

Estado y sociedad en Prebisch

Edelberto Torres-Rivas*

La noción marxista de que el capitalismo estaba animado de una tendencia a expandirse planetariamente como resultado de una calidad dinámica de sus fuerzas productivas, intrínseca a la naturaleza expansiva del capital, fue rectificada más por Rosa Luxemburgo que por Lenin, en el sentido de que las diferencias en el crecimiento económico no quedarían "borradas" por más vigor que la dinámica del capital adquiriera; por el contrario, la naturaleza de esa expansión se podría ver fortalecida con el aporte de excedentes de las economías coloniales y del mundo precapitalista, incorporados por diversas vías.

La visión que interesa subrayar es la del crecimiento de la periferia, la de su reproducción social y económica gracias a su integración al mercado internacional y, al mismo tiempo, las características particulares que esa integración señala como punto de partida y condición de nuevas y contradictorias etapas de desarrollo. La desigual expansión mundial del capitalismo constituye el problema central de un crecimiento polarizado que produce situaciones calificadas gráficamente como "centro" y "periferia". Desde sus orígenes el desarrollo capitalista ha expresado una unidad dialéctica y contradictoria en que intervienen factores internos, nacionales, y externos o internacionales.

Esa tendencia a la desigualdad, inmanente al sistema, fue percibida de manera particularmente aguda por Prebisch, quien después la elaboró como el punto de partida de una propuesta voluntarista, correctora de los vicios del capitalismo en la periferia, que se explica por el momento en que surge, por el clima de optimismo desarrollista característico de la segunda posguerra. Tal percepción del funcionamiento del sistema mundial y de sus tendencias a la polarización, expresada en la dicotomía centro-periferia, se realiza sobre bases analíticas, hoy día bien conocidas, en tanto esa dicotomía no es el resultado de una fatalidad implacable de las leyes económicas del capitalismo. Por el contrario, se trata de un fenómeno complejo en el cual las determinaciones económicas se cumplen por intermedio de condiciones cambiantes que establecen las fuerzas sociales (clase, nación, Estado, ideología, etc.), que son las que dirigen la evolución de la

sociedad. Por ello, más que de *tendencia* habría que hablar de *proceso*.

La comprensión de la naturaleza global de este proceso es decisiva, por cuanto permite establecer de manera apropiada las relaciones entre la economía y la política y, de manera particular, la articulación variable entre Estado y sociedad. La concepción de Prebisch acerca de la verdadera naturaleza de tal articulación está en el centro de sus propuestas para el desarrollo de América Latina, en el conjunto de su vasta obra intelectual y práctica, en la labor pionera por múltiples razones de la CEPAL y, no menos importante, en una buena parte del pensamiento económico y las políticas estatales emprendidas en los últimos 25 años en esta región.

En las siguientes páginas se analiza sumariamente la naturaleza histórica de las relaciones del Estado con la sociedad en la obra de Prebisch, a la luz de las posibilidades que aquél tiene de modificar el curso de ésta y viceversa. De manera particular, se presentan algunas reflexiones sobre el papel del Estado en cuanto ejecutor de las políticas de desarrollo en la periferia y se establecen los resultados que aquel conjunto de propuestas ha tenido 25 años después.

El optimismo prebischiano

Se parte de la comprobación de que en la evolución del capitalismo el desigual desarrollo de las diversas partes del sistema corresponde a un movimiento unitario, explicado por el desigual avance de las fuerzas productivas en función de relaciones sociales que establecen barreras o facilidades para que tal desarrollo ocurra.¹ En este cuadro, la obra de Prebisch constituye no solamente la más original sino también la primera de las aproximaciones explicativas de los resultados del crecimiento desigual y del funcionamiento económico de la periferia latinoamericana. Se trata de una versión optimista del desarrollo capitalista basada en un conjunto de supuestos históricamente factibles y, en consecuencia, teóricamente válidos. El optimismo burgués de Prebisch predica el desarrollo como posibilidad y como necesidad. Con ello esta visión, favorable por subrayar el lado bueno de las cosas, se desdobra para afirmar la posibilidad del desarrollo, por

1. La teoría económica contemporánea ha adoptado, hasta volverlas un lugar común, nociones imprescindibles como "polos de desarrollo", "crecimiento desigual", "intercambio oneroso", "efectos de dominación", etc., como lo recuerda Pierre Vilar, en *Crecimiento y desarrollo*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 24.

* Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica. Este artículo se solicitó para el número de *Comercio Exterior* de homenaje a Raúl Prebisch (núm. 5, mayo de 1987). Lamentablemente, por problemas de envío y recepción, no fue posible incluirlo como se había proyectado. Con esta entrega se repara dicha omisión.

un lado, y las virtudes de éste para disolver los problemas del atraso, por el otro.

Prebisch concibió los problemas económicos de la región desde la óptica predominante en aquel momento: la del comercio internacional reorganizándose bajo el mismo signo imperial para dejar las cosas tal como estaban antes del gran conflicto internacional. En sus relaciones con el centro, la periferia debe mantener un tipo de comercio que saque provecho de las ventajas comparativas de la especialización productiva. Frente a esta "fatalidad" Prebisch propone una modificación de la posición tradicional de las economías periféricas en el comercio internacional: reglamentar el intercambio, pero, sobre todo, industrializar la periferia, pues la industria sólo puede establecerse y crecer como un acto deliberado de las fuerzas sociales nacionales.

Desde la formulación inicial Prebisch mencionó el papel fundamental del progreso técnico, por cuanto entre otras razones su difusión internacional y la distribución de sus frutos se realizaban de manera notoriamente desigual entre las sociedades productoras (y exportadoras) de bienes manufacturados y las productoras (y exportadoras) de bienes primarios. Al examinar la naturaleza, la dinámica y las causas del sistema internacional, se observa una tendencia al deterioro de las condiciones de intercambio de las exportaciones de productos primarios.

Prebisch desarrolló así la noción del sistema centro-periferia, del que los países de América Latina formaban parte dentro de un sistema de relaciones económicas internacionales. Los países productores y exportadores de materias primas estaban articulados con el centro en función de sus recursos naturales, de modo que formaban una periferia grande y heterogénea. El retraso de la estructura productiva impide a los países periféricos generar progreso técnico e incorporarlo a la producción para elevar así la productividad del trabajo. El fenómeno es múltiple en sus causas y efectos, pero lo más importante es que limita la incorporación de la fuerza de trabajo, cuya creciente abundancia presiona los salarios reales a la baja. Otro efecto es que esta situación reduce los precios relativos de las exportaciones.

La combinación del deterioro de los términos de intercambio y la baja productividad del trabajo son tendencias inherentes al funcionamiento de la periferia en relación con el centro y producen una diferencia decisiva en los niveles de ingreso medio real entre ambos polos. Esta situación se tiende a reproducir y ampliar entre el centro y la periferia. En esta última, la industria se puede convertir en una respuesta estructural y política, ya que resuelve el empleo de la fuerza de trabajo redundante y eleva su productividad. La producción de bienes industriales disminuye o evita el desequilibrio externo, pues incorpora gradualmente el progreso técnico y difunde más igualmente sus frutos.

La propuesta de Prebisch subraya desde el comienzo que su orientación, claramente industrialista, sólo se entiende como una acción deliberada del Estado como clave para lograr las transformaciones apropiadas de la estructura productiva de la periferia. Sólo la intervención del Estado —factores políticos externos al mercado— puede evitar que se produzca el crecimiento industrial desordenado y con ello resultados dañinos, pero inherentes al proceso mismo, como las tendencias al desempleo estructural, al desequilibrio externo y al deterioro de los términos de intercambio. La formulación anterior explica la importancia del Estado no sólo para promover la industrialización sino para ordenar

su crecimiento, todo lo cual se puede hacer por intermedio de políticas públicas delineadas con propósitos específicos y que aparecen como recursos técnicos resultado de una deliberada voluntad de cambio.

Sin embargo, el proyecto deliberado de hacer que crezca la industria necesita modificar la estructura agraria y los otros componentes que acompañan a la producción del latifundio-minifundio. Las propuestas de política económica contienen también referencias a la necesidad de regular la participación del capital extranjero y la estructura del comercio internacional, realizando una defensa de los precios de los productos primarios para compensar las pérdidas de sus fluctuaciones, que siempre se hacen con ventaja para los países centrales. El lenguaje de Prebisch estaba repleto de expresiones tales como "corregir", "restablecer" u "ordenar", todo lo cual supone la existencia de un orden político activo, de una estructura de poder con relaciones de fuerza que no pueden quedar subordinadas a las que se originan en el mercado.

En muchos aspectos sustantivos —aunque no en el lenguaje y la forma de su presentación en sociedad— se trata de un proyecto audaz y radical: rompe con la tonalidad liberal existente, exige ampliar profundamente las funciones del Estado, compromete fuerzas políticas nuevas y rechaza viejas alianzas. Esto es más cierto, por ejemplo, en el énfasis puesto en la distribución y en la justicia fiscal y salarial. Lo problemático no es cambiar el marco jurídico o crear nuevas instituciones, que a lo sumo son asuntos de decisión parlamentaria. El problema de una reforma es cómo se aplica y qué fuerzas sociales la empujan. Alterar el sistema fiscal para hacerlo menos regresivo, participar directamente en la utilización o distribución del crédito, controlar los niveles de salario, son decisiones intolerables, resistidas a medida que el atraso social es mayor; es decir, a tono con una mentalidad menos burguesa o más terrateniente del empresariado local.

La propuesta de Prebisch fue, en consecuencia, un proyecto reformista de largo alcance. Probablemente fue el programa de reformas más original y audaz surgido en América Latina y que por el período histórico en que se produjo (o se fue elaborando) constituyó una abierta ruptura con el pensamiento económico tradicional y con las ideologías manejadas todavía por las oligarquías agrarias, así como un reto a las propuestas clásicas de la izquierda revolucionaria. De ahí que el proyecto reformista tuviera, en diferentes momentos, un marcado tono polémico y, más aún, que una diversificada legión de difamadores y enemigos lo combatiera desde todas las posiciones topográficas del espectro ideológico.

La reiteración acerca de las ventajas del cambio dirigido —el crecimiento económico mediante la industrialización— caminó de la mano con las propuestas de planificación para el desarrollo, como una acción voluntaria. Esta dirección implica una conciencia lúcida —alerta— de que la dinámica suelta del mercado redistribuye injustamente el ingreso y desencadena una puja salarial por el excedente que, a su turno, devora a la democracia liberal. Hay aquí implícita a veces, de manera abiertamente mencionada en otras, la referencia a un actor político, el Estado, cuya voluntad decisoria se debería fortalecer en el juego de las fuerzas sociales que se forman en el mercado, pero que se expresan políticamente en el nivel del poder político a través del Estado.

La propuesta de Prebisch fue por ello un proyecto político basado —como lo demuestra todo el conjunto de su obra— en un

tipo de Estado y de sociedad que no existían fácticamente, pero que era posible determinar; en otras palabras, en fuerzas sociales capaces de expresarse políticamente y que tuvieran intereses en la inversión industrial, la protección de la agricultura de exportación, pero modificando el régimen de propiedad de la tierra, y la elevación de los salarios reales de la población trabajadora, todo ello por medio de la acción ordenadora del Estado. El conjunto de tareas atribuidas al Estado supone una iniciativa social, por la base, que éste coordina y complementa. Empero, supone algo más: una representación de intereses de clase, progresistas, en una alianza profundamente antioligárquica, burguesa en el sentido clásico de la afirmación económica, política e ideológica de una clase capaz de renovar el orden tradicional. Un pacto de fuerzas político-sociales donde deben haber también sectores agroexportadores modernos, una clase obrera conciliadora y la pujanza de grupos medios, calificados técnicamente, cultos, con visión nacional.

De hecho, la propuesta de Prebisch no es sólo un programa desarrollista que trata de empujar a la periferia hacia resultados equivalentes a los que el crecimiento económico produjo en los países centrales; se apoya en premisas fundamentales y propone resultados de tal naturaleza que hay aquí un *proyecto mayor de desarrollo* económico con independencia nacional, de democracia política con justicia social. Por la manera en que se produjo la obra de Prebisch a partir de 1949 —como documentos de un organismo internacional de la ONU—² y la *forma* de presentación que esas ideas adoptan —diagnósticos preparados para un auditorio fundamentalmente gubernamental, recomendaciones para la ejecución de políticas públicas—, la amplitud y los efectos sociales y políticos de ese proyecto quedaron limitados. En otras palabras, el lenguaje técnico y a veces neutral, tentativo y conciliador enajenaron la voluntad de un público mayor.

Las luchas populares por la democracia, contra el orden oligárquico tradicional puesto en crisis en la posguerra con desiguales desarrollos y resultados, las movilizaciones políticas por la independencia nacional, los grandes combates por la democracia social iniciados en la década de los cincuenta y prolongados años después, estuvieron disociados del debate nacional-reformista propuesto por Prebisch y la CEPAL. En los hechos, el foro calificado de la CEPAL y las ideas prebischianas tomaron rumbos distintos de los que siguieron las luchas populares; y los debates paralelos y coetáneos nunca se intersecaron. Las fuerzas políticas de la derecha —preburguesa, proimperialista y antipopular— rechazaron el programa prebischiano por socializante, por el papel asignado al Estado ante la debilidad del sector privado. Las fuerzas políticas de la izquierda, entonces animadas por una ortodoxia de signo staliniano, no lo aceptaron porque la opción popular, doctrinaria, ya estaba impuesta: revolución; no a las reformas.

Al analizar todo este conjunto de hechos —debates ideológicos, luchas populares, políticas desarrollistas, modernización estatal, mercados rebeldes, presiones imperiales, etc.— desde la pers-

pectiva que da este último cuarto de siglo, sólo cabe dar a la reflexión un profundo sentido de revalorización de una obra intelectual que adquiere hoy día una decisiva actualidad,³ y realizar, al mismo tiempo, un ejercicio autocrítico de las derechas e izquierdas. Aquéllas, porque no comprendieron que era una propuesta de política económica en su provecho. Éstas porque no advirtieron que la estrategia coyuntural de Prebisch era asimilable a la de los grupos progresistas, como trágicamente resultó obvio años después. La burguesía no entendió los fines; el proletariado desconfió de los medios.

La presencia estatal: el predominio de una nueva racionalidad

Aunque habló siempre de América Latina, suponiendo a veces una homogeneidad difícilmente sostenible, también se apartó de ese equívoco, señalando las diferencias en el tipo y la amplitud de conexión de cada país periférico con el centro, que dependían en gran medida de los respectivos recursos internos y de la capacidad económica y política para movilizarlos. De hecho, la estructura económica y el dinamismo de cada nación determinaban la mayor o menor rapidez con que el progreso técnico y las actividades económicas que éste implica podrían penetrar en ellas. En efecto, en la posguerra fue evidente que algunos países estaban en condiciones de completar la instalación de un sector industrial básico y realizar transformaciones económicas que les permitirían alcanzar un nivel de desarrollo con una mayor autosustentación. La coyuntura económica era propicia y, para completar la dinámica del mercado interno ampliamente favorecido, sólo haría falta reorganizar el Estado, para que fuese capaz de terminar de crear los impulsos que la propia economía venía produciendo. El problema era, entonces, el fortalecimiento y la modernización del Estado, dotarlo de una nueva racionalidad en la aplicación de políticas económicas desde el poder.

La convicción de que esto era así llevó a Cardoso y Faletto a afirmar que los economistas latinoamericanos se vieron obligados a realzar el aspecto político del crecimiento, en una suerte de regreso teórico a la "economía política."⁴ La posibilidad históricamente planteada, con suficientes elementos de la coyuntura de ese período, no era sólo la del crecimiento autosustentado, sino además la del desarrollo nacional. Esto es, no solamente el fortalecimiento del mercado interno sino la consolidación de instituciones nacionales de decisión. El optimismo desarrollista suponía una racionalidad superior en el Estado o, para decirlo de otra manera, el fortalecimiento de condiciones institucionales y sociales sensibles a los problemas del desarrollo bajo control nacional y a los peligros de una dinámica *irracional* en el mercado.

Ya desde el inicio de sus reflexiones, Prebisch estaba convencido de que en la periferia la economía "obedece" a una dinámica sin racionalidad social ni nacional, y aún más, sin que la iniciativa privada pueda ponerse a la cabeza, como fuerza diri-

2. *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, CEPAL, Santiago de Chile, 1949, 87 pp. (E/CN. 12/0089); también se publicó en el *Boletín Económico de América Latina de la CEPAL*. Todos los escritos posteriores de Prebisch se publicaron como parte de estudios de la CEPAL y bajo el auspicio de la ONU. Véase por ejemplo la bibliografía que aparece en las pp. 300-301 de la obra de Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, segunda edición, México, 1981.

3. Se ha dicho que la(s) teoría(s) de la CEPAL y el pensamiento de Prebisch constituyeron una unidad, que para nuestros propósitos resulta innecesario distinguir. Se ha consultado sobre todo la obra firmada por Prebisch, pero como cualquiera lo puede comprobar, resulta una labor inútil separar o distinguir orígenes. Para la obra resumida de la CEPAL son útiles *El pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Chile, 1969, editado anónimamente por la dirección de esa institución y Octavio Rodríguez, *op. cit.*

4. F.H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969, p. 6.

gente de las exigencias del desarrollo. Admitía también que el Estado, en su expresión empírica de *administración pública*, no está suficientemente preparado para promover aspectos decisivos de esa tarea. Empero, planteó sin asomo de duda que sólo el Estado puede promover la industrialización y con ello ejercer un papel corrector de las insuficiencias dinámicas de la economía y de la distribución del excedente. La intervención en el mercado implica una manera de relación del Estado con la sociedad, una intervención en ésta, pero no la agota. Hay una racionalidad extramercantil que opera en un margen donde la iniciativa privada, particular, puede ser compatible con la iniciativa pública, estatal.

Por ello es que la visión realista de Prebisch, que implica la definición de un tipo especial de Estado, se mueve en un marco cuyas dimensiones se amplían conforme el desarrollo se profundiza —desde el punto de vista histórico—, pero que justifica teóricamente con nuevas y más audaces propuestas a medida que crecen las deformaciones originales en el crecimiento. Las crisis del capitalismo periférico, desde su etapa primario-exportadora hasta la actual de industrialización dependiente, pero con mayores lazos financieros y técnicos, no hacen sino reforzar la convicción de que la locomotora de la economía camina manejada por hombres que saben que la vía está hecha de intereses políticos. En el caso de Prebisch el movimiento intelectual es doblemente importante, porque parte de una refutación temprana y de quienes proclamaban las tendencias espontáneas del cambio social y, consecuentemente, de las racionalizaciones de origen europeo-estadounidense de que la industrialización requiere —y se basta— de empresarios emprendedores, héroes individuales del ahorro, la inversión y la inventiva. Digo doble porque, además, hace la crítica del Estado liberal, incapaz de enfrentar los cambios y adecuar su dinámica a las responsabilidades del crecimiento. De las propuestas de planificación económica en 1950 a la del manejo del excedente social en 1981 hay un lapso de 30 años en que hubo crecimiento, pero también un aumento de los problemas sociales y buenas dosis de decepciones y amarguras en el ideal desarrollista. El desencanto no viene por el comportamiento del mercado, ya previsto, sino por el de la política, sólo enunciado.

Sin duda, en todo esto había una evidente comprensión de lo que son las determinaciones económicas, en "última instancia", de los procesos sociopolíticos o ideológico-culturales. Aunque la explicación prebischiana se mueve en el ámbito de los problemas del desarrollo, que son técnicamente los problemas del crecimiento económico, no hay duda de que no ignora que la dinámica económica se origina en una relación de fuerzas políticas y que las leyes del mercado están conformadas por líneas de conflicto de intereses entre clases o grupos sociales en variables posiciones antagónicas. ¿De qué otra manera se podría explicar "en última instancia" la capacidad de oferta de unos y de demanda de otros? El intercambio de mercancías, así como su producción, las pérdidas y las ganancias se constituyen en el seno de espacios y conflictos sociopolíticos. Así, ya no importa que la "economía" esté determinada por la "política", o viceversa, pues es el *proceso global de cambio* el que otorga significaciones distintas a los fenómenos cuando se les estudia desde diferentes niveles.

La concepción intervencionista no es estatista. Cuantificadas las metas del desarrollo global, es decir, señalado el plan, se tiene que instrumentar su aplicación. Es aquí donde el divorcio aparece con su secuela de fallas en la acción inmediata. Los empresarios siempre aceptaron el plan, pero nunca colaboraron en su

ejecución. Se estuvo de acuerdo con la "formulación racional de las ideas", pero no con "el conjunto de elementos de la acción práctica". La insistencia de Prebisch fue constante en el sentido de que "hay que combinar armoniosamente la acción del Estado con la iniciativa individual", pues el Estado no prescribe conductas privadas sino que, colocado en una posición de poder sobre las fuerzas que condicionan aquéllas, puede estimular e incentivar tales conductas. El reto, la ilusión, la duda es sobre cómo debe actuar el Estado para lograr esta complicada tarea de robustecer la economía mediante estímulos a grupos privados, acción que es más política que económica.

¿Cómo, por ejemplo, elevar los niveles de acumulación y ahorro y utilizarlos más productivamente? En América Latina, donde priva una solidaridad social y nacional diferente de la del Sudeste Asiático, esto sólo se ha podido hacer compulsivamente. En nuestro medio, los privilegios distributivos no se refuerzan con el crecimiento económico sino con decisiones políticas. La estructura social no cambia con la acción indicativa de los planes de desarrollo. Es en esta estructura, con su actual conformación, donde se resuelve el nivel y el destino del excedente y el ahorro.

En el marco de estas "irracionalidades", la propuesta prebischiana sugiere el predominio de una nueva lógica histórica: la cooperación de la sociedad con el Estado para el desarrollo global; es la formulación de un reformismo ilustrado que se apoya en las razones de la técnica y el poder, en las virtudes de la planeación como estrategia de una racionalidad del poder. Aquí lo real no es racional, como lo quería Hegel, sino al revés. Y además, lo racional tiene una dimensión ética, no tanto porque el desarrollo es bueno para todos sino porque ayuda a elevar el nivel de vida de los trabajadores, de los que tienen la oportunidad de incorporarse gradual y tardíamente —no importa— como fuerza de trabajo y beneficiarse de los frutos de la productividad y la técnica.

Desde el punto de vista teórico y en sus efectos políticos, y prácticos, también hay diferencias entre un Estado que interviene en la sociedad de manera genérica y otro que dirige la economía. Tal vez son los límites que separan una sociedad capitalista y una socialista, aceptando que en ésta las leyes del mercado han sido expropiadas en favor de una capacidad centralizada de decisión, susceptible de interpretar y estimular los intereses altruistas de la sociedad. Todo el pensamiento de Prebisch supone un Estado acerca del cual es posible realizar algunas reflexiones sueltas, que permitan comprender cómo su acción puede modificar las insuficiencias dinámicas de la economía y provocar fuerzas capaces de conducir a la industrialización, la modernización agrícola y hasta evitar el desastre ecológico.⁵

5. No hemos querido llenar con notas de pie de página todo el repertorio de citas que se hacen. No obstante, véase, por ejemplo, de su primera obra fundamental, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", suplemento de la revista *Comercio Exterior*, vol. 13, núm. 4, México, abril de 1963, pp. 18 y 23-25; "Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina", informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, pp. 224-233; "La crisis del capitalismo y la periferia", documento presentado en la VI UNCTAD, en *Problemas económicos del Tercer Mundo*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1983, pp. 17-19, y de manera aún más desarrollada en *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, que es todo un argumento final contra la necesidad neoclásica y a favor de la necesidad de transformar políticamente el capitalismo en la periferia.

Las formas de intervención del Estado en la economía son múltiples y varían con el tiempo, pero sobre todo en función de la diversificación económico-social y del tipo de poder que el Estado exprese en sus distintos momentos. Al hablar de dirección no nos referimos a la función genérica de garantizar las condiciones universales de reproducción de la sociedad, incluida la producción, sino al papel específico de regular el movimiento cíclico de la reproducción frente a dificultades originadas en ese mismo movimiento. Prebisch lo dice a su manera: el papel del Estado es socializar la técnica y luego crear estímulos para que la iniciativa individual la utilice; es decir, no aplicarla directamente. Es la definición de un Estado que intermedia entre una racionalidad superior que percibe por su carácter universal, pero que debe transmitir a los individuos aislados en el mercado en virtud de su papel de organizador del interés colectivo. "El aumento de los rendimientos mediante técnicas de producción nuevas sólo podría conseguirse si esas técnicas se vuelven accesibles por la acción del Estado."

El Estado en la periferia necesita de un poder planificador que el desarrollo económico exige como condición y resultado. Se requiere, de esa manera, una estructura administrativa y técnica y, al mismo tiempo, un cambio en la naturaleza social del poder. El Estado oligárquico sólo interviene, autoritariamente, en las relaciones políticas para ordenar por la fuerza la recurrente tendencia a la desagregación del poder. Ese Estado es liberal frente a la economía, aunque mantiene una cerrada e inmediata representación de los intereses comercial-terratinentes.

No hay que olvidar que los impulsos que a fines de la década de los cuarenta dinamizaron las economías latinoamericanas fueron, una vez más, de origen externo, y que el Estado sólo alteró sus estructuras internas para acompañar las nuevas exigencias del cambio de manera gradual e incompleta. El Estado liberal o del período oligárquico se prolonga en el tiempo en muchas de sus características. El Estado oligárquico, recuerda Graciarena, constituía una estructura débil y fluctuante, demasiado vinculado a intereses sectoriales y con pocas funciones político-administrativas efectivas. Su propio poder como Estado era limitado frente a la sociedad. Tenía, como se diría en lenguaje más teórico, una baja representación social, una autonomía relativa limitada.⁶

Nuestro autor lo califica, en el primer momento, como un Estado anacrónico, con escasa aptitud para afrontar las exigencias del desarrollo. Se mantiene una administración pública de épocas pasadas —con agregados o retoques en algunos casos— que refleja las características de la estructura social. La mayor autonomía posterior del Estado se explicaría por la diversificación y la heterogeneidad de intereses y aspiraciones políticas de la estructura social. No hay relación de necesidad entre esta última y el carácter de la administración como aparato público, y hasta pueden haberse producido *gaps* disfuncionales. Pero en el Estado desarrollista prebischiano el pacto social incluye tanto la coalición dominante del período anterior como la incorporación de nuevos sectores a la legitimidad vigente, que provienen de una sociedad más diferenciada y con intereses definidos y a menudo contrapuestos. El Estado gana alguna autonomía, pero para que ésta se haga efectiva se requieren también algunos pasos en di-

rección a la modernización administrativa. La capacidad de planificar no sólo requiere, en consecuencia, capacidad tecnoburocrática, sino autonomía política. Es el poder político capaz de expresar, por medio de una integración de intereses, una fuerza suficiente para enfrentar otros intereses, a los que Prebisch llama "las fuerzas del desarrollo" para aludir elípticamente a las del mercado.⁷ Agreguemos nosotros que se planifica mejor en una sociedad políticamente democrática, donde el consenso se forma en instancias de participación organizada. La experiencia de los regímenes autoritarios es una justificación en contrario, pues el progreso material de algunas dictaduras nunca implicó desarrollo.

Un Estado que no encuentra su sociedad

La capacidad de formular metas deseables, reiterada en el conjunto de la concepción de Prebisch, descansó más en una visión instrumental de Estado que en una correspondencia funcional con una determinada situación socioeconómica y política particular. En ello reside precisamente el valor de un proyecto, porque no se elabora para confirmar una situación histórica, sino para transformarla. El punto de partida, no obstante, continúa siendo esa situación histórica, pues se parte de las instituciones del Estado tradicional. A su vez, la intervención del Estado siempre se formuló como *externa* a la sociedad.

Vale la pena recordar que ha habido circunstancias, hoy día bien conocidas en la experiencia de la modernización capitalista, que constituyen lo que se llaman "revoluciones desde arriba", que se producen cuando se dan algunas coincidencias particulares. Se requiere, en primer lugar, el surgimiento de una administración burocrática, de una élite técnico-burocrática portadora de una coherente ideología del cambio, y una situación política en la que las fuerzas sociales y los intereses de clase se encuentren mutuamente paralizados, en una situación de equilibrio que refuerce el poder del Estado como mediador. Es decir, que aparece una forma de poder estatal que adquiere cierta independencia (temporal) que se puede aprovechar para empujar la transformación capitalista de la sociedad. Es el momento de "apropiarse" funciones estatales desde la sociedad, para regularla de nueva manera e introducir cambios en los sistemas de propiedad.⁸

El tema de la primacía —y de las relaciones determinantes— de la política o la economía se resuelve en teoría de una manera más bien programática, para justificar determinados cursos de acción política. En la historia misma la situación es diversa, aunque el problema teórico crucial en este aspecto sea justamente saber cuáles son los límites para la acción independiente del poder estatal. Es el problema de la autonomía relativa del Estado, implícito en todo el desarrollo intelectual de Prebisch. Ciertas acciones del poder estatal, traducidas como políticas económicas, son resultado de decisiones que se desentienden de los intereses de la

7. "Hacia una dinámica. . .", *op. cit.*, p. 24.

8. La historia del capitalismo alemán o japonés, por ejemplo, constituye notables ejemplos de revoluciones desde arriba, resultado de circunstancias excepcionales en donde claramente el poder estatal es capaz de introducir cambios en la estructura económica. La primacía de la economía sólo es cierta en el plazo y para el patrón general de cambio. En la historia latinoamericana ha habido experiencias que llaman la atención por la independencia con que el poder se maneja en relación con los grupos económicos dominantes. Vale la pena recordar, por ejemplo, el batllismo uruguayo y su enorme capacidad reformadora.

6. J. Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1976, cap. 1.

clase dominante, sin que necesariamente beneficien intereses opuestos. El sentido de una reforma puede ser forzar la acción del Estado para modificar la estructura en un beneficio de mediano o largo plazos a favor de los grupos propietarios. En otras palabras, el límite para la acción autónoma es relativa conceptualmente, porque se realiza necesariamente en el marco de la estructura económica capitalista. El capitalismo no se puede abolir con reformas, de la misma manera que el Estado no puede dejar de responder, en el último análisis, a la naturaleza de sus intereses fundantes.⁹

Estas verdades generales adquieren un sentido distinto en la periferia, donde la dinámica del capitalismo modifica las relaciones del Estado con la sociedad, por lo menos en dos direcciones fundamentales. Una es que los rasgos nacionales de la sociedad latinoamericana sólo adquieren su mínima integración mediante el poder centralizado del Estado. Exagerando la experiencia, se diría que la "nación organiza el Estado", lo cual simplemente subraya la dinámica del poder en la conformación nacional-estatal. Otra es que, pese a la primacía de lo político-estatal en la historia del desarrollo económico latinoamericano, el Estado no ha logrado sino expresar una débil autonomía en relación con la fuerza de los intereses privados. Hay un desajuste estructural entre las funciones que desde la política del poder y el manejo de la economía debe desempeñar el Estado. Las condiciones de funcionamiento de las economías primario-exportadoras reducen la autonomía (relativa) del Estado. El supuesto general, contrario al sentido común, es que su papel es limitado.

A continuación se examinan brevemente las explicaciones teóricas intentadas en relación con la naturaleza del Estado periférico. Parecen mejores intentos los logrados, casualmente, por tres autores de apellido alemán: Evers, Sonntag y Lechner. Evers reitera una y otra vez la discrepancia entre los principios organizadores de las esferas económica y política, que es importante para entender la naturaleza del Estado y la realización específica de sus funciones. El principio (formal) del Estado nacional soberano es que asegura constitutivamente un sistema reproductivo bien integrado como para sostener de manera autocentrada el desarrollo de la sociedad. Tal fundamento material no se encuentra en sociedades que por sus vínculos con el mercado internacional tienen una *reproducción incompleta*. La discrepancia entre "un contexto reproductivo anexado al mercado mundial y una unidad estatal referida al marco nacional no sólo socava su constitución como Estado nacional soberano, sino además trastorna todas las relaciones recíprocas entre economía y política, entre la sociedad y su Estado"¹⁰. La composición local de clases y su naturaleza tampoco se pueden considerar como en las sociedades centrales. Esto es importante para entender el papel que pueden desempeñar los empresarios, en tanto la burguesía es parcialmente una burguesía *externa* (algunas decisiones económicas se adoptan en la metrópoli).

La comprobación anterior es valiosa para nuestro propósito, por cuanto los intereses generales que se articulan en el Estado,

9. Stanley Moore hace un buen resumen del tema de la "revolución desde arriba" y del problema de la autonomía relativa en su *Crítica de la democracia capitalista*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974, cap. 1-8 y 111-5.

10. Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 79. Este tema aparece recurrentemente en los dos últimos capítulos del libro.

y de los cuales puede extraer sus posibilidades relativas de autonomía política en relación con la sociedad, están profundamente debilitados o formados contradictoriamente. En la sociedad periférica —según Evers— la función organizadora y planificadora del Estado (nacional) se mantiene para el ámbito político, pero se pierde en gran medida para el ámbito económico.¹¹ Y aún así, el Estado periférico no puede sustraerse a la influencia determinante del exterior, debe acomodarse a ella no sólo en sus efectos económicos bastante obvios, sino políticos. La conclusión *a fortiori* es que el Estado de la periferia no tiene en rigor una sociedad "propia".

La autonomía de lo político no asegura al Estado periférico ninguna de las posibilidades prebischianas de planificar para el desarrollo. A lo sumo, admite Evers, se producen intervenciones fragmentadas e intermitentes, en donde los resultados nunca concuerdan con los fines. Se produce un *Estado de intervención permanente* que sólo expresa la confusión, las contraórdenes, la duplicación de instancias y la corrupción de la administración pública. La modernización del Estado para planificar produce hipertrofia burocrática y heterogeneidad, sin que aumente por ello su eficacia reguladora.

El análisis de Lechner, más orientado hacia la realidad del Estado latinoamericano en crisis (y de sus formas autoritarias), parte de una comprobación similar a la que le sirve a Prebisch para definir la condición periférica. En este caso, la condición dependiente, la coexistencia de una estructura de producción capitalista con otra *pre* o *no* capitalista, que vuelven heterogénea la base económica. De hecho, Lechner sitúa las diferencias entre el centro y la periferia de manera diversa. La estructura económica periférica desborda el territorio nacional y pasa a estar determinada por la dinámica del mercado mundial; pero, además, el capitalismo dependiente reproduce y crea relaciones de producción precapitalistas, todo lo cual altera significativamente las relaciones entre Estado y sociedad.¹²

La primacía de lo político no significa su autonomía. En la periferia (aunque no es este el lenguaje de Lechner) el Estado se encuentra excluido o integrado a la sociedad, según se juzguen los diversos componentes. Desde la perspectiva de la economía el Estado está excluido de la sociedad, ya que el proceso de acumulación (nacional) pasa por el circuito del mercado mundial. Por esta razón las posibilidades de intervención estatal (de planificación) son limitadas y subordinadas "a los ciclos del capital internacional". Pero dada la heterogeneidad estructural más o menos profunda, el Estado está más próximo a la economía porque tiene que actuar como fuerza económica directa, por ejemplo en la extracción del excedente campesino, o como empresario industrial. Aquí, el proceso económico requiere la tutela política y los grupos sociales sólo actúan mediante la intervención estatal.¹³ En tal caso, el Estado tiene cierta independencia frente a un "interés general" débil del sector privado, y las posibilidades de regular la economía son mayores. Lechner concluye diciendo que "si la dependencia del mercado mundial nos muestra un Estado débil, la heterogeneidad estructural nos muestra un Estado fuerte".¹⁴ La conclusión, a mi juicio, no es ambigua; simplemente

11. *Op. cit.*, p. 83.

12. N. Lechner, *La crisis del Estado en América Latina*, El Cid Editor, Caracas, 1977, p. 117 y ss.

13. *Op. cit.*, p. 119.

14. *Ibid.*

muestra la contradicción ya expresada en otros términos de un Estado autoritario en política y liberal en economía, lo que explicaría el comportamiento no sólo de los grupos de poder en relación con el sector privado, difícil de disciplinar, sino con respecto a los grupos subalternos, permanentemente reprimidos. La conclusión en relación con el desarrollo económico y social es que, en tales condiciones, el Estado planifica pero no interviene, en tanto que el empresario actúa pero con independencia del plan; sólo sujeto a sus propios intereses y a los del capital extranjero.

Finalmente, la explicación de Sonntag parte también de la economía política, pero no utiliza ni la noción de dependencia ni la de periferia, sino la más socorrida de las denominaciones, la de subdesarrollo. Éste constituye una forma especial de acumulación y reproducción (ampliada) del capital. Existe una acumulación originaria y primitiva, dirigida hacia afuera, y una acumulación y reproducción interna; aquélla consolida el capital como relación social internacional, ésta asegura la estructura interna. "Es importante —indica— que la acumulación del capital hacia afuera sea dominante y pueda estampar su sello a las formas de reproducción ampliada interna."¹⁵ Existe, pues, una evidencia empírica en la *bidireccionalidad* de la acumulación y reproducción del capital, en la que resulta decisiva y dominante la que se hacía hacia o desde afuera.

Este conjunto de premisas iniciales sirve de base al intento de definir la naturaleza del Estado en el subdesarrollo. Por un lado, la estructura de clases adopta formas particulares; las clases dominantes están compuestas de manera heterogénea (compleja), según sean las formas que adopta la *bidireccionalidad* del capital. Por otro, esta situación —que caracteriza justamente las estructuras subdesarrolladas— reduce el poder económico de las clases y el poder estructurador de la economía y asigna a lo político un papel dirigente. La naturaleza del poder político en el subdesarrollo es, sin embargo, ambigua. Es sabido que el Estado es un principio de organización, de cohesión y regulación del equilibrio global de la sociedad, funciones que se refuerzan de manera anormal en la situación de subdesarrollo, donde la economía no funciona con autonomía ni se regula según sus propias leyes internas.

Hay aquí, entonces, un espacio acrecentado para la primacía de lo político, pero también para una gran inestabilidad por la heterogeneidad de los grupos dominantes, ya que las distintas fracciones tienen que recurrir a la lucha política para controlar el Estado y con ello la sociedad (y la economía). "En el capitalismo del subdesarrollo —dice Sonntag— le está asignada la dominación a la esfera política en forma permanente, lo político es el nivel decisivo dentro de la estructura total."¹⁶ El meollo crítico es que el Estado no puede asegurar la cohesión y regulación de la economía produciendo una situación de inestabilidad permanente. Contradictorio, pero real, el fortalecimiento de la autonomía relativa del Estado corresponde a un grado mayor de inestabilidad. En estas condiciones, al Estado corresponde planificar y promover el crecimiento económico, pero lo hace con dificultades y sin asegurar la eficacia necesaria.

La coincidencia en subrayar la importancia del factor político o del poder en situaciones periféricas no significa, por sí mismo,

el reconocimiento de la capacidad del Estado para intervenir racionalmente en la economía, promover su expansión y asegurar el desarrollo en los términos abordados por Prebisch. Queda vigente, sin embargo, el convencimiento, generalizado desde hace treinta años, de que no pudo haber desarrollo capitalista exitoso (en una dimensión estrictamente relativa) sin la presencia de un Estado que lo promoviera. Donde esa presencia fue menor, los ritmos fueron débiles y los resultados inferiores. La industrialización tardía no puede ser sólo la hazaña de un empresariado débil y en ocasiones económicamente inexistente. Pareciera, por el contrario, que es por medio de la acción del Estado y el control político, que el llamado "sector privado" se fortalece. La planificación al estilo Prebisch, con un realismo que no se desdibujó nunca, se hizo o se hace en provecho de las fracciones de la burguesía, aun en los casos en que la empresa pública aparece como actor competitivo.

Lo que resulta decisivo en América Latina es que la formación de un empresariado industrial pudo ser posible por la presencia de un Estado con márgenes de autonomía relativa variable, pero dotado de una capacidad de intervención mayor. No fue el sector privado el que produjo la expansión económica, sino al revés. Es con el ejercicio de la política y del control y dirección del Estado que la burguesía se conforma, aunque sus raíces económicas sean débiles, múltiples y contradictorias.

La posibilidad de que el Estado ordene la sociedad, apoyado en una autonomía relativa creciente de los grupos económicos, que es el supuesto más importante de las ideas prebischianas, se apoya finalmente en una doble característica: que se modernice el aparato estatal para asumir con eficacia sus nuevas funciones y que se establezca una sólida alianza entre los grupos privados y una burocracia cohesionada y fuerte. Esta segunda condición nunca se formuló, dando la impresión cierta de que se buscó, más que una fracción hegemónica, una fracción *gobernante*, que tiene sus intereses en el ámbito de la política, su fuerza decisoria en el control del aparato estatal y su función ideológica en el programa desarrollista.

La de Prebisch fue siempre la propuesta de un capitalismo político, a partir de un convencimiento del fracaso del capitalismo liberal, y avanzó sin rupturas desde la idea de un capitalismo políticamente orientado hasta la de un capitalismo dirigido. Sus últimos esfuerzos fueron contra la ortodoxia monetarista y neoliberal, por entender que hubo un estilo perverso de desarrollo, que implicó una cierta crisis teórica de sus propuestas o tal vez una ausencia de las conductas recomendadas. Hubo crecimiento económico, pero dependiente y cada vez más asociado. No se produjo la predicción del desarrollo del subdesarrollo, pero tampoco tendieron a aproximarse las similitudes entre el centro y la periferia. En su último trabajo¹⁷ Prebisch reitera de nueva manera sus ideas fundamentales. El cambio ahora tiene que ser *transformación*, alerta frente a los múltiples obstáculos, uno de los cuales puede ser la caída en nuevos autoritarismos. Debe existir una nueva racionalidad, pero persistir la ética implícita en la insistencia para corregir las grandes desigualdades, tanto nacionales como internacionales. Hay que continuar el esfuerzo, especialmente el de *comprender* los fenómenos reales. Pero ello no basta. ¡La araña y la mosca que cae en sus redes comprenden muy bien su situación! ¿Qué hacer entonces?¹⁸ □

15. H.R. Sonntag y H. Vallecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, en el capítulo "Hacia una teoría política del capitalismo periférico", Siglo XXI Editores, México, 1977, p. 152 y ss.

16. *Op. cit.*, p. 170.

17. Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. . . , op. cit.*

18. *Op. cit.*, p. 327.