y obstáculos. En pocas palabras, la política de desarrollo debía ser conducida por el Estado mediante el instrumento de la planificación.

* El primer autor es Secretario Técnico de la CEPAL. El segundo ha sido funcionario de la CEPAL en varias ocasiones y profesor del ILPES. Ambos escribieron este ensayo en 1982 para que sirviera de prólogo a un libro que recogería comentarios y análisis de la obra de Prebisch realizados en un seminario organizado por el Programa de Capacita-

ción para el Desarrollo (Procades) de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México. El libro no se publicó y los autores entregaron su ensayo inédito a *Comercio Exterior* para participar en este número de homenaje.

Llegado a este punto, la orientación pragmática de su pensamiento lo inclinó mucho más hacia el desarrollo de las técnicas de planificación que hacia el examen de los meandros políticos de la intervención económica del Estado; en relación con este último tema sólo quiso disipar algunos malentendidos. Por un lado, rechazó toda pretensión tecnocrática, pues a su juicio el papel de los planificadores y los técnicos en política económica consiste en elaborar y presentar opciones a las autoridades políticas, sobre las que recae la responsabilidad de las decisiones finales. Por otro, subrayó que su énfasis en la necesidad de la planificación no implica desestimar el papel que la empresa privada debe desempeñar en el desarrollo; su propuesta consiste en una economía mixta en que el Estado, por medio de su programa de inversiones y el manejo de los instrumentos convencionales de política económica, cree condiciones, oriente, estimule, favorezca o desanime a la empresa privada, que es la que realiza el esfuerzo propiamente productivo. Finalmente, sostuvo que en el desarrollo de la periferia el Estado debe desempeñar un papel más importante que el recomendado por el modelo liberal clásico; en consecuencia, el mercado por sí solo no puede orientar e impulsar satisfactoriamente aquel desarrollo. Sin embargo, también afirmó que el mercado tiene una gran importancia como sustento de la libertad económica y política y por ello debe ser protegido de una intervención estatal excesiva. En suma, propuso un orden institucional basado en un equilibrio entre el Estado y la empresa privada, y entre el mercado y la planificación, pero no elaboró esta idea más allá de sus trazos generales.

La democracia no aparece, entonces, en sus reflexiones iniciales, como requisito político del desarrollo económico ni como principio organizador del orden político institucional que debería enmarcar ese proceso. Esa ausencia puede explicarse, en parte, por su concentración en los temas económicos y quizá también porque en aquellos años suponía que el surgimiento y la consolidación de la democracia requieren el fundamento de un sólido desarrollo económico, que se convierte así en el objetivo primordial de su programa.¹

Prebisch y Germani

Las interpretaciones de la relación entre el desarrollo económico y la democracia han variado mucho desde la posguerra. En un principio predominó la idea de que cuanto mayor fuera el nivel de desarrollo económico y social de un país, mayor sería la probabilidad de que tuviese o llegase a tener un sistema político democrático. Dicha idea se basaba en que la mayoría de los países económica y socialmente más desarrollados eran políticamente democráticos, mientras que los menos desarrollados rara vez lo eran, y en la suposición de que los procesos económicos y políticos que se produjeron en los primeros se manifestarían del mismo modo en los segundos.

1. Sobre esta etapa del pensamiento de Prebisch se puede consultar la antología titulada *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982; O. Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México, 1980, y A. Gurrieri, "La economía política de Raúl Prebisch", publicada como introducción a *La obra de Prebisch en la CEPAL*, op. cit.

Hacia finales de la década de los cincuenta se comenzaron a manifestar en América Latina muchas opiniones contrarias a esa tesis, la que no sólo era a menudo una extrapolación dinámica de conocimientos obtenidos de manera estática por medio de correlaciones, sino que se basaba en el supuesto de que los países de la región transitaban por los mismos caminos políticos que los centros industrializados, tesis que la realidad refutaba de manera sistemática.²

Del mismo modo que Prebisch demostró la especificidad de la situación periférica y, por ende, tanto el falso sentido de universalidad de la teoría económica elaborada en los centros como la necesidad de una interpretación y un programa de desarrollo apropiados a aquella situación, G. Germani fue quizá el crítico más sagaz de aquella tesis en América Latina, al poner de relieve la peculiaridad de nuestro proceso político, la inaplicabilidad imitativa de teorías políticas surgidas en los países desarrollados y la necesidad de un esfuerzo autónomo de interpretación.

Si se comparasen en detalle los análisis que Prebisch y Germani realizaron en los años cincuenta sobre el desarrollo, económico el uno y político el otro, se podrían descubrir algunas analogías interesantes. Ambos extraen de la teoría clásica en sus disciplinas los conceptos y relaciones con los cuales construyen un modelo típico ideal de los procesos que analizan, orientados hacia el desarrollo económico y la democracia. Ambos también contrastan ese modelo con los procesos acaecidos en América Latina, procedimiento que les permite destacar la peculiaridad de los mismos. Finalmente, sobre esa base, y aunque ambos comparten la creencia de que nuestros países deben tener como objetivo general la constitución de sociedades modernas e industriales, sostienen que para lograrlo deben recorrer caminos distintos de los seguidos por los centros industrializados en su desarrollo.

El centro del análisis político de Germani³ lo ocupa la noción de movilización social, que define como el proceso psicosocial mediante el cual algunos grupos que se comportaban de acuerdo con los patrones prescriptivos de la acción tradicional comienzan a adoptar patrones de conducta electivos propios de la sociedad moderna, proponiéndose niveles de aspiración y participación más elevados que los tradicionales, incluyendo los relativos al ámbito político. La movilización social, en tanto manifestación del proceso de adopción de pautas de comportamiento electivas, constituye un fundamento esencial del proceso de modernización, pero, al mismo tiempo, es impulsada por este proceso que por medio de la industrialización, la urbanización y la expansión de la educación y los medios de comunicación de masas, contribuye a su surgimiento y difusión.

Los nuevos y más elevados niveles de aspiración y participación políticas se pueden expresar en formas diversas, pero Germani presta especial atención a la que denomina "integración",

2. Una formulación crítica de esa tesis aparece en G. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

3. Véase en especial su ensayo "De la sociedad tradicional a la participación total en América Latina", capítulo 5 de su libro *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1965.

pues ésta es decisiva para la estabilidad del proceso político-democrático. Mediante la integración, la participación política se realiza dentro del marco institucional del sistema político vigente, y tanto aquélla como éste se perciben como legítimos por los grupos movilizados. Si a largo plazo el núcleo del proceso político occidental se puede caracterizar por la creciente participación de clases y grupos nuevos, la estabilidad de ese proceso de democratización depende de que en sus sucesivas fases exista coherencia entre la movilización social y la integración política, es decir, que la capacidad integradora del sistema político se produzca antes o al mismo tiempo que la movilización social.

Por medio de ese esquema típico ideal del proceso de democratización, Germani contrasta lo sucedido en los centros industriales y en América Latina. En los primeros, especialmente en Inglaterra, el proceso fue lento, pues la movilización y la integración políticas de los varios grupos y clases se produjeron a lo largo de varios siglos. Fue gradual, ya que esas clases y grupos se fueron movilizando e integrando de manera paulatina, y, sobre todo, se realizó en una secuencia que favoreció su estabilidad, pues las condiciones económicas, sociales y políticas que hicieron posible la integración de los grupos previamente no participantes y la emergencia de los mecanismos de integración precedieron a la movilización de esos grupos. El resultado fue un proceso de democratización amplio y estable que consolidó la legitimidad y la solidez de las instituciones democráticas.

La situación es muy distinta en América Latina: el proceso es rápido, pues se pretende iniciar y completar en pocos años; brusco, pues las demandas repentinas de participación de los grupos se superponen unas a otras; y se lleva a cabo mediante una secuencia desfavorable, pues la movilización precede a menudo la creación de las condiciones y los mecanismos integradores.

Esta situación, a cuya creación contribuye decisivamente la ambivalente influencia técnica y cultural de los centros desarrollados, produce inestabilidad política y continuas crisis de los regímenes democráticos, incapaces de manejar y controlar las presiones que sobre ellos se ejercen. A todo ello se agrega que el clima ideológico en el cual se produce la movilización social de los estratos populares en América Latina no es favorable a las instituciones democráticas, entre otras razones por la amplia difusión de ideologías de contenido autoritario. Así, la incorporación política de esos estratos suele producirse por medio de movimientos reformistas y populistas que expresan, en sus titubeos y contradicciones, los problemas que la misma provoca en el escenario latinoamericano.

Los avatares de los regímenes reformistas y populistas

Cuando gracias a este tipo de análisis fue difícil poner en duda los denominados "problemas políticos de la transición" en América Latina, y su diferencia con los ocurridos en los centros en la época pertinente, la atención académica se orientó hacia el examen de las contradicciones a que se enfrentaban los regímenes reformistas y, sobre todo, populistas, quizá porque los mismos expresaban de manera ejemplar aquellos problemas. Por cierto, no se trataba sólo de las dificultades de esos regímenes

para crear mecanismos sólidos de real participación política integrada, sino también de sus incoherencias económicas.

En este sentido se resaltó con especial énfasis la contradicción entre los requisitos de acumulación necesarios para impulsar la industrialización y las presiones redistributivas que deben satisfacer estos regímenes.⁴ En sus primeros tiempos éstos habrían podido controlar esa contradicción gracias a las transferencias sectorial y social de los excedentes generados por el sector primario exportador, pero la misma reapareció con fuerza una vez que desaparecieron los factores que la mitigaban o surgían otros que la impulsaban. Por un lado, y debido a factores internos y externos, el sector primario exportador dejó de cumplir su papel de generador de excedente. Por otro, la estrategia industrial, tal como estaba planteada, comenzó a mostrar signos de agotamiento originados ya sea en la crisis de una demanda limitada a mercados nacionales con una inadecuada distribución del ingreso, en la baja productividad y los altos costos de una industria sobreprotegida, o en la incapacidad de alcanzar niveles de industrialización más complejos y exigentes. Finalmente, la presión distributiva se ejerció cada vez con mayor fuerza. En estas condiciones, como ha señalado Aníbal Pinto,⁵ se produjo una disociación creciente entre el lento crecimiento económico y el rápido proceso de movilización social y política, que condujo a un manejo de la política económica de corto plazo que provocó profundos desequilibrios (monetarios, fiscales y de balanza de pagos) que aceleraron la crisis económica de los regímenes reformistas y populistas. Cuando este estado de crisis se prolongó en el tiempo —como sucedió en Argentina, Chile y Uruguay—, se produjeron una creciente polarización de las fuerzas en pugna y una correlativa radicalización ideológica que se expresó en la expansión de movimientos o ideologías extremos de derecha e izquierda. Todo ello abonó el sentimiento de amenaza de las clases y grupos altos y medios que constituye el componente psicosocial que completa las condiciones internas que impulsan el desmoronamiento de esos regímenes.

A la luz de los problemas políticos de la transición puestos de manifiesto con especial gravedad en la crisis de los regímenes populistas, se formularon algunas recomendaciones de política que tuvieron durante la década de los setenta una gran influencia.

La primera de esas recomendaciones, vinculada habitualmente con el politólogo estadounidense S. Huntington,⁶ contribuyó a revalorar el autoritarismo político. De modo paradójico, sus propuestas se fundamentan en las mismas tesis que en años anteriores habían alimentado las esperanzas en la democratización. Por un lado, concuerda en que el desarrollo económico y social es una condición necesaria para establecer democracias vigorosas y estables. Por otro, sostiene que durante el proceso de transición que lleva hacia esos objetivos se producen desajustes, inestabilidades y crisis producidas por el mismo desarrollo, sobre todo el social, que por medio de la expansión de la urbanización, la educación y los medios de comunicación genera e impulsa ex-

4. Esta tesis aparece presentada en F.H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969, cap. V.

5. "La crisis social chilena: trasfondo, conflictos y consensos para la redemocratización", en *El modelo económico ortodoxo y la redemocratización*, Ediciones Vector, Santiago de Chile, 1981.

6. Véase de este autor, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

pectativas y presiones que suelen desbordar las posibilidades económicas y políticas. La desproporción entre las demandas de los grupos sociales y la capacidad del sistema para satisfacerlas sería la fuente principal de las frustraciones y las crisis, con la consiguiente secuela de inestabilidad política. En otras palabras, la inestabilidad política sería un fenómeno normal en los países que intentan mejorar su nivel de desarrollo, pero ella traería aparejadas consecuencias negativas sobre el ritmo y la estabilidad de ese proceso, que por su índole requiere una actividad sistemática y prolongada. El corolario es evidente: la secuencia estratégica en que habitualmente se colocan los procesos económicos, social y político se debería reordenar a fin de asignar la máxima prioridad al desarrollo político, cuyo objetivo central debería ser no una mayor democratización sino la construcción de órdenes políticos estables y eficaces —en suma, gobiernos “fuertes”— que pudieran llevar adelante de manera continuada la actividad que necesita el desarrollo, sobre todo el económico. La diferencia política fundamental entre los países desarrollados y los subdesarrollados no radicaría en la forma de gobierno —autoritario o democrático— sino en el “grado” de éste: los primeros tendrían gobiernos fuertes, eficaces y legítimos, mientras los de los segundos serían débiles, ineficaces e ilegítimos; reducir esa “brecha política” debería constituir el objetivo prioritario de su desarrollo político.

La segunda recomendación, expuesta entre otros por A.O. Hirschman,⁷ complementa a la primera desde una perspectiva económica. A juicio de este autor, el desarrollo económico requiere que se cumplan dos funciones básicas. Por un lado, la función desequilibradora, empresarial o de acumulación, que en su despliegue impulsa el desarrollo económico, aunque genera desequilibrios sectoriales y desigualdades regionales y sociales. Por otro, la función equilibradora, distributiva o de reforma, que procura equilibrar los desajustes provocados por la función anterior. Su tesis central es que en América Latina el predominio de regímenes reformistas y populistas ha impedido que la función de acumulación se lleve a cabo apropiadamente, ya sea por una presión reformista prematura y excesiva o por un manejo equivocado de la política económica.

En este último sentido subraya que quienes han manejado la política económica durante esos regímenes han vulnerado las leyes que gobiernan el “delicado mecanismo” del sistema económico. Por ejemplo, la industrialización sustitutiva se logró con la inflación, la sobrevaluación de la moneda, el control del comercio exterior, etc., y por ello culminó en una inflación desatada, el desperdicio de recursos, la carencia de capital externo, la disminución de las exportaciones tradicionales, en suma, el caos y el estancamiento económicos. En consecuencia, justifica la existencia de los gobiernos autoritarios si éstos son capaces de impulsar la función de acumulación y establecer el conjunto de medidas de política económica ortodoxa que respete las leyes que rigen la estructura y funcionamiento del sistema económico y permita aprovechar las nuevas oportunidades de inversión.

Estas recomendaciones, ejemplificadas aquí mediante dos destacados académicos estadounidenses, contribuyeron a enriquecer el caldo de cultivo ideológico que favoreció el reflujo

7. “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants” en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1979.

to de la combinación entre autoritarismo político y neoliberalismo económico.⁸

Autoritarismo y neoliberalismo

Por cierto no todos los regímenes autoritarios que han surgido en América Latina como una reacción al peligro potencial o real representado por movimientos o gobiernos reformistas o populistas han aplicado una política económica neoliberal. Ejemplos a la mano los brindan los establecidos en Ecuador y Perú entre fines de los sesenta y principios de los setenta. Asimismo, la reorientación de la política económica hacia un derrotero neoliberal, como consecuencia de los “desaciertos” populistas y reformistas, no ha requerido siempre el sustento de regímenes autoritarios; así lo indica la política seguida por varios gobiernos recientes en la región. En consecuencia, las complejas combinaciones que se advierten entre regímenes autoritarios y políticas económicas neoliberales deberían aplicarse tomando en consideración las condiciones concretas de cada situación nacional.

Si el análisis se orientase entonces hacia el estudio de las experiencias nacionales de aplicación de políticas neoliberales, la primera impresión que se obtendría sería la de que existe una gran variedad tanto entre los países como en un mismo país en diferentes momentos. Esa variedad se manifiesta tanto en las políticas aplicadas como en los instrumentos utilizados, la secuencia de su aplicación, sus interrelaciones e, incluso, las justificaciones teóricas. Por este motivo, con razón, David Félix ha sostenido que el monetarismo es un concepto “proteico”.⁹

Sin embargo, es posible establecer cierto orden dentro de esa variedad. En principio, las políticas se diferencian entre sí por la mayor o menor profundidad y amplitud con que se aplican; mirando la cuestión desde esta perspectiva, se podría sugerir que existen dos tipos principales de aplicaciones recientes de políticas económicas neoliberales. Por un lado, las que se podrían llamar coyunturales, pues quienes las imponen argumentan que su finalidad es corregir desequilibrios —fiscales, monetarios y de balanza de pagos—, favorecer la acumulación de capital o introducir algunos cambios que, respetando en buena medida la estructura económica heredada, permitan mejorar la eficiencia productiva y aprovechar algunas oportunidades derivadas de los cambios en la economía internacional (expansión del comercio, liquidez financiera, etc.). Por otro, las políticas estructurales, cuya finalidad no se limita a lo correctivo o adaptativo, sino que procuran constituir a la política económica neoliberal en uno de los instrumentos principales de una estrategia orientada a transformar la sociedad donde se aplican, para solucionar sus problemas de manera radical. Por esa misma pretensión estructural, estas aplicaciones de la política ortodoxa son más profundas que las coyunturales y se realizan durante lapsos bastante más prolongados, razones por las cuales requieren el fundamento de regímenes militares de tipo autoritario.

8. Los párrafos que siguen se basan en A. Gurrieri, “Democracia y políticas neoliberales”, ensayo presentado al seminario “Las políticas económicas y las perspectivas democráticas de América Latina en los años 80”, ILDIS, Quito, abril de 1982.

9. David Félix, “Latin American Monetarism in Crisis”, *Bulletin of the Institute of Development Studies*, Sussex, vol. 13, núm. 1, diciembre de 1981.

Pero todas las aplicaciones de políticas neoliberales tienen en última instancia un fundamento teórico común, un conjunto de supuestos analíticos y normativos sobre la naturaleza y el funcionamiento de la economía, la sociedad y la política —sobre cómo son y cómo deberían ser— que justifica que se las pueda considerar, en un nivel superior de abstracción y generalidad, como un agregado relativamente homogéneo. En efecto, a partir de ciertos supuestos sobre la naturaleza del hombre y sus tendencias fundamentales de comportamiento (en especial, sus derechos naturales, la procura de su interés personal y su racionalidad económica), el liberalismo propone organizar la economía, la sociedad y la política sobre ciertos principios (englobables genéricamente en el concepto de “sociedad capitalista de mercado”) con objeto de alcanzar ciertos fines, entre los que destacan la libertad económica, la asignación eficiente de los recursos productivos, la distribución equitativa de los frutos generados y la formación de sistemas políticos liberal-democráticos.

Las recientes aplicaciones estructurales de políticas neoliberales en el Cono Sur de América Latina han demostrado una gran preocupación por solucionar los desequilibrios monetarios, fiscales y de balanza de pagos pero, junto a esta preocupación, también han procurado restablecer las condiciones institucionales básicas para el funcionamiento de una economía capitalista de mercado, alentadas por las beneficiosas consecuencias que de ellas resultaría. Estas condiciones se pueden subdividir en dos tipos estrechamente vinculados: por un lado, las relacionadas con el aspecto capitalista del concepto, como los derechos relativos a la propiedad privada del capital, la gestión privada de las empresas y la apropiación privada de los beneficios generados y, por otro, las vinculadas al mercado, como la competencia, el sistema de precios y la libre disponibilidad de los factores productivos. En muchas de las acciones surgidas de aquellas políticas se advierte el interés por consolidar estas condiciones: las del primer tipo, por ejemplo, mediante la reducción de la función productiva y reguladora del Estado (“desestatización”), y las del segundo tipo por la “liberación” de los mercados de bienes (especialmente, por medio de la “apertura comercial”) y de factores (tanto de capitales como de trabajo).

La lucha por imponer estas condiciones ha sido una de las fuerzas más importantes en la historia universal de los últimos siglos; a tal punto que algunos la consideran el núcleo central de la misma. Lejos de ser un orden social “natural” —como creían los economistas clásicos— se trata de una doctrina humana impulsada por fuerzas sociales muy poderosas con el estímulo de promesas que, en el plano económico, aseguran lograr una asignación eficiente de los recursos y una distribución equitativa de los beneficios y, en el plano político, establecer sistemas liberal-democráticos.

El Prebisch maduro: críticas y propuestas

Las ideas que se acaban de esbozar aparecen a menudo en la mente de muchos formando un conjunto coherente. Dando por supuesto que el objetivo principal debiera consistir en convertir a nuestras sociedades en desarrolladas y modernas, se sostiene que en el proceso de transición hacia ese objetivo, y debido al esfuerzo mismo por alcanzarlo, se producen desajustes y contradicciones, en especial los provocados por las demandas pre-

maturas y excesivas de las masas movilizadas, que las instituciones económicas y políticas existentes no pueden absorber e integrar. En estas circunstancias, por su incapacidad para satisfacer esas múltiples demandas contrapuestas, los regímenes democráticos terminan siendo débiles, ineficaces, ilegítimos e inestables. Sin embargo, como la firme conducción de los procesos de desarrollo y modernización requiere el fundamento de sistemas políticos eficaces y estables, resulta imprescindible establecer regímenes políticos autoritarios que, aunque renuncien a la democracia, sean capaces de conducir aquellos procesos. Finalmente, si a estas ideas se une la convicción de que, impulsados por sus contradicciones intrínsecas, los gobiernos reformistas y populistas desembocaron en la crisis al vulnerar las leyes económicas con su política demagógicamente heterodoxa, se completa el conjunto de ellas sugiriendo que los inevitables regímenes autoritarios deberían restablecer las condiciones económicas para el funcionamiento de sistemas capitalistas de mercado, que constituirían además el más sólido fundamento de futuros sistemas políticos liberal-democráticos.

Sumariamente presentadas, éstas son las ideas que Prebisch pone en tela de juicio en sus escritos más recientes pues, a su juicio, interpretan equivocadamente los problemas de la democracia en América Latina y proponen un camino errado para alcanzarla. Es en contraste con ellas que el sentido político de los nuevos planteamientos de Prebisch se debe presentar y evaluar. Elaborados a partir de 1976, dichos planteamientos fueron apareciendo fragmentariamente en la *Revista de la CEPAL*. En su libro *Capitalismo periférico: crisis y transformación*,¹⁰ y en ensayos posteriores, Prebisch los revisa, los rearticula y los complementa.

En su tesis política central Prebisch afirma que los problemas de la democracia en la región no se pueden comprender si no se los vincula estrechamente con los mecanismos fundamentales que rigen la estructura y el funcionamiento del capitalismo periférico y sus consecuencias, y que la solución de esos problemas requiere ineludiblemente la transformación de esos mecanismos. Los párrafos siguientes se destinan a aclarar esta tesis central.

El núcleo esencial del desarrollo económico consiste en la elevación del nivel de productividad de la fuerza de trabajo. Por medio de ese proceso la fuerza de trabajo se traslada desde capas técnicas de menor productividad hasta otras de mayor productividad. Teóricamente, se podrían determinar los ritmos sectoriales y global de acumulación de capital requeridos para que, a medida que el progreso técnico penetra en la producción, la fuerza de trabajo se vaya desplazando hacia capas técnicas que requieren mayor nivel de capacitación y brindan salarios más altos.

Sin embargo, en las economías periféricas no se cumplen esos ritmos de acumulación, sino que prevalecen otros que conducen a una situación de “insuficiencia dinámica”. Es cierto que la expansión de los sectores modernos genera fuentes de trabajo para mano de obra de distintos niveles de capacitación, y también para la no calificada, pero el ritmo a que crece la demanda de esta última resulta inferior al de su oferta, razón fundamental de la subsistencia del subempleo.

10. Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Este gran contingente de fuerza de trabajo ocupado en condiciones de productividad y remuneración muy bajas, presiona sobre los salarios de la mano de obra no especializada. Ello, a su vez, tiende a deprimir los salarios del conjunto de la escala de calificaciones. A medida que los sectores modernos van absorbiendo mano de obra, tanto en las tareas más simples como en las sucesivas capas técnicas que exigen calificaciones crecientes, los salarios no se elevan en proporción con los respectivos aumentos de productividad, sino a una tasa menor. En consecuencia, los mayores ingresos reales que los aumentos de la productividad permiten y generan, sólo en escasa medida benefician a los asalariados, tendiendo a concentrarse en manos de los propietarios de los medios de producción en forma de excedente. En palabras de Prebisch, "la parte del fruto de la creciente productividad que se transfiere (a la fuerza de trabajo) constituye el excedente, el que es apropiado principalmente por los estratos sociales superiores, quienes concentran la mayor parte del capital en bienes físicos, así como la propiedad de la tierra".¹¹

Un primer aspecto de la distribución del ingreso es esa tendencia a la concentración funcional: el excedente crecería más que la masa de salarios. Del conjunto de los argumentos anteriores se puede inferir también una tendencia a la concentración personal: una gradual concentración de la renta en los deciles más altos debida, por una parte, a la dispar evolución de los ingresos de la propiedad y de los salarios, en el sector moderno y, por otra, a la exigua remuneración de la mano de obra ocupada en los sectores atrasados.

Sin embargo, Prebisch niega la existencia de una ley reguladora de la distribución del ingreso, al estilo de las que aparecen enunciadas en la economía clásica o neoclásica. Según sus puntos de vista, la distribución no se resuelve sólo al nivel del funcionamiento de la economía: es decisivamente influida por fenómenos que ocurren en otros niveles del sistema sociopolítico global.

Esa desigual distribución del ingreso influye de manera decisiva sobre la estructura del consumo. En las economías latinoamericanas existen grupos sociales —los llamados estratos superiores e intermedios— que imitan los patrones de consumo prevalecientes en los grandes centros industriales, accediendo a una vasta y compleja gama de bienes, particularmente a los bienes duraderos de consumo en continua diversificación. Coexisten con ellos los estratos inferiores, cuyos niveles de ingreso les impiden adquirir los bienes de alto valor unitario que tipifican al consumo imitativo, y que en parte permanecen, además, en condiciones de infraconsumo.

La expansión del consumo imitativo se realiza con características distintas a las de la expansión del consumo de los centros. En éstos, los aumentos de la productividad consecuentes del progreso técnico permiten la sostenida elevación del ingreso medio, que ya es muy alto en el punto de partida. Este aumento gradual del ingreso se extiende al conjunto de la población y la demanda por diversos tipos de bienes tiende a saturarse. Sin embargo, la innovación tecnológica permite lanzar al mercado bienes nuevos o de mejor calidad que los preexistentes, hacia los cuales se canalizan las sucesivas ampliaciones de la demanda.

Si en los centros puede hablarse de una tendencia a la generalización de ciertas pautas de consumo, ella contrasta con la formación, en la periferia, de la sociedad privilegiada de consumo. También en las economías latinoamericanas se va incrementando el ingreso y la demanda, y ésta también se diversifica y canaliza hacia los mismos tipos de bienes que en los centros; pero ello requiere la concentración del ingreso, de modo restringido, en los estratos superiores e intermedios. En la periferia, las formas técnicas y de consumo de los centros penetran prematuramente, o con más propiedad, se adoptan en circunstancias en que el ingreso medio es mucho más bajo y aún subsisten grandes contingentes de mano de obra cuyos niveles de productividad y remuneración son muy reducidos. Tales condiciones contribuyen a explicar la especificidad del desenvolvimiento de la periferia: la expansión del capitalismo se produce en el ámbito de la sociedad privilegiada de consumo, y sus resultados, en términos de ingreso y bienestar, no se extienden a vastos sectores de la población, tanto urbanos como rurales.

La estructura productiva se transforma en consorcio con las pautas de consumo imitativo que se acaban de mencionar. Es decir, constituyen ramas de punta las que se destinan a satisfacer las necesidades de los estratos privilegiados, particularmente las productoras de bienes duraderos de consumo, y también se expanden con intensidad otras ramas ligadas a éstas, productoras de insumos de uso difundido, de otros bienes intermedios y de una gama más o menos amplia de bienes de capital.

Paralelamente se desarrollan los servicios de alta productividad que la transformación productiva va requiriendo: se amplían y modernizan las actividades financieras, así como buena parte del comercio; crecen y se readecuan los transportes y las comunicaciones; en áreas como la propaganda, la administración y los servicios técnico-ingenieriles aumenta la dimensión y el grado de especialización de las empresas.

Aunque transformándose, subsiste junto a este vasto sector moderno un sector atrasado, también de grandes dimensiones, constituido por actividades en las cuales la productividad del trabajo es exigua, varias veces inferior a la que prevalece en el primero. La heterogeneidad está presente incluso en ramas muy dinámicas, como la manufactura, la construcción o los transportes. Sin embargo, tanto en términos absolutos como relativos, el atraso se concentra en las actividades primarias y terciarias: la agricultura empresarial coexiste con amplios sectores de economía campesina y proliferan en las ciudades servicios de escasísima productividad.

A la luz de estas características procura explicar el subempleo estructural, rasgo específico del capitalismo periférico y "origen estructural" del excedente. Desde la perspectiva de la oferta, señala el rápido crecimiento de la población y la fuerza de trabajo, y la existencia —en el mismo punto de origen del proceso de industrialización— de vastos contingentes de fuerza de trabajo ocupados en condiciones de baja productividad. Desde la perspectiva de la demanda, subraya la alta propensión a consumir de los estratos de ingreso con posibilidad de ahorrar, y la inadecuación de la tecnología generada en los centros, de elevada densidad de capital. Estos dos últimos factores se asocian, además, a las pautas de consumo imitativo de esos estratos. Por un lado, la producción que ellas inducen se realiza con las técnicas más

11. *Ibid.*, p. 40.

modernas, cuya densidad de capital es particularmente elevada; por otro, la propia expansión industrial depende, como en los centros, de una continua diversificación y exacerbación del consumo en circunstancias en que el ingreso medio y la capacidad de ahorro son mucho más reducidos.

Estos factores de demanda se expresan en un patrón de acumulación insatisfactorio; su ritmo resulta menor que el potencialmente alcanzable y su composición genera menos fuentes de trabajo que las que se lograrían con un patrón alternativo. Ambas cosas en menoscabo de la capacidad dinámica del sistema para ir transformando el subempleo en empleo productivo, para absorber gradualmente a toda la población activa en condiciones de productividad normal.

Pese a que el dinamismo económico en el capitalismo periférico es insuficiente y, en consecuencia, excluye de sus beneficios a una proporción considerable de la población, introduce cambios en la estructura social, sobre todo al aumentar la importancia relativa de los estratos intermedios e inferiores. Surgen también mutaciones en la estructura de poder, pues aumenta el poder sindical y político de estos estratos, y con él la aptitud para contrapesar el poder económico que detentan los estratos superiores. La industrialización y el desarrollo traen consigo, pues, una presión creciente de los estratos intermedios e inferiores para compartir los frutos del progreso técnico, principalmente a través del aumento de sueldos y salarios.

Las relaciones de poder no se establecen sólo en la órbita del mercado, sino también al interior del aparato estatal: La capacidad de presión de los estratos intermedios e inferiores favorece el despliegue de actividades estatales y la absorción de fuerza de trabajo más allá de consideraciones de economicidad y eficacia. Por ello, afirma que la distribución del fruto de la creciente productividad del sistema es fundamentalmente el resultado del juego cambiante de las relaciones de poder, que se expresa en una aguda pugna distributiva, condiciona el proceso de acumulación y conduce, en último término, a la crisis del sistema.

En diversos escritos Prebisch formula la idea de que la continuidad de la acumulación de capital —y con ella, la expansión sostenida y relativamente equilibrada de la economía— exige que se cumplan ciertas condiciones de proporcionalidad entre las tasas de aumento de la productividad del trabajo, del excedente y de los salarios reales. Cuando los salarios se elevan más que la productividad, el excedente disminuye o bien crece menos de lo requerido para que la acumulación no se desacelere. Cuando las empresas, a través del aumento de los precios, logran restablecer un ritmo satisfactorio de aumento del excedente, la acumulación recobra su dinamismo. La tasa de acumulación tiende, pues, a oscilar debido a la pugna distributiva.

Esto se produce en una etapa avanzada del desarrollo periférico, en la que el poder sindical y político de los estratos intermedios ha logrado desenvolverse tanto en la órbita del mercado como en la del Estado, y a tal punto que la elevación de los gastos de este último depende en gran medida de su propia dinámica. Asimismo, concibe que en esa etapa se han llegado a establecer instituciones democráticas, por medio de las cuales la presión de estratos intermedios se puede expresar y hacer efectiva.

Es entonces que la pugna distributiva se manifiesta en sucesivos aumentos de precios y salarios que traen consigo la consabida espiral inflacionaria. Ésta se hace inherente al funcionamiento de las economías de tipo periférico e industrialización tardía. Las reglas convencionales de regulación monetaria son incapaces de detenerla o atenuarla, debido a las fuerzas sociales que obran en su trasfondo y que impregnan al propio aparato estatal, condicionando incluso el nivel del gasto público.

En consecuencia, afirma que no existen mecanismos de mercado —ni espontáneos, ni corregidos por la política económica— capaces de hacer cumplir las condiciones de proporcionalidad mencionadas y asegurar la continuidad de la acumulación. La razón fundamental es que el sistema no sólo es económico, sino a la vez social y político, e incluye al propio Estado y sus modos de participación en esos distintos campos.

Es en el ámbito de ese sistema global que la pugna distributiva se exagera hasta conducir a su crisis. Ésta emerge cuando la aceleración del proceso inflacionario llega a desquiciar el funcionamiento de la economía y amenaza con la desintegración social. En tales circunstancias, irrumpe el poder económico y político de los estratos superiores, mediante el empleo de la fuerza y el quiebre de las instituciones democráticas.

Concibe entonces que la crisis es inherente a la lógica interna del sistema, globalmente considerado, pues no hay forma perdurable de impedir que la pugna distributiva lleve a la espiral inflacionaria y ésta, a su vez, entorpezca la acumulación de capital, y a la larga termine por tramarla.

Quienes ejercen la fuerza directamente, la usan en beneficio de los estratos superiores. Ello depende de un juego complejo de factores, variable de un caso a otro; sin embargo, subyace en todos una razón similar: como dichos estratos poseen la capacidad de acumular, se busca asegurarles condiciones para que restablezcan el dinamismo y la regularidad del desarrollo.

El restablecimiento de la dinámica del sistema con base en regímenes no democráticos se puede realizar con mayor o menor éxito, dependiendo del grado en que las condiciones externas resulten favorables y de la destreza en el manejo de la política económica. Pero aun cuando se logren tasas razonables de acumulación y desarrollo, la prosperidad alcanza primordialmente a los estratos superiores, mientras los intermedios e inferiores soportan altos costos económicos, sociales y políticos.

En los casos de éxito, tras esa apariencia se esconde la imposibilidad de corregir a fondo la índole excluyente y conflictiva del sistema, de tal modo que "al reanudarse tarde o temprano el proceso de democratización, la presión de compartimiento. . . (tenderá) . . . a llevar al sistema a un nuevo ciclo político, agravado por la deformación que habrá sufrido la estructura productiva para responder a la exaltación de la sociedad privilegiada de consumo".¹²

12. *Ibid.*, p. 5.

En síntesis, el capitalismo periférico es un sistema basado en la desigualdad social e incapaz de superar esa desigualdad debido en parte a su carácter periférico, pero sobre todo a las pautas de consumo imitativo de los estratos superiores, a la influencia de ellas sobre la estructura productiva y a las consecuencias de todo ello sobre el ritmo y la orientación de la inversión y, por ende, sobre la capacidad de la economía para absorber productivamente a la fuerza de trabajo.

Esta tendencia excluyente del capitalismo periférico procura ser contrarrestada por el proceso de democratización, que en buena medida es producto de los cambios que el propio desarrollo introduce en la estructura social, aunque también es impulsado por su propio dinamismo histórico. Por lo tanto, la presión redistributiva de esos estratos es, a juicio de Prebisch, totalmente legítima, pues intenta reducir aquella tendencia excluyente. Si esa presión resulta disruptora, lo es de principios o mecanismos que fundamentan la desigualdad social.

La verdadera crisis de la democracia —o de los movimientos y regímenes democratizantes— consiste en que sólo han ejercido una presión redistributiva; llegada ésta a un punto límite, económico y político, sólo produce el caos, la desintegración social y el resurgimiento de las fuerzas que procuran restablecer los principios del capitalismo periférico para superarlos. Por cierto, para Prebisch éste es el verdadero sentido histórico de la combinación reciente entre autoritarismo y política neoliberal, y su resultado no puede ser otro que la reiteración de la exclusión y el conflicto.

La presión redistributiva es legítima, pero por sus limitaciones no alcanza a transformar al capitalismo periférico: tarde o temprano se devora a sí misma, junto con los regímenes y movimientos democráticos que la impulsaron. Por ello, si se quiere construir una sociedad dinámica, equitativa y democrática, la única solución consiste en modificar los principios sobre los que se asienta el capitalismo periférico, sobre todo los relativos a la apropiación y el uso del excedente.

En su teoría de la transformación, Prebisch no trata de proponer un modelo, una fórmula genérica que se pueda aplicar con las debidas adaptaciones a distintos casos concretos. Su objetivo es ofrecer a la discusión los grandes lineamientos de una transformación posible del sistema en un momento en que es necesario revitalizar el debate sobre las opciones de cambio social ante los visibles desajustes e insuficiencias del desarrollo latinoamericano y el curso insatisfactorio de los acontecimientos políticos.

El punto de partida de su teoría de la transformación lo constituyen los análisis resumidos con anterioridad. De acuerdo con los mismos, el sistema resulta excluyente y conflictivo por su tendencia a la concentración del ingreso y a la pugna con que se intenta contrarrestarla. Estos rasgos fundamentales dependen, en última instancia, del modo de apropiación y utilización del excedente, que limita el dinamismo de la acumulación de capital, impide la plena absorción de la mano de obra y restringe a ciertos estratos la difusión de los frutos del progreso técnico. Hacia el anverso de estos resultados debiera orientarse la transformación del sistema. Se trataría de asegurar, mediante la acción del Esta-

do, el uso social del excedente que permitiría acelerar el ritmo de acumulación, lograr que la ocupación de la fuerza de trabajo se realice en condiciones de productividad creciente y corregir progresivamente las disparidades distributivas.

Destaca dos formas en que el Estado puede ejercer su acción: concentrando en sus manos la propiedad y la gestión de los medios productivos u orientando el uso del excedente hacia los intereses colectivos y con criterios de racionalidad social, pero sin recurrir a aquella concentración de la propiedad.

Prebisch se inclina por la segunda alternativa. De acuerdo con sus puntos de vista, la libertad económica no sería posible si el Estado concentrase en sus manos todo el poder económico; es necesario salvaguardar el ámbito del mercado, ya que es condición necesaria de la libertad política. Esta libertad, a su vez, constituye uno de los componentes principales del concepto de democracia y del conjunto de valores que le es inherente.

Además de este significado político, reconoce al mercado un papel importante en lo que atañe a la asignación de recursos y, en especial, a la adecuación entre producción y consumo. Pero el mercado es incapaz de lograr por sí solo los grandes objetivos de la transformación antes señalados, por lo que es necesario enmarcar su funcionamiento en la acción del Estado.

Considera la planificación como un instrumento imprescindible para que dicha acción estatal logre imprimir eficacia a los mecanismos de mercado, pero se trata de una planificación democrática, pues los criterios y las grandes decisiones que orienten la regulación planificada del sistema han de estar subordinados a decisiones políticas tomadas democráticamente. Ello exige un reordenamiento jurídico que precise los ámbitos y los instrumentos en la intervención estatal, concebida de modo que asegure continuidad y flexibilidad en el uso social del excedente.

En este sentido Prebisch formula algunas sugerencias sobre un aspecto clave de esta nueva institucionalidad: la propiedad y la gestión de las empresas. Muy resumidamente, la idea básica consiste en combinar formas de propiedad privada, social y estatal. La propiedad privada prevalecería en las empresas pequeñas y medianas, mientras su crecimiento no sobrepase determinadas dimensiones. En las grandes empresas, que concentran la mayor parte de los medios productivos, la propiedad se iría traspasando paulatinamente a la fuerza de trabajo, tendiéndose en el largo plazo a su gestión autónoma. Según los casos, un número mayor o menor de actividades económicas se desarrollarían bajo propiedad del Estado, sin desmedro de la posibilidad de aplicar, también en ellas, algunos de los principios de este tipo de gestión.

En síntesis, su opción transformadora representa una síntesis entre socialismo y liberalismo. Socialismo en cuanto que serían materia de decisión colectiva el ritmo de acumulación y la corrección de las disparidades estructurales en la distribución del ingreso; y liberalismo, en cuanto la asignación de capital para responder a la demanda se realizaría libremente en el mercado según decisiones individuales. Libertad económica, unida estrechamente a la libertad política en su versión filosófica primigenia. □