

Raúl Prebisch, el gran heresiarca

Celso Furtado*

El *Estudio* preparado por la CEPAL para la Conferencia que se efectuó en México a mediados de 1951 constituye, a mi parecer, la presentación más completa de lo que después se llegó a conocer como el pensamiento cepalino; más precisamente, de las ideas que llegaron a influir de modo efectivo en los gobiernos latinoamericanos. El documento se titula *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* y, a diferencia de los capítulos teóricos que Prebisch redactó para el *Estudio* de 1949, el nuevo trabajo tenía el sello del amplio debate en que se había ocupado el cuerpo técnico de la CEPAL durante los dos años anteriores.

En etapas posteriores se amplió el campo de reflexión de la CEPAL: el debate sobre la inflación, a mediados de los años cincuenta; la distribución del ingreso, a fines de ese decenio, y la dependencia externa, en los años sesenta. Sin embargo, si bien el pensamiento de la CEPAL influyó con amplitud en el mundo académico de la región, su influencia creció poco o nada en los gobiernos. Otras fuerzas ya se habían puesto en marcha para rebatir o sustituir las ideas de la CEPAL.

Los *Problemas teóricos y prácticos* reflejan el esfuerzo para sintetizar y dar mayor consistencia a las ideas que se habían presentado en los dos años anteriores y de las que derivaban recomendaciones explícitas de política económica. El punto de partida era el mismo: vivíamos un proceso secular de propagación universal del progreso técnico, cuyas perspectivas eran impredecibles. En una primera fase de ese proceso sólo se había vinculado a los segmentos periféricos con las economías centrales, etapa que se agotó por el simple hecho de que el intercambio internacional de productos primarios por manufacturados tenía límites impuestos por el propio avance de la técnica.

En efecto, la cantidad de materias primas requerida para obtener una unidad de producto final tiende a declinar, tanto en razón de técnicas que permiten aprovecharlas mejor como por el creciente uso de productos sintéticos. Por otro lado, la comprobada ley de Engel enunciaba la reducción del ritmo de crecimiento de la demanda de alimentos en la medida en que se elevaba el nivel de vida de una población.

* Ministro de Cultura de Brasil. Este artículo es un resumen de los capítulos 7 y 8 y fragmentos de los capítulos 6 y 9 del libro del propio autor *A fantasía organizada*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1985, 231 páginas. La versión al español es de Ángel Serrano y fue revisada y autorizada por el autor.

Durante los años en que los países centrales redujeron su producción agrícola para abrir un espacio a las importaciones, la periferia pudo dinamizar su economía. En la etapa, que entonces se iniciaba, de protección de las actividades primarias de los países centrales y en la cual Estados Unidos encabezaba la ofensiva, la única salida para que prosiguiera la propagación del progreso técnico radicaba en la industrialización de la periferia. Además, como la elasticidad-ingreso de la fabricación de productos primarios es baja y la de los manufacturados es alta, ello implica que los países periféricos (importadores de productos manufacturados) suman las dos desventajas. En el *Estudio* a eso se le llamó "disparidad dinámica de la demanda entre el centro y la periferia", cuya corrección no se daría espontáneamente, a menos que el país periférico aceptase someterse a largos períodos de recesión.

Si se admitía que la capacidad para importar crece tanto como el producto interno (lo que parecía inverosímil respecto del conjunto de los países periféricos, exportadores de productos agrícolas), había que tener en cuenta que la demanda de productos manufacturados en esos países aumentaría aún más rápidamente. A todo ello habría que agregar que la industrialización periférica se apoyaba en la importación de equipos.

Por tanto, no se podía eludir la necesidad de que la composición de las importaciones debía modificarse si se deseaba evitar los desequilibrios externos e internos. Así, para lograr el desarrollo se requería de una política que previniera esos desequilibrios; vale decir, que promoviese los cambios en la estructura de las importaciones. Ése era el fundamento de la sustitución de importaciones como base de la industrialización.

Tal sustitución, sin embargo, no se descubrió en esa época, pues ya había sido practicada a causa de la persistente insuficiencia de la capacidad para importar. En cambio, la explicación de que la sustitución espontánea tenía un elevado costo social sí era nueva. El corolario era la necesidad de programar la sustitución y buscar un desarrollo equilibrado.

No se podía desconocer que la disponibilidad de los factores de los países periféricos no se correspondía con la tecnología disponible, toda ella originaria de países en donde la inversión de capital por trabajador era significativamente más alta. "El escaso capital disponible —se decía— debería emplearse para aumentar al máximo la producción, economizando mano de obra solamente en la medida en que dicho capital permita absorberla en otras actividades." De ahí la necesidad de "adaptar la técnica moderna a esos países, en lugar de limitarse a transferirla". Esta parte

del *Estudio* no estaba elaborada adecuadamente, pero apuntaba en la misma dirección del anterior, reforzando la tesis de la necesidad de programar el desarrollo si se pretendía intensificar su ritmo o reducir su costo social.

En la nueva fase de propagación del progreso técnico el impulso no vendría sólo del centro, como ocurrió anteriormente. Cabía a los propios países periféricos dirigir su industrialización. Una de las peculiaridades de la industrialización tardía es la divergencia entre la racionalidad de la empresa y la racionalidad social, lo que obliga a combinar la acción del mercado con la planeación. Por tanto, la responsabilidad del Estado en el proceso de industrialización era consecuencia natural de las nuevas circunstancias en que se difundía el progreso técnico.

Quedaba, como tarea para el futuro, desarrollar técnicas de planeación adaptadas a las peculiaridades de las economías periféricas y preparar a los equipos que en cada país se encargarían de llevarlas a la práctica. En el mismo *Estudio*, la Secretaría de la CEPAL ponía sus recursos a disposición de los gobiernos latinoamericanos. En ese salto hacia adelante poderosos intereses asediaban a la CEPAL —que apenas tenía tres años de vida— y amenazaban con desaparecerla.

El contexto latinoamericano antes de la Conferencia de México

El vivo interés que los trabajos de la CEPAL estaban despertando en muchos gobiernos, el debate que se iniciaba en el mundo académico en torno a las tesis que desarrollaba y la resonancia de sus reuniones en la opinión pública repercutirían en la institución y condicionarían su futuro. Es cierto que la resonancia fue desigual y que la imagen del nuevo órgano estaba lejos de ser la misma en todas partes. Chile fue indudablemente el país en donde su impacto se hizo sentir más pronto y con mayor amplitud. La presencia de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en Santiago, así como la difusión por la prensa de su actividad corriente, influyeron de modo favorable. En ese país, que contaba con antiguas escuelas de economía, el nivel de la discusión económica era relativamente elevado. Por otro lado, en cierta medida el Gobierno chileno se consideraba el "padre" de la CEPAL, pues había sido suya la propuesta de crear esa Comisión de las Naciones Unidas.

Por esa época Prebisch pronunció una serie de conferencias en la Universidad de Chile, en las cuales abordó por primera vez algunas de las ideas sobre la dinámica de la demanda que cristalizarían en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. En muchos países de América Latina la imagen de la CEPAL se identificaba con la de Raúl Prebisch. Era el caso de Argentina, por ejemplo, donde durante el Gobierno peronista Prebisch era presentado ante la opinión pública como el "hombre de la oligarquía", "de los intereses británicos", "del Pacto Roca Runciman de 1933", y quien había contribuido a dar un impulso vital al imperialismo inglés. Ello explica por qué las delegaciones argentinas a las conferencias de la CEPAL estaban siempre divididas entre peronistas ortodoxos y personas con criterios más amplios, conscientes de la importancia de la obra que estaba realizando la institución para las tesis de independencia económica de América Latina que defendía Perón. Con frecuencia los dos grupos se anulaban, conduciendo a la representación argentina al inmovilismo.

En México Prebisch contaba con simpatías, al mismo tiempo que despertaba duras animosidades. Al ser forzado a dejar la dirección del Banco Central de Argentina en 1944, Prebisch estuvo algún tiempo en México como consultor del Banco de México, donde dejó una profunda huella. Fue en ese país, en 1946, cuando por primera vez presentó de forma ordenada sus tesis sobre el comportamiento de las economías "periféricas" en el ciclo económico, rechazando las teorías del equilibrio en el comercio internacional. Recuérdese que al salir del Banco Central de Argentina dedicó lo mejor de su tiempo a preparar el curso sobre dinámica económica que impartía en la Escuela de Economía de la Universidad de Argentina. Eso lo llevó a actualizarse en la literatura y, de una atenta lectura de la *Teoría general*, surgió el pequeño libro *Introducción a Keynes*, que mucho contribuyó a difundir el pensamiento keynesiano en los países de habla hispana. Por tanto, no hablaba sólo el experto banquero central, sino un economista creativo, con larga experiencia en la formulación de política económica en el país más avanzado de América Latina.

Sin embargo, México es un país que tradicionalmente lucha contra las influencias externas, vengan de donde vengan. En aquella época había un espíritu de autoconfianza, nutrido por los éxitos de la Revolución. Un nuevo cuadro institucional se establecería, finalmente, después del gran vendaval de la época de Cárdenas. En la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México prevalecía un marxismo filosófico. Por su parte, el Banco de México y la Nacional Financiera poseían buenos cuadros técnicos, en parte formados en universidades estadounidenses, que mantenían poco contacto con el mundo universitario local. Prebisch era admirado, pero no convencía ni a unos ni a otros. Lo que él decía no parecía tener gran relevancia desde el punto de vista de los problemas a que se enfrentaba la ascendente tecnocracia mexicana.

En los países de América Central y en Cuba el surgimiento de un polo irradiador de ideas que podía contrarrestar la influencia avasalladora de Estados Unidos se recibió con franco entusiasmo. El agobio en que vivían esos países, intoxicados por la presencia abrumadora de Estados Unidos, acomplejados frente al desarrollo de Puerto Rico (donde el progreso material corría paralelo con la pérdida de la identidad cultural), explica el gran interés que suscitaban las tesis de la CEPAL.

Entre los países medios y grandes, Perú era donde las élites estaban más distantes del pueblo. Las turbulencias y los desequilibrios iniciados en la crisis de 1929 tuvieron escasa repercusión en ese país. La enorme diferencia entre las estructuras socioeconómicas de la *costa*, con su moderna agricultura de exportación, y la *sierra*, donde se concentraban las comunidades indígenas, no era ajena al eclecticismo del discurso político de un Mariátegui o de un Haya de la Torre. Lo que en la *costa* se entendía como lucha de clases en la lógica del capitalismo, en la *sierra* se apreciaba como una rebelión campesina al estilo de la Edad Media. Siendo quizá el país de más rico pensamiento en la primera mitad del siglo, Perú avanzó poco en la práctica política. La amenaza silenciosa del mundo de la *sierra* congelaba la vida política del país.

En Colombia prevalecía una posición diametralmente opuesta, pues prácticamente ignoraban la existencia de la nueva institución. El país procuraba recuperarse del gran susto del *bogotazo* de 1948 y se deslizaba hacia la violencia, que por mucho tiempo absorbería gran parte de sus energías políticas. Además,

la activa presencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento actuaba como antídoto frente a la penetración de enfoques heterodoxos de los problemas del desarrollo. En Venezuela, las mejores cabezas se habían exiliado al mismo tiempo que el flujo del dinero que brotaba del petróleo actuaba como anestésico, obnubilando la visión de la realidad.

En esa primera fase, fue en Brasil y Chile donde germinaron las ideas de la CEPAL. La industrialización brasileña, surgida del derrumbe de la economía primario-exportadora y alentada por las exigencias derivadas de la guerra, veía surgir amenazas de los cambios del contexto internacional. Para combatir las presiones inflacionarias, la política era mantener sobrevaluado al cruzeiro y, en cuanto lo permitieron las reservas acumuladas durante el conflicto bélico, se facilitaron indiscriminadamente las importaciones. Persistir en ese camino significaba instalarse en la recesión o acumular atrasos en créditos comerciales, y en cualquier caso dirigirse a la bancarrota. Se eludió esa disyuntiva mediante un rígido control de importaciones, lo cual exigía, como complemento, una política de industrialización "sustitutiva de importaciones". La inestable situación se proyectaba en enfoques contradictorios que buscaban el amparo de coberturas doctrinarias, las cuales reforzaban sus contrastes. Con la llegada a Brasil de la Misión Abbink se endureció la posición de los que pretendían "curar el país de los excesos de una industrialización de altos costos". Las ideas de la CEPAL pertrecharon ideológicamente a los opositores de esa posición, afirmando que la industrialización no sería sólo una opción, sino la única salida para proseguir el desarrollo.

Los países determinantes

En esos años, los países con iniciativa y capacidad para influir en el plano diplomático eran los cuatro que habían logrado algún avance en el campo de la industrialización: Argentina, Brasil, México y Chile. El país lejano más rico, menos dependiente de Estados Unidos y con más tradición de iniciativa diplomática era Argentina. Empero, su crisis interna la inmovilizaba. Perón carecía de sensibilidad para los problemas económicos y se le escapaba lo que singularizaba a Argentina, país con un alto nivel de vida en donde las exportaciones desempeñaban el papel estratégico para el sector productor de bienes de capital. Al emprender el gobierno peronista una política redistributiva para aumentar el empleo y la masa de salarios, redujo la capacidad de acumulación reproductiva. Con la declinación de la capacidad de importación, los precios relativos de los bienes de capital aumentaron, lo que tuvo un efecto similar a la baja de la tasa de ahorro. Argentina era el único país de la región que mantenía un importante comercio con los demás, pero la visión que Perón tenía del área, particularmente de los países vecinos, estaba impregnada de paternalismo. Lo cierto es que su gobierno, que carecía de una política de industrialización, no se interesó en lo que hacía la CEPAL y no comprendió por qué se sometía a ésta a fuertes presiones, originadas principalmente en Washington.

México fue el único de los cuatro países mencionados que se benefició del *boom* de la economía estadounidense en el período de la guerra. Su economía se diversificó considerablemente, sobre todo en los sectores industrial y agrícola, y el formidable crecimiento del turismo estimuló la modernización del transporte y los servicios urbanos. En el plano social, los avances logrados después de la Revolución, particularmente en el sector rural,

habían consolidado al Estado, lo que se reflejaba en la seguridad con que actuaban sus dirigentes. Vinculándose cada vez más con la economía de Estados Unidos, cuyo mercado ofrecía posibilidades casi ilimitadas a los países con los que mantenía relaciones privilegiadas —como Canadá— y habiendo creado las condiciones para incorporar masas campesinas a la economía monetaria, México era una nave que surcaba velozmente por mares tranquilos. En ese ambiente, el discurso de la CEPAL no llamaba mucho la atención. Las discusiones en torno de la pérdida de dinamismo en el sector externo y del estrangulamiento externo, no eran interesantes en un país donde una corriente turfística en aumento aportaba tantas divisas y más empleo que el conjunto de las exportaciones.

En tal situación, la sobrevivencia de la CEPAL dependía, por tanto, del apoyo que le diesen Chile y Brasil. El primero sufrió más que cualquier otro con la depresión de los años treinta y fue el pionero en la aplicación de una política de industrialización global. Su Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), creada antes de la guerra, sirvió de modelo a otros países latinoamericanos. La formación de capital dependía directamente de los excedentes generados por la explotación de cobre, controlada entonces por las grandes empresas estadounidenses. Durante la guerra, los acuerdos de las empresas productoras y el Gobierno de Washington fijaron el precio de ese metal en un nivel bajo. Se explica, por tanto, que la conciencia de la dependencia del exterior fuese particularmente aguda, mayor que la predominante en los otros tres países referidos. El gran desafío chileno era diversificar la estructura productiva; la única carta con que contaba era el excedente generado por las exportaciones de cobre. La lucha se daba en dos frentes; el internacional, que determinaba los precios del cobre y la parte que del valor de sus exportaciones se quedaba en el país, y el interno, en donde por medio del sistema fiscal se canalizaban los excedentes para inversiones reproductivas. Desde los dos ángulos la CEPAL constituía un considerable refuerzo, por cuanto ayudaba a derrotar las doctrinas ortodoxas del librecambismo y la no intervención del Estado.

La situación de Brasil se asemejaba a la de Chile, tanto porque era uno de los países más duramente golpeados por la gran depresión como por el papel que el Estado desempeñaba en el proceso de industrialización. Empero, el excedente del comercio exterior brasileño era proporcionalmente menor y de más difícil captación que el chileno. De ahí que el Gobierno de Brasil no haya estado presionado para decidir una política clara de industrialización. La instalación del complejo siderúrgico de Volta Redonda dejó claro que sí se tenía una percepción del rumbo a tomar, pero fue necesario esperar hasta los años cincuenta para que el Estado contara con los medios financieros que le permitirían promover una verdadera política de industrialización. En contrapartida y a diferencia de Chile, Brasil sí disponía de un mercado interno de considerable dimensión. El simple proteccionismo, subproducto de la caída de la capacidad para importar durante la depresión mundial y el período de guerra, fue suficiente para que en industrias como la textil la capacidad instalada se utilizara intensivamente, lo cual estimuló el espíritu empresarial y valorizó la incipiente investigación tecnológica.

Brasil no contó con las favorables condiciones externas de México ni se benefició de una política industrial con financiamiento estatal, como Chile, pero avanzó considerablemente en la diversificación de su planta productiva, con base en el esfuerzo de una clase empresarial de evidente vigor. Sin embargo, no se requería

de mucha perspicacia para percibir la fragilidad de esa industrialización, en cuanto fuese expuesta al fuerte viento de la competencia externa. Teóricamente existía la opción de reorientar el proceso, eliminando los lados flacos y concentrando las fuerzas donde hubiese capacidad competitiva, incluso con vistas a exportar. En las circunstancias de aquella época eso no fue viable, dada la inexistencia de una base financiera para alimentar las líneas de crédito necesarias para apoyar las exportaciones.

Conviene recordar que en esos años las economías de muchos países industrializados estaban en proceso de reconstrucción y que el comercio internacional se financiaba parcialmente con transferencias unilaterales, como las del Plan Marshall. Brasil tenía que escoger entre proteger su industria o reducir la actividad económica. La heterogeneidad de la clase dirigente dificultaba definir la política, lo cual conducía a aplazamientos, a medidas contradictorias o retardatarias —con efectos distintos de los programados—, el vaivén característico de la economía brasileña. Con todo, fue en ese país en donde las ideas de la CEPAL sensibilizaron a la clase empresaria industrial y encontraron un oportuno defensor.

La posición estadounidense

La reacción de Estados Unidos contra la CEPAL no se debe atribuir sólo a la orientación que le había dado Prebisch y a la rápida penetración de sus ideas; sería conceder demasiada perspicacia a los funcionarios de Departamento de Estado. En el Gobierno de Estados Unidos, como lo indicó Churchill, las cosas se mueven dentro de grandes esquemas, de difícil reversibilidad. En esos años, la formulación de la política se restringía a subáreas y problemas específicos, como el creado por Perón. Concebían a la región como un todo en la vaga esfera del panamericanismo, que perdía sustancia desde la muerte de Roosevelt, pero que en todo momento se podía reactivar, como lo demostró la convocatoria a una Reunión de Consulta de la OEA, a nivel de cancilleres, para enfrentar los desafíos provocados por la guerra de Corea.

Desde ese punto de vista se consideraba que la CEPAL invadía los terrenos de la OEA, de docilidad comprobada. Ubicada en Washington, su personal de origen latinoamericano muy pronto quedaba deslumbrado con las maravillas del estilo de vida yankee. Además, los embajadores habían sido vacunados contra el espíritu regional mediante el cultivo de rivalidades y envidias. El Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) simbolizaba la cómoda —aunque falsa— armonía en las relaciones hemisféricas. ¿Para qué desviar hacia las Naciones Unidas, esa arena tan poco segura, asuntos que se venían tratando con éxito en el ámbito panamericano? Esa era la razón principal por la cual Washington se empeñaba en evitar que la CEPAL llegara a ser un órgano permanente, ya absteniéndose en el momento de votar, ya mediante gestiones para liquidarla al concluir el período provisional.

Las cosas se agravaron con el ascenso de Prebisch a la Secretaría Ejecutiva a mediados de 1950. Es posible imaginar la pululación de memoranda en los cuales se llamara la atención sobre las características de ese personaje que, lejos de ser un "hombre de izquierda", era al mismo tiempo un heterodoxo impertinente, insensible al discreto encanto de la buena doctrina, justificadora de un orden económico internacional que condenaba a tantos países a perpetuarse como exportadores de productos primarios. Desconocer la autoridad de los pontífices de la ciencia

económica sólo podía originarse —se decía— en la ignorancia o la "arrogancia". Acusaban al gran heresiarca de haber sido quien introdujo en América Latina esa cosa considerada abominable de los cambios múltiples. Se murmuraba que por causa de ese innumerable pecado el FMI había rechazado la incorporación de Prebisch a su *staff*. En efecto, a fines de 1948 Felipe Pazos —brillante economista cubano que poco después ocuparía el cargo de director del banco central de su país— presentó la candidatura de Prebisch para trabajar en el FMI. Hubo una fuerte reacción a causa del temor de que en la institución, tabernáculo de la ortodoxia, surgiese un foco infeccioso. Hay evidencia de que quien denunció tal amenaza fue el señor Paranaguá, delegado de Brasil, pintoresca figura que se decía miembro de la nobleza imperial. En todo caso, si como banquero central Prebisch no hubiera infringido las reglas de la ortodoxia monetaria, sí había mostrado las uñas en un período más reciente, denunciando las desigualdades del sistema de precios que regía el intercambio entre países industrializados y subdesarrollados.

Si el nacimiento definitivo de la CEPAL era indeseable, era aún más peligroso que tuviera un liderazgo de creciente influencia en las esferas políticas e intelectuales de la región. Además, con el inicio de las hostilidades en Corea, la guerra fría había entrado en su fase de mayor virulencia.

En 1950 las autoridades de Washington firmaron un acuerdo con las tres empresas estadounidenses que controlaban la producción chilena de cobre, en el cual fijaron el precio de exportación del metal sin consultar al Gobierno de Chile, reproduciendo la práctica adoptada durante el conflicto mundial. En los círculos políticos de Santiago se dio una reacción fuerte. Como medidas de esa naturaleza irritaban los ánimos, el Gobierno estadounidense promovió una Reunión de Consulta de la OEA en febrero de 1951. El objetivo era obtener la "cooperación económica de emergencia", prevista para el caso de amenaza al Hemisferio. Simultáneamente, el Departamento de Estado hizo gestiones ante las cancillerías latinoamericanas con el propósito de recomendar a la Asamblea de la CEPAL, y por conducto de ésta al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la conclusión de sus trabajos.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL estaba entonces constituida por un grupo de economistas que no llegaba a dos docenas, la mayoría de menos de treinta años, provenientes de unos diez países de la región, de Estados Unidos y de Europa. Casi la totalidad de los latinoamericanos había estudiado en universidades estadounidenses. Las relaciones con la sede central de las Naciones Unidas habían tenido una evolución singular, pues de un sistema de rígida tutela se pasó a una autonomía casi total. Recuerdo que la sede central rechazó el primer estudio sobre el sistema de transportes de América Latina —hecho en 1949—, en que se señalaba la necesidad de reestructurarlo, por una supuesta "inclinación ideológica". Con el ascenso de Prebisch a la dirección, los trabajos técnicos se empezaron a enviar a la sede central en su forma definitiva. La amplia aceptación que los gobiernos latinoamericanos dieron a esos trabajos —incluso los gobiernos políticamente neutros los alababan por su "calidad técnica"— dejaba a los censores de la sede central en una posición incómoda. Por otro lado, Prebisch exigió autonomía de decisión en el reclutamiento de personal. Todo eso transformó a la institución en un caso *sui generis* en las Naciones Unidas, en un precedente que no podía dejar de suscitar preocupación en ciertas esferas de poder.

A quienes trabajamos en Santiago diez o más horas por día, renunciando a días feriados, convencidos de que cumplíamos una misión útil y de reconocido valor, se nos escapaba esa visión global de los acontecimientos. De tiempo en tiempo circulaban noticias filtradas de la cancillería chilena, o traídas por alguien que acababa de regresar de otro país, de que pronto llegaría un emisario del Departamento de Estado para hacerse cargo de las discusiones sobre el "futuro de la CEPAL". A primera vista —y ésa era la opinión predominante—, la probabilidad de sobrevivir era pequeña. Dada la magnitud de los intereses en lucha, no se veía quién podría estar dispuesto a romper lanzas en defensa de una pequeña institución dedicada a trabajos "teóricos".

Prebisch era un gran andarín. Como nuestras casas estaban muy cercanas, muchas veces lo seguí durante kilómetros. Nunca abordaba temas personales, pero le gustaba referirse a su experiencia en el Banco Central. Cierta vez le pregunté qué le indujo a reanudar la cátedra universitaria. "En primer lugar —me respondió—, porque estaba desempleado; en segundo, porque me gusta pensar en voz alta y ése es un privilegio de los profesores. Cuando dejé el Banco Central —continuó— me quedé sin medios de vida. Tuve que cambiar mi casa de San Isidro y buscar un pequeño apartamento donde mi mujer no pudo tener su piano". Como yo mostré perplejidad ante el hecho de que no encontrara un buen empleo, en tono de explicación dijo: "¿Qué empleo? Durante muchos años fui presidente del Banco Central. Por ello conocía la cartera de todos los bancos, pues había ayudado a sanearlos, al punto de autorizarles redescuentos por teléfono. Cuando me cesaron, muchos grandes bancos me ofrecieron altas posiciones; pero, ¿cómo podía poner mis conocimientos al servicio de uno si estaba al corriente de los secretos de todos? Preferí reducir mi nivel de vida al de un profesor, lo que no era mucho."

David y Goliat

Cuando en mayo de 1951 partimos para la Conferencia de México, los rumores eran descorazonadores. Se decía que en la Reunión de Consulta de la OEA, los estadounidenses habían obtenido el acuerdo de los países clave para liquidar la CEPAL. Yo fui a Brasil para conocer la dirección del viento, pero como el gobierno de Vargas apenas comenzaba, era difícil saber hacia dónde marcharía en el plano internacional. Se sabía que el Gobierno estadounidense, anticipándose, había logrado crear una nueva Comisión Mixta, a semejanza de la Abbink, y que el Ministro de Relaciones Exteriores se empeñaba en concretar ese proyecto, para lo cual obtuvo de Washington una generosa promesa de financiamiento. Sin duda el nuevo Canciller no tenía una idea clara de lo que iba a ser la CEPAL: además, se conocían sus inclinaciones de buscar la convergencia con los puntos de vista de los intereses estadounidenses, públicos y privados.

La joven generación de la carrera diplomática, particularmente quienes habían trabajado algún tiempo en las Naciones Unidas, en Nueva York, se inclinaba en favor de la CEPAL. Era el caso de Roberto de Oliveira Campos, a quien conocí durante esa visita. Descubrimos rápidamente muchos puntos de vista comunes y establecimos buenas relaciones. Me mostró un memorándum confidencial sobre la CEPAL en el que se hacían referencias elogiosas de los trabajos que su Secretariado hizo en relativamente poco tiempo y se le comparaba favorablemente con otras instituciones. Calculaba los costos del órgano y concluía que para Bra-

sil no serían superiores a 10 000 dólares por año. En fin, que su liquidación no era conveniente. Aunque el memorándum había sido escrito algún tiempo atrás, cuando se abrió el debate en torno de la conveniencia de no permanecer en la CEPAL, no se podían hacer conjeturas sobre las instrucciones que recibiría la delegación para el próximo período de sesiones. El canciller João Neves había estado poco antes en Washington y era posible que hubiese ventilado el asunto en las amplias conversaciones que tuvo. Eso fue lo único que pude apreciar, lo que era casi nada. Contábamos con amigos en la generación joven de la Cancillería, pero el poder de decisión estaba fuera de esa esfera.

El interés por los problemas económicos era considerable. La monografía sobre la economía brasileña, incluida en el *Estudio* de 1950, despertó interés y luego se publicó en portugués por iniciativa de la Confederación de las Industrias. Por primera vez el proceso de cambios en curso se explicaba en toda su amplitud, en especial el vigor y la persistencia de la industrialización. Del trabajo se desprendía un mensaje de optimismo y eso encontraba eco en la nueva generación de diplomáticos, orgullosos de representar a un país respetado por su régimen diplomático y admirado por el dinamismo de su economía.

Cuando llegamos a la ciudad de México advertimos cuán reducido era el espacio de maniobra. Los delegados con quienes hablamos no parecían tener instrucciones claras; era como si todo se tuviese que improvisar. Los elogios a los trabajos del Secretariado surgían de todos lados, pero algunas veces se añadía alguna frase ambigua: "En todo caso, ustedes serían más útiles si tuvieran condiciones óptimas; en Washington disponen de recursos más amplios."

Cuando supimos que la delegación brasileña la presidiría el Embajador local, hombre simpático pero totalmente ajeno a lo que estaba en juego, sufrimos una decepción. Para adoptar una posición favorable a nosotros era preciso disponerse a "comprar la pelea"; de un funcionario sólo podían esperarse actitudes cautelosas. Por otra parte, la delegación de Chile, nuestro principal sustento, tenía instrucciones escritas de avanzar conjuntamente con Brasil. Los tiempos difíciles de tensión internacional no aconsejaban que un país vulnerable como Chile se expusiese solo. Era fundamental el comportamiento de la delegación mexicana, pues le correspondía la Presidencia de la Conferencia; el papel lo desempeñó Carrillo Flores, entonces secretario de Hacienda de México.

Los primeros ataques provinieron de la delegación panameña, que expuso la tesis del Gobierno de Estados Unidos de que los tiempos eran difíciles y escasos los recursos para promover la investigación y asegurar la asistencia técnica a la región; en consecuencia, no se debían dispersar las energías y sí fortalecer las instituciones panamericanas, dotándolas de los medios que los nuevos tiempos exigían. En seguida vinieron los rituales elogios a la alta calidad de los estudios: por encima de todo era menester preservar ese equipo técnico, patrimonio de América Latina; el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA asumiría el compromiso de contratarlo en bloque y preservar su autonomía, etcétera.

La delegación estadounidense la encabezaba Charles Bohlen. Hombre de gran experiencia y simpatía y profundo conocedor de América Latina, no se expuso mucho, pero trabajaba intensamente entre bastidores. Después se supo que la delegación de

México tenía instrucciones de buscar una solución "conciliatoria", que para nosotros sería fatal. Era ser o no ser. Cualquier transacción (conferencias conjuntas, coordinación de los trabajos) conduciría a perder autonomía, a descaracterizar a la CEPAL.

El segundo de la delegación brasileña era Miguel Osório de Almeida, quien trabajaba en la misión brasileña ante las Naciones Unidas, en Nueva York. Me informó que la delegación enfrentaba una situación difícil, pues el Embajador, su jefe, dependía de instrucciones que no llegaban y que deberían venir de Washington, aparentemente de la misión de Brasil ante la OEA. Aprovechando esa falta de instrucciones, Miguel Osório adoptó una actitud firme en defensa de la permanencia de la CEPAL, con el estatuto vigente. Lo curioso es que en la Conferencia hablaba en inglés, como si deseara dejar claro que aquello era una confrontación con la delegación de Estados Unidos. Pocas veces vi a alguien empeñarse en la defensa de una causa con tal ardor y poder de convencimiento. Osório conocía los riesgos que corría, pues era posible que los estadounidenses supieran que no tenía el firme respaldo del Gobierno brasileño, con lo cual podrían paralizarlo mediante gestiones a un nivel más alto. Empero, Miguel Osório no era un adversario que se intimidase en medio de una pelea. Previendo una posible maniobra de su contrincante, emprendió la ofensiva y envió un telegrama urgente a Cleantho Leite, asesor de Vargas para asuntos de las Naciones Unidas. Leite había trabajado en el Secretariado de las Naciones Unidas y conocía mejor que nadie la trascendencia de lo que se discutía en la Conferencia de México.

En el tercer día de lucha todo parecía perdido. Hasta bien entrada la noche Prebisch estuvo reunido con algunos jefes de delegación. Los únicos países que podía asumir el liderazgo, arrastrando a los demás, eran México, Chile y Brasil. La delegación de México debía saber a dónde iba, pero no abría el juego; aprovechándose de que ejercía la Presidencia, insistía en una solución de compromiso. Chile solamente asumiría la responsabilidad de enfrentar a Estados Unidos si también lo hacía Brasil. Éste, por su parte, hablaba bien y bonito, pero no concretaba su posición. El tiempo apremiaba.

Por la mañana del cuarto día me levanté temprano. Cuál no sería mi sorpresa cuando me encontré un Miguel Osório abatingo, con los brazos en la cintura. "Fui demasiado lejos sacando cheques en blanco —dijo—. Si hoy no llega una señal de Brasil, tendré que recular." Era evidente que estaba dando aquella pelea con la carne y los huesos, como diría Unamuno. Me sentí un poco avergonzado ante aquel compañero que asumía totalmente una lucha que era más mía que de él. Sin embargo, esa misma mañana llegaron las instrucciones: el presidente Vargas veía con interés que se defendiera la autonomía de la CEPAL. El resto es historia conocida, pues Estados Unidos no estaba interesado en que la resolución reflejase la división de los latinoamericanos. El Departamento de Estado, acostumbrado a guiar a los latinoamericanos en la dirección que le convenía, no se había cubierto contra una maniobra audaz como la de Miguel Osório.

Prebisch y Vargas

Al salir de México rumbo a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, Prebisch me dijo: "antes de regresar a Santiago tenemos que pasar por Brasil. Alguna palabra de agradecimiento tenemos que llevar a los amigos de allá. Aunque en las

Naciones Unidas hay resistencia contra su ideología —agregó—, voy a obtener su reclasificación, para que usted pueda asumir responsabilidades de dirección".

Al llegar a Río busqué a Cleantho Leite para hacerle un relato de lo que pasó en México y transmitirle el deseo de Prebisch de agradecer personalmente el apoyo que nos habían dado.

Como muchos argentinos, Prebisch tenía una gran admiración por Vargas. Sentía que era el dirigente que conduciría a Brasil por el camino de la industrialización y que transformaría a un país de gran atraso relativo en una nación de vanguardia. Como la mayoría de los observadores extranjeros, hacía a un lado los aspectos negativos, pues era una época de dictaduras y debía escogerse entre tiranos y déspotas ilustrados. Lamentaba que Perón no tuviese las mismas virtudes que Vargas. En cierta ocasión me dijo que si hubiese podido influir en Perón, inculcándole una visión clara de los verdaderos problemas económicos de Argentina, la historia de su país podía haber tomado otro rumbo. Él intentó el contacto con Perón, pero ciertas personas habían estropeado la cosa, sin duda por temor a perder influencia.

La aproximación entre ambos gobernantes se fundaba en el desconocimiento mutuo de las circunstancias en que actuaban. Vargas era un hombre que escuchaba a los entendidos, a los técnicos; que se informaba bien y tomaba decisiones con prudencia. Perón era, por encima de todo, un gran actor: gobernaba como si estuviese actuando en un foro. Mientras el primero dirigía un país pobre, donde las cosas pequeñas podían ser importantes, el otro podía derrochar recursos sin que angustias inmediatas le indicaran las consecuencias futuras de sus actos de histrionismo político. Prebisch observó: "Vargas sabe formar cuadros; al Estado brasileño le dio una estructura moderna. Por el contrario, con un gesto Perón dispersó al equipo que me costó diez años formar." Decir aquello debía dolerle, pues dicho equipo hizo que Argentina tuviera un avance kilométrico en la investigación económica en América Latina y convirtió el Banco Central en una institución admirada internacionalmente. Y Perón sustituyó a Prebisch por un tal Miguel Miranda, un simpático fabricante de bizcochos que al asumir el cargo dio un golpe en el suelo con el tacón del zapato y dijo: "Todo está lleno de oro."

Vargas nos recibió en la gran sala del despacho y nos invitó a sentarnos. Maniobrando el puro, desviaba la vista de un lado hacia otro, observándonos discretamente. Era obvio que Cleantho lo había informado de lo esencial y que estaba contento. Preguntó por la estructura y la organización de la CEPAL, su forma de trabajar y lo que costaba para los países miembros. Prebisch contestó que los costos eran modestos para los países latinoamericanos, pues se incluían en el conjunto de gastos de las Naciones Unidas, que se financiaban por todos los miembros de la Organización. De modo claro, Vargas hacía eco al argumento de que la fusión con la OEA representaría una importante economía para los gobiernos de la región. Después afirmó: "Sabido que se habían movilizado intereses para eliminarla, procuré informarme de lo que hacía. Fue entonces que me decidí a apoyarla." Prebisch le contó lo ocurrido y enfatizó cuán decisivo había sido el apoyo del Gobierno brasileño. Vargas escuchó imperturbable y, como si deseara abreviar un punto sensible, preguntó sobre la naturaleza de los trabajos de la Comisión. Prebisch aprovechó para hacer una de aquellas síntesis magistrales que le daban un tremendo poder de convencimiento. El propósito central, dijo, era contribuir al esclarecimiento de los problemas de los países lati-

noamericanos en la fase actual. Hizo referencia a los estudios sobre la evolución de los precios relativos de exportación e importación, en perjuicio de nuestros países, problema que el Presidente había señalado en uno de sus más recientes discursos. También esbozó sus ideas sobre el excedente de población en las zonas rurales, de donde partió hacia una justificación clara de la necesidad de crear nuevos empleos, lo que solamente era posible mediante la industrialización.

Vargas escuchaba con inequívoco interés. Él había sido el hombre de la industrialización, pero al tanteo, luchando contra la "buena doctrina" de los maestros de la época. Luego quiso saber si la CEPAL también se preocupaba por los problemas monetarios. Prebisch aclaró que el organismo específicamente encargado de esa materia era el FMI, pero como no era posible abordar el conjunto de los problemas económicos sin tener en cuenta sus aspectos monetarios, éstos también estaban siendo considerados.

Vargas prácticamente iniciaba su nuevo gobierno y parecía decidido a imprimirle un cuño industrialista. Ahora tenía conocimiento de que en América Latina había un movimiento de ideas en favor de esa política, que no estaba solo. Tampoco se le escapaba que no podía contar con el apoyo de las naciones industrializadas para avanzar en esa dirección. Por su parte, Prebisch sentía que por primera vez estábamos pisando un terreno firme y que teníamos que dar un sentido más práctico a nuestro trabajo.

La límpida alegría de crear

Las tareas estaban definidas: afinar los instrumentos de política económica y preparar los cuadros técnicos necesarios para usarlos. La CEPAL consiguió ocupar un lugar relevante en la lucha por la orientación de la política económica en América Latina, que se daba inicialmente en el plano de las ideas y en donde saltaba a la vista la carencia de un pensamiento rector. En Santiago el clima era de euforia. En la División de Desarrollo Económico, creada recientemente, y cuya dirección se me confió, se instalaron grupos autónomos con competencias específicas, cuya duración variaba conforme a las exigencias del programa de trabajo. El equipo que yo dirigía era pequeño, pero se podía ampliar con consultores cuando fuese necesario. Nuestras preocupaciones iniciales eran principalmente metodológicas, lo que exigía un intenso intercambio de ideas.

Entre los recién llegados estaba Juan Noyola Vázquez, con quien yo había tenido contacto durante la Conferencia de México. Su presencia hacía mucho más ameno el ambiente de la CEPAL, gracias al vasto horizonte de sus intereses y a sus conocimientos enciclopédicos. Con frecuencia hacíamos paseos por los alrededores de Santiago y podíamos pasar horas conversando sobre la historia económica de América Latina, la moderna literatura estadounidense (fue el primero que me llamó la atención sobre Norman Mailer), la guerra civil española, o sobre Max Weber, a quien Noyola había estudiado bajo la dirección de José Medina Echavarría. Poco después de llegar a Santiago me dijo: "No creo que dure mucho en la CEPAL. . . la guerra fría está invadiendo esta casa y eso interferirá en nuestra libertad de trabajo." Yo sabía que la embajada estadounidense había fotografiado el coche de Noyola en Isla Negra, residencia de Neruda, y había hecho una discreta gestión en la dirección de la CEPAL, ya que consideraba "inadecuado" que un funcionario de las Naciones Unidas visitase a un líder comunista. Mi opinión era que los esta-

dounidenses sólo se estaban exponiendo al ridículo. Lo calmé y le dije que tendría que quedarse con nosotros, por lo menos hasta que hiciéramos juntos un buen trabajo sobre la economía mexicana.

La técnica de la planificación

¿En qué consiste un plan de desarrollo? Esta era la cuestión que estaba en el centro de nuestra agenda de trabajo. El estudio presentado en la Conferencia de México incluía consideraciones sobre la "necesidad de programas de desarrollo" que deberían "incluir todas las inversiones públicas y respaldar las necesidades de inversión de la actividad económica privada". El contenido de un programa así era vasto y sus contornos inciertos. Había que atender los "obstáculos fundamentales" en los sectores básicos, principalmente en los de energía y transporte; la insuficiente capacidad para importar y la vulnerabilidad externa; los problemas del sector agrícola y las necesidades insatisfechas de obras públicas y de educación; la concentración industrial en ciertas zonas; la productividad y la inflación.

En fin, todo debería tomarse en cuenta en la elaboración de un plan. Había que tener buen sentido, criterio, noción de prioridades. Pero, ¿por dónde comenzar? ¿Cómo compatibilizar todo eso? ¿Cómo actuar de forma eficaz sobre un sistema tan complejo? Prácticamente no había literatura disponible sobre la metodología de la planificación económica, y la experiencia práctica, sobre la cual se escribía poco, constaba de tres enfoques principales.

En primer término estaba la experiencia soviética, cuya metodología se fundaba en la idea de "balances sectoriales" en términos físicos, heredada de la economía de guerra de algunos países durante la primera guerra mundial. Como la utilización final de los recursos estaba previamente determinada, el asunto se resumía en problemas de organización, mucho más de la competencia de los ingenieros, que de los economistas. En la economía de guerra la remuneración del trabajo se determina administrativamente, tanto con respecto al conjunto de la colectividad como para cada categoría. Sin embargo, quedan de pie los problemas de la motivación del trabajador y de la eficiencia en la coordinación de las decisiones.

La información disponible indicaba que la planificación soviética no había logrado avanzar más allá de las técnicas utilizadas en la economía de guerra: la elaboración de presupuestos de los sectores más importantes y la administración de los precios del sector planificado. Tampoco progresó en la dirección global de la economía (balance nacional) ni en la previsión del comportamiento de la demanda de los bienes finales (balances financieros). No era que esos temas no se conocieran, pues en los años treinta Strumilin había planteado las bases de la técnica de globalización, en la línea de lo que posteriormente se conoció en Occidente como matriz de insumo-producto. Sin embargo, razones oscuras, encubiertas en la retórica ideológica, bloquearon cualquier avance en esa dirección, con lo cual el plan global permaneció como un simple agregado de programas sectoriales arbitrariamente ajustados. Por otro lado, se esperaba que la demanda de los bienes finales reprodujese el plan de producción. En esas condiciones, a nadie escapaba que, una vez superada la fase de escasez, la planificación soviética produciría crecientes desperdicios.

El segundo enfoque correspondía a la búsqueda de la estabilidad en las economías de mercado de industrialización avanzada. La gran depresión de los años treinta tuvo un efecto considerable entre curiosos y practicantes de la política económica. ¿Cómo defender el régimen de economía de mercado, si daba lugar a tan fantástico desperdicio de recursos? ¿Cómo apartar los ojos de la ignominia que significaba condenar a millones de ciudadanos a las humillaciones del desempleo involuntario? ¿Sobrevivirían las sociedades democráticas si sus poblaciones continuaban sometidas a ese flagelo? ¿O era la militarización de la economía y la sociedad, en las formas desarrolladas por el fascismo, el fin al que estaban condenadas?

Esas preocupaciones habían dado origen a la idea de una planeación que asegurase el pleno empleo. Se proyectaba el crecimiento de la fuerza de trabajo y se calculaban, con base en la experiencia, las necesidades de inversión que aseguraran la creación de los nuevos empleos requeridos. Se consideraba que la regulación macroeconómica sería suficiente para obtener el pleno empleo.

La planeación de ese tipo perdió interés a medida que fue claro que si la regulación macroeconómica producía el pleno empleo en un año determinado, también podría hacerlo al siguiente año y en los posteriores. Ahora bien, en una economía desarrollada el pleno empleo es condición suficiente para asegurar un elevado nivel de inversiones, vale decir, de creación de nuevos empleos. La planeación solamente se justificaría cuando se desearan hacer modificaciones estructurales, como en el caso de Francia.

Era exactamente la experiencia francesa, sobre la cual había una literatura relativamente abundante, la que brindaba el tercer enfoque. El objetivo central era forzar la modernización de la economía inyectando grandes dosis de recursos en sectores estratégicos. El Estado absorbía los costos de la investigación y garantizaba la rentabilidad de las inversiones en los sectores creadores de economías externas. Así se procedió con respecto a la siderurgia, el petróleo, la energía nuclear, la aeronáutica y el transporte ferroviario, entre otros. De modo paralelo se realizaba un esfuerzo sistemático de modernización de las infraestructuras urbanas y de la construcción residencial. Por último, se puso empeño en modernizar la educación y la formación de cuadros superiores.

Era usual que se reiterase el carácter "indicativo" de la planeación francesa, pero lo esencial no estaba ahí, sino en la selectividad del esfuerzo modernizador de la cúpula estatal. El cambio estructural que se buscaba era fundamentalmente cualitativo: trataba de provocar cambios en el plano tecnológico. De ahí que no se diese tanta atención a la coherencia interna del plan, que debería derivar de modo natural de los equilibrios macroeconómicos a cargo de la política de corto plazo.

Nuestro objetivo era diferente al de esos tres enfoques. Se trataba de inventar técnicas que permitiesen colocar ante la sociedad un horizonte de opciones viables. Diríamos: "Aquí está el mapa de posibilidades: todo tiene un precio y cada cosa que se obtenga se paga con otras a las que renunciamos; el factor tiempo está metido en todo, el tiempo es irreversible." De esa forma, el sistema de decisiones adquiriría una gran transparencia, permitiendo alcanzar un mayor grado de racionalidad y responsabilidad políticas.

Nos preguntábamos si eso no era un milagro, considerando que la política está tan permeada de irracionalidad y conflictos. Contestábamos que no, si se tenía en cuenta que el campo de batalla es el poder, y lo que nos preocupaba era crear instrumentos que le diesen eficacia y transparencia.

En efecto, las decisiones respecto a los fines son del área del poder y anteceden a la planeación. Lo que no tiene sentido es imaginar que esas decisiones pueden ignorar la voluntad de los ciudadanos, titulares del poder de compra. El mapa que estamos preparando indicaría, por un lado, el ámbito de las decisiones posibles y, por otro, las consecuencias de aquellas que hubieran sido tomadas en términos de aquello a lo que se renunciaba. También se indicarían los senderos precisos que se debían seguir para alcanzar con el menor costo los objetivos propuestos.

Partíamos de la evidencia de que en los países con un gran excedente estructural de mano de obra no tenía sentido postular el pleno empleo como objetivo inmediato. Lo importante era obtener un aumento progresivo de la productividad media. Lo que caracteriza al subdesarrollo es el desperdicio de la mano de obra a causa de la insuficiencia de capital. El objetivo central sería, por tanto, optimizar el uso de capital a partir de los límites establecidos por el comercio exterior, la tasa de ahorro interna, el ingreso neto de capitales y las preferencias de la colectividad con respecto a la composición de la oferta de bienes de consumo.

En una economía que cuenta con una oferta elástica de mano de obra, la tasa de crecimiento está en función del esfuerzo de acumulación y la eficiencia en el uso de los recursos. La acumulación depende esencialmente de la tasa de ahorro, que a su vez refleja el cuadro institucional y por tanto las opciones políticas. La planeación actúa principalmente desde el lado del uso de los recursos, procurando aumentar la eficacia en la utilización de los más escasos. En consecuencia, su objetivo no es exigir más esfuerzos a la colectividad ni aumentar la tasa de crecimiento, sino reducir el costo social de la producción. Las decisiones de exigir más esfuerzos a la población o de acelerar el crecimiento son de naturaleza política. Lo que corresponde a la planeación es explicar los objetivos incluidos en la política. Si el objetivo central es elevar la tasa de crecimiento, el plan podrá indicar los diferentes caminos. Desde el lado del financiamiento, dónde obtener los recursos adicionales destinados a la acumulación; desde el de la oferta de recursos reales, dónde y cómo obtener los equipos; si se trata de aumentar la producción interna de éstos, cuánto es el tiempo requerido, etcétera.

Dentro de este cuadro de ideas, en la División de Desarrollo Económico elaboramos decenas de ejercicios utilizando como base la economía chilena, respecto de la cual disponíamos de razonables estimaciones del ingreso y la acumulación, globalmente y por sectores. Los datos históricos permitían calcular una tasa tendencial de crecimiento que estaba siendo muy afectada por factores externos. También podíamos ver con detalle los cambios estructurales del sistema productivo y el comportamiento de la demanda de productos finales en función de la evolución del ingreso de los consumidores y las modificaciones en los precios relativos. Además, disponíamos de un cuadro de insumo-producto resumido, particularmente significativo para inferir el coeficiente de importación de cada sector.

Era fascinante jugar con esa masa de datos, si bien todos los cálculos se tenían que hacer en máquinas de la era preelectrónica.

ca. Establecido un conjunto de objetivos estratégicos, pasamos a inferir su viabilidad desde los puntos de vista de la presión en la balanza de pagos, la magnitud de los cambios estructurales, la presión inflacionaria potencial y el tiempo necesario para aumentar la tolerancia a esos estrangulamientos.

Teníamos conciencia de haber inventado un instrumento que podía llegar a tener mucha importancia para los países de industrialización retardada. La planeación que hasta entonces se practicaba era de naturaleza sectorial y se basaba en criterios puramente empíricos. Ahora podíamos partir de una tasa global de acumulación compatible con los recursos de financiamiento para establecer, en una primera aproximación, las necesidades sectoriales de inversión y la probable estructura de las importaciones. La magnitud y la composición de éstas se podían calcular por anticipado e insertarlas después en el plan. Era de esperar, por tanto, una considerable mejora en el funcionamiento del sistema económico; es decir, una baja sensible en los costos sociales del desarrollo.

La acción del Estado se concentraba en promover los cambios estructurales y definir los espacios en que actuarían los empresarios privados. Había que temer tanto la posible inoperancia o ineptitud del aparato del Estado como la falta de dinamismo de la clase empresarial. En el primer caso habría que efectuar una reforma administrativa y también hacer un gran esfuerzo para perfeccionar los cuadros del sector público. En el segundo había el riesgo de hipertrofiar la acción estatal hacia los empresarios. En esa época no había indicios de que los conglomerados transnacionales llegarían a ocupar un espacio tan grande en el área empresarial, pues los capitales extranjeros todavía se circunscribían a las actividades primario-exportadoras y a complementar las importaciones. Trabajábamos con la hipótesis de que la tecnología estaba incorporada en los equipos, los cuales se podrían adquirir libremente en los mercados. Por esa razón no consideramos que fuera necesario dar un tratamiento especial al problema del acceso a la tecnología.

Peculiaridades del nuevo enfoque

La dificultad para articular una técnica de planeación reside en que la formación de los economistas los condiciona a pensar en términos de equilibrio. Aunque afirmen mil veces que la realidad es dinámica y que está en constante cambio, los economistas sólo conceptúan lo estático. A pesar de que la macroeconomía fue un avance formidable, por cuanto destacó la importancia de la visión global, la política macroeconómica se ciñe a la idea de "regulación", o sea, de interferencia en el comportamiento de ciertas variables macro, con vistas a restablecer un supuesto equilibrio, siempre concebido estáticamente.

La discusión de ese problema nos indujo a retomar el concepto de "sistema de fuerzas productivas", introducido por Friedrich List en los años cuarenta del siglo XIX. En vez de pensar conjuntamente en oferta y demanda, lo que nos ata a la idea de equilibrio, empezamos a pensar en términos de oferta potencial, dejando implícito que ésta crea su propia demanda, conforme a la vieja ley de Say. Las proyecciones de la demanda se establecían con base en elasticidades-ingreso, ocasionalmente completadas por elasticidades-precio; los posibles desajustes entre oferta y demanda pasaban a la esfera de la regulación macroeconómica. Al contrario de lo que ocurre cuando abarcamos el conjunto del sistema

económico, el enfoque dinámico es relativamente simple cuando nos limitamos a considerar el sistema productivo.

El crecimiento de un sistema de fuerzas productivas es un problema de acumulación y productividad. Si la acumulación se genera internamente, la variable más significativa es la parte del producto que en un ciclo de producción se retira para invertir. Si en una primera aproximación no alteramos la productividad, el ritmo de crecimiento lo determina la tasa de inversión. Las estadísticas de la época permitían calcular esa tasa correctamente, mas no se podía decir lo mismo respecto de la medición de la productividad global del sistema.

Un paso decisivo para que llegáramos a adoptar ese enfoque fue la utilización del concepto de productividad social que la CEPAL había desarrollado en el período inmediatamente anterior. Al medir la productividad social estábamos reintroduciendo implícitamente el concepto del sistema de fuerzas productivas. Cuando elaboramos la *Técnica de planificación* ya se conocía el artículo de E. Domar, en el cual intentó dinamizar el modelo de Keynes estimando el ritmo de expansión de la demanda que se requería para mantener el equilibrio oferta-demanda, y se tomaba en cuenta que la existencia de un flujo de inversión líquida significaba un crecimiento de la oferta potencial. Tanto la relación producto-capital como la tasa de inversión se utilizaban como parámetros, mientras nosotros buscábamos variables instrumentales, como después las llamaría Tinbergen. La verdad es que utilizamos variables similares a las de Domar, pero llegamos a ellas por un camino distinto y en busca de otros objetivos.

Teníamos conciencia de las complicaciones que la inestabilidad de la capacidad para importar introducía en la planeación. La salida aparente consistía en acumular mayores reservas cambiarias, lo que significaba esterilizar parte del ahorro. A más largo plazo había que pensar en obtener una mayor diversificación de las exportaciones, pues en esos años se consideraba que los países subdesarrollados nunca concurrirían al mercado internacional de manufacturas. Quedaba el argumento de que la propia planeación se podía utilizar para reducir la vulnerabilidad externa, comprimiendo el coeficiente de importación cuando los efectos directos e indirectos de la inestabilidad externa en el nivel de empleo fuesen significativos.

Un punto que nos preocupaba mucho y en el cual había consenso entre nosotros era la definición del ritmo óptimo de la acumulación. Uno de los riesgos que corre una economía centralmente planificada, donde el perfil de la utilización final de los recursos escapa al control social, es llevar demasiado lejos el esfuerzo de acumulación, lo que repercute negativamente en la productividad, alargando el período de reposición de los equipos. También surge el problema de estimular la creatividad, que no se puede separar de la participación social. En el caso de la Unión Soviética era notoria la discrepancia que existía entre la elevada creatividad en las ciencias naturales, donde había participación (el escándalo de la genética confirma la regla), y la baja creatividad en la tecnología, donde esa participación era reducida.

En nuestras discusiones Noyola llamaba la atención sobre el culto al inventor y los centros donde se estimulaba a la juventud a ejercer su creatividad, descritos en el libro de los Webb sobre la *Civilización soviética*. Yo argumentaba que ese culto se debía interpretar como la toma de conciencia de una carencia inherente al sistema social. Pero eso llevaba la discusión demasiado lejos y era tiempo de tomar decisiones esenciales, como la forma final del trabajo, que todavía no sabíamos cómo sería. □