

¿Crecimiento o desarrollo? Un examen del Informe

Prebisch sobre América Latina

DUDLEY SEERS

Cuando trascendió la noticia de que el doctor Prebisch escribía este informe, se esperó mucho de él. Es claro que si en algún momento se requirieron en alguna parte sus amplias dotes intelectuales, el momento es éste y el lugar América Latina, que afronta su más aguda crisis. ¿Qué podría recomendar Prebisch, contemplando la región con óptica nueva, después de seis años de residir en Ginebra?

No debe emprenderse a la ligera la tarea de revisar este informe. Después de todo, se trata de la declaración culminante de la carrera del autor, la postrera de una distinguida serie que Raúl Prebisch produjo para América Latina y, luego, para el mundo; primero, como Secretario Ejecutivo de la CEPAL y, posteriormente, como Secretario General de la UNCTAD, combinando, casi sin paralelo, las funciones de diplomático, administrador, teórico e investigador. Se puede afirmar que Prebisch es el más grande realizador viviente, una especie de Lord Beveridge en el escenario internacional, y que ha hecho más por educarnos en los problemas del desarrollo que cualquier otro de sus contemporáneos con excepción, quizá (y de modo muy distinto), de Gunnar Myrdal.

Esto explica que tenga muchos enemigos, y yo, que me considero en deuda con él, no estoy dispuesto a abastecerlos de municiones. En todo caso, cabe aclarar que éste, su último informe, no es precisamente la mixtura de antes. Dedicó mucha más atención que previamente a la desocupación y a las desigualdades del ingreso. Lo propio se aplica a la política demográfica y a la transferencia de tecnología (aunque con cierta ambivalencia), y se pone mayor atención en los peligros que entrañan los aranceles económicos. Se hacen interesantes, aunque breves, referencias al modelo soviético y al daño económico que pueden producir tanto la publicidad como los gastos militares. La sección dedicada a los requerimientos políticos, para hacer frente a los problemas sociales, constituye un paso hacia adelante, especialmente venturoso, en comparación con un informe publicado por una agencia multinacional.

Sin embargo, aún hay tiempo (pero hay que aprovecharlo sin dilación) para plantear ciertas cuestiones acerca del modelo básico que continúa utilizando, y sobre el que se injertan todos estos nuevos temas. Este modelo, que le permite cristalizar su filosofía del desarrollo, es conocido para los estudiosos del trabajo del doctor Prebisch, aun cuando ahora se especifica un diferente objetivo principal: eliminar el desempleo.

Esto requiere, según lo establece el informe, una alta tasa de crecimiento: 8% anual hasta 1980 para el conjunto de América Latina. Esto, a su vez, implica demandas de importaciones rápidamente crecientes; la carga puede aligerarse mediante la integración regional, pero no obstante la brecha de divisas *ex ante* requeriría una entrada cada vez más voluminosa de recursos financieros procedentes del exterior. Desde otro punto de vista, tales recursos se necesitan para complementar el ahorro interno. El informe concluye que para que esta brecha se cubra

Nota: para este comentario sobre *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1970), utilicé elementos de las discusiones mantenidas con el Grupo Latinoamericano del Instituto de Estudios del Desarrollo (IED), del que soy Director, de un Seminario sobre la obra, celebrado en Santiago y organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto de Planificación Económica y Social y el IED, en el que expuse los aspectos principales de este comentario. (La versión original apareció en *Bulletin of Institute of Development Studies*, University of Sussex, Inglaterra. Se reproduce con la amable autorización del autor.)

se necesitaría: a) la aceleración de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones; b) que la corriente de recursos hacia todos los países en desarrollo alcanzara la meta —señalada por Pearson y la UNCTAD— de 1% del producto bruto de los países desarrollados hacia 1975; c) que América Latina retuviera su participación (15%) en dichas corrientes financieras, y d) que las condiciones de la asistencia fuesen mucho más favorables.

La primera interrogante es: ¿cuál es el propósito de replantear la cuestión de las brechas? ¿Las proyecciones regionales justifican darles tal importancia? El mensaje a los latinoamericanos para que aceleren el desarrollo (se habla mucho de "disciplina") no amerita un apoyo estadístico muy amplio. Ellos deben dirigirse a Estados Unidos (y a sus afiliados). Sin embargo ¿los cálculos basados en estos supuestos proveerán de municiones incluso a un político de Washington simpatizante de América Latina, en el supuesto de que el escenario político estadounidense siga igual que el de hoy?

¿Es éste, realmente, el marco de análisis adecuado? El problema crucial estriba en si la prioridad debe asignarse a la aceleración de la tasa de desarrollo, o a la modificación del proceso de desarrollo. La lógica de la doctrina Prebisch (una lógica que yo mismo acepté alguna vez) consiste en que el desarrollo económico acelerado, que se base en una industrialización protegida, induciría el progreso de otros sectores y amortiguaría los problemas sociales, de conformidad con el patrón de desarrollo de Europa occidental y de Norteamérica.

En realidad, la tasa de desarrollo económico no ha sido insatisfactoria en sí misma, al promediar 5.2% para el conjunto de América Latina de 1950 a 1968.¹ La sustitución de importaciones ha contribuido en forma importante, especialmente en las economías más grandes, debido parcialmente a la influencia de la "doctrina Prebisch". Las importaciones se han elevado a una tasa de sólo 3.2% durante igual período. En algunos países se han creado complejos industriales que, con todas sus imperfecciones, posibilitan la realización de avances ulteriores. No obstante, no se han resuelto los problemas sociales fundamentales; por el contrario, se han agudizado en ciertos casos. Según la muy incompleta información de que se dispone, la distribución del ingreso parece, al menos, tan excesivamente concentrada en manos de los ricos como lo fue hace 20 años, y la desocupación es mayor principalmente en sus formas "disfrazadas". La brecha existente entre las ciudades y el campo se ha ampliado, ya sea que se observen los ingresos, la educación y los servicios de salubridad, o las instalaciones eléctricas y de abastecimiento de agua (aunque procedería excluir de esta generalización a Argentina y Uruguay y, quizá, a Chile).²

1 Realmente el que cree, como el doctor Prebisch, que la distribución del ingreso es moralmente injusta, no puede esperar que tengan mucho contenido, en materia de mejoramiento social, las comparaciones del ingreso nacional real, utilizando los precios derivados de esta distribución, como ponderaciones implícitas. Es muy extraño que las series de producción del informe no muestren a qué año corresponden los precios que se han utilizado (aun en principio). Esto podría dar lugar a algunas diferencias en la comparación de 1950 con 1968, en virtud de que los precios de los productos básicos en 1950 se vieron severamente influidos por la recuperación sobre el receso económico de 1949 y por el comienzo de la guerra de Corea.

2 Esto da lugar a la cuestión de si un economista de Argentina o Uruguay pudiera sentirse inclinado —como un colega anglosajón— a basar su modelo en su propia experiencia nacional, aunque, posiblemente, con resultados menos nocivos.

El propio informe muestra que el proceso de desarrollo ha sido tal que los beneficios de la industrialización no se han distribuido en forma satisfactoria. Los sectores modernos se han vinculado, de diversos modos, más con países extranjeros que con las zonas rurales de su interior (algo que nunca se pudo haber afirmado del proceso de desarrollo de Gran Bretaña o Francia). Ellos han creado patrones de consumo y técnicas productivas que reflejan las de economías mucho más prósperas. Con la notable excepción de Cuba,³ las empresas extranjeras han desempeñado un papel muy significativo en el proceso de sustitución de importaciones, y se ha enviado al exterior un gran volumen de los beneficios derivados de mayores ventas de manufacturas, no solamente por compras de equipo y piezas de refacción, sino, también, por concepto de más elevadas utilidades y de pagos de regalías.⁴ De hecho, los programas de sustitución de importaciones han carecido, muy a menudo, de selectividad adecuada por lo que no han podido contribuir a amortiguar la escasez de divisas, que es su objetivo primario. Son muy altos los costos de producción de muchas de las nuevas fábricas (notablemente en la industria automovilística) para que estén en aptitud de exportar; y, desde luego, es difícil afirmar que su establecimiento se haya realizado teniendo en mente ese objetivo.⁵

En la otra cara de la moneda, tampoco estas nuevas plantas industriales han contribuido a aligerar el problema de la desocupación. El diagrama, derivado del cuadro 12 del informe⁶ muestra una relación entre el desarrollo industrial (X) y los incrementos en la productividad del trabajo (Y) durante los 18 años, de 1950 a 1968, que es sorprendentemente estrecha, si se toman en consideración las fallas estadísticas. El panorama que revela podría causar asombro a cualquier desarrollista. Se ha insertado una banda de regresión (trazada a ojo) para poner de relieve las relaciones; parece que cerca de las tres cuartas partes de cualquier aumento en la producción industrial se debe a incrementos de la productividad (se verifica, así, la Ley de Verdoorn). En estas condiciones, un crecimiento promedio del 7% en la producción industrial de Brasil, a lo largo de este lapso, se vio acompañado por un aumento de 5% en la productividad del trabajo y de sólo 2% de expansión del empleo; en Venezuela, las cifras correspondientes fueron 11, 6 y 4 por ciento. (Únicamente México muestra un incremento en la ocupación de más de la mitad del registrado en la producción industrial.)

En el centro de los problemas estructurales, cada vez más profundos, de América Latina, se halla un proceso de industrialización que parece haber sido desnaturalizado, ya que se basa en la producción de bienes que no requieren mucha mano de obra. Esto hace que se contemple la distribución del ingreso y las técnicas de producción como los elementos susceptibles de aportar indicios.⁷ Ciertamente, ellos no pasaron desapercibidos para el doctor Prebisch, pero entonces el informe cubre en una

3 En realidad, no se hace referencia a Cuba (excepto una de tipo demográfico). Esto es extraño en 1970 en un informe sobre América Latina y de tal generalidad; Cuba representa uno de los dos paradigmas del "cambio y desarrollo".

4 Es interesante, a este respecto, el artículo de Constantine V. Vaitsos en vol. 3, núm. 1 del *Bulletin of Institute of Development Studies*.

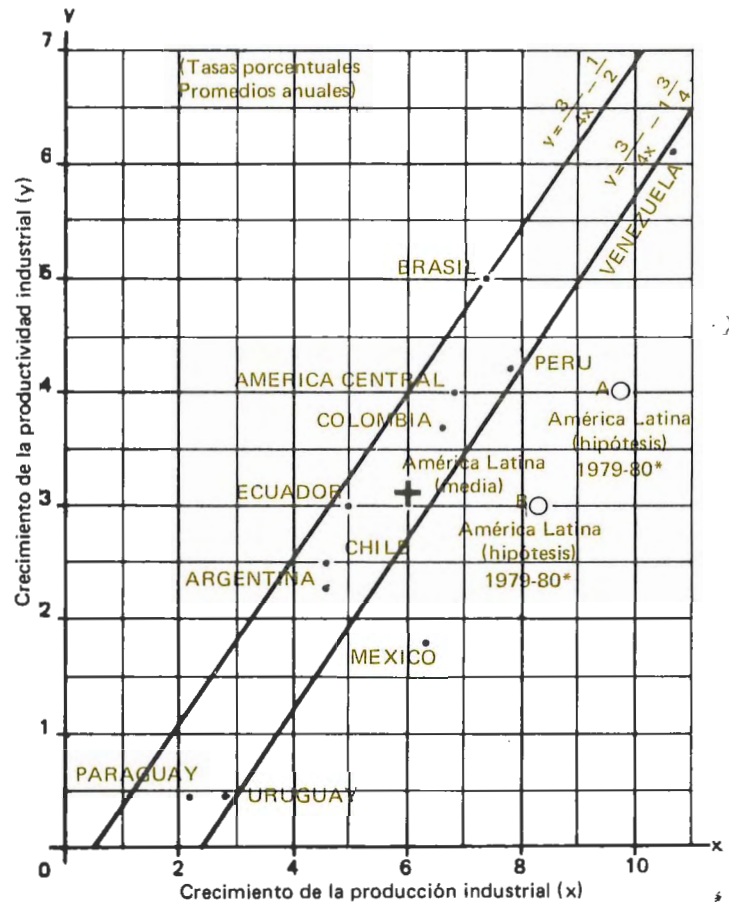
5 Muchas de ellas tendrían que desaparecer, naturalmente, si se llevara a la práctica una genuina integración económica.

6 Se han excluido los países que muestran disminuciones en su productividad y también aquellos, como Panamá, cuyos datos contenidos en el cuadro se consideran internamente inconsistentes.

7 Estos problemas se discuten en el Informe de una misión internacional a Colombia, bajo los auspicios de la OIT, "Towards Full Employment" (OIT, 1970). Ver, también, *Bulletin of Institute of Development Studies*, vol. 2, núm. 4.

forma u otra, una amplia variedad de temas. Lo que hace que un autor despierte interés real, es lo que pretende manejar cuantitativamente (aun cuando lo haga utilizando hipótesis)⁸ e integrarlo en su modelo central.

América Latina, relación entre el crecimiento de la producción industrial y la productividad industrial, 1950-1968, y proyecciones para 1979-1980



* Estas son las dos proyecciones hipotéticas para 1979-1980 (y 1989-1990) que se muestran en el cuadro 16, y que corresponden a las tasas de crecimiento global de 7 y 8%. Fuente: Informe Prebisch, cuadro 12.

También se plantean cuestiones acerca de los sistemas educativos de América Latina; tal parece que éstos no han permitido inducir patrones de consumo más adecuados, actitudes favorables al trabajo o aportar la mano de obra calificada que demandan varios sectores. El doctor Prebisch siempre ha subestimado la educación dentro de su marco de análisis; esto se pone de relieve especialmente ahora, visto el amplio trabajo de investigación realizado en este campo en los años sesenta.

Dudar de un diagnóstico equivale, naturalmente, a dudar de la prescripción, que estriba, en términos generales, en una dosis mayor del mismo remedio del doctor Prebisch, o sea, de crecimiento. En primer lugar, surge una primera duda acerca de la plausibilidad de las proyecciones, en vista de la experiencia pa-

8 La distribución del ingreso sólo se analiza cuantitativamente en la medida en que afecta la capacidad de ahorro, en tanto que un método estructural requiere, realmente, la cuantificación de las implicaciones para el patrón de consumo.

sada,⁹ especialmente la de si es realista esperar que la industrialización contribuya a reducir el desempleo en una proporción mayor que lo hizo en el pasado. Un supuesto central de la tesis del doctor Prebisch (cuadro 16 del informe) consiste en que hacia 1979-80 una expansión de 9.7% de la producción industrial se verá acompañada de sólo un 4% de aumento en la productividad del trabajo, permitiendo un aumento de 5.5% en el empleo. Esto se muestra en el diagrama como punto A (la proyección alternativa B se basa en un crecimiento menor). Ello no sólo implicaría la aceleración del desarrollo industrial, sino, también, un gran desplazamiento (a la derecha de la banda de regresión que relaciona a los aumentos de la producción industrial y de la productividad). Sin una variación tal, se podría esperar que una expansión de casi 10% en la producción industrial se asociara con un aumento en la productividad de cerca del 6%, y en el empleo de aproximadamente 3.5%. Lo que en realidad supone el doctor Prebisch es un pronunciado aumento en el grado de intensidad del trabajo en la producción, en el conjunto de América Latina. En realidad se puede estar operando un cambio de técnicas, pero en la dirección opuesta!

Una gran cantidad de nueva inversión industrial trae paralelamente técnicas aún más intensivas, tanto en materia de capital como de divisas; de hecho, muchos de los productos sueltos que ahora se elaboran difícilmente pueden manufacturarse de manera que aporten más empleo, especialmente de mano de obra no calificada. Además, la concentración del ingreso puede seguir acentuándose, aún más, en muchos países.

Es sorprendente que estas predicciones clave no se deriven de los datos históricos contenidos en el informe, sino que sean inconsistentes con esos mismos datos. Así, las implicaciones del esfuerzo de política requerido por las proyecciones del doctor Prebisch pueden ser más importantes de lo que él reconoce. Es muy difícil que se pueda lograr el cambio que pronostica en el proceso de desarrollo sin, *inter alia*, una distribución más adecuada de la tecnología importada y una mejor redistribución del ingreso que la que el informe propone, en realidad, sin disminuciones absolutas de los ingresos reales de los ricos.

Sin embargo, aun lo que se propone en el informe es algo drástico: control más estricto de la inversión extranjera y una política impositiva que sólo permitiría que el 5% superior, de la población aumentara gradualmente su consumo en la próxima década. ¿Es esto políticamente realista? Parece que el nuevo gobierno de la República de Chile se halla presto para adoptar tales medidas, también pueden estarlo los de Bolivia, Perú y, aun, Colombia. Sin embargo, ¿hay alguna perspectiva de que otros gobiernos las apliquen, especialmente Brasil (que influye mucho en los promedios regionales)? Muchos regímenes están en el poder precisamente para evitar el cambio social.

Tales gobiernos pueden caer, pero ¿será posible transformar el proceso de desarrollo, y ponerlo, cada vez más, bajo el control nacional, incluso en la medida en que señala el informe, sin la cooperación de las fuerzas políticas, que serían poco gratas a Washington y Wall Street, para hacer aún menos probables los incrementos que se suponen en la ayuda e inversión extranjera? De hecho, parece más probable la salida de capital como resultado de una inclinación hacia la izquierda. Sólo es necesario observar la experiencia reciente de Chile.

Hay algunas otras inconsistencias. ¿Las reformas propuestas —de tenencia de la tierra, impuestos, estructura arancelaria, etc.— no se traducirían, en realidad, en un crecimiento menor, al menos durante algunos años, mientras se les asimila, especial-

mente si se realizan en forma simultánea? Ciertamente, una serie de tales reformas ha tenido este efecto en Cuba, pero lo propio puede acontecer sin una revolución, o, incluso, sin un cambio de gobierno.

Es muy comprensible que problemas de tal naturaleza no se planteen, usualmente, en publicaciones patrocinadas por bancos¹⁰ (desde luego hay que reconocer que el doctor Herrera, del Banco Interamericano de Desarrollo, fue muy valiente al publicar un informe que llega tan lejos como éste). Sin embargo, mi pregunta consiste (aunque lamento hacerla acerca de un documento suscrito por el doctor Prebisch) en saber si el marco analítico central que emplea, pese a que fue útil en su tiempo, no contribuye, en los años setenta, a *desviar* la atención de los problemas reales.

Es indudable que las metas de crecimiento son menos importantes que los objetivos sociales, sea por continentes o por países. Una tasa de 8% con ciertos patrones de desarrollo, es decir, con las distribuciones existentes por sector y por rango de ingreso, puede significar, en realidad, menos desarrollo, en el sentido que le otorgo a la palabra, que, digamos, una tasa de 4%, combinada con enérgicas medidas orientadas a redistribuir el ingreso.¹¹ Desde luego, según lo que conocemos de países de las regiones con, incluso, tasas de desarrollo de 6% a largo plazo en los años cincuenta y sesenta (tales como Jamaica, Trinidad y Tobago y Venezuela), es dudoso que pueda lograrse un desarrollo realmente acelerado, sin una concentración excesiva en las áreas modernas de la economía, que dé lugar a una dependencia aun más marcada respecto de países extranjeros, a desigualdades aun más acentuadas, y un continuado o, incluso, acelerado, aumento en la desocupación. (Las crecientes tasas de salarios en los sectores principales pueden, por emulación, impedir el crecimiento de otros sectores, u ocasionar su destrucción real.) Esto, a su vez, da lugar a la cuestión de si el desarrollo acelerado, aun si es posible, no produciría eventualmente tensiones políticas cuya severidad produjese su propio fin.

Existe una curiosa falta de consistencia entre los métodos del doctor Prebisch en las dos principales esferas del trabajo de su vida. En el campo de la política *internacional*, él ha sido el primero —como lo muestran sus informes como Secretario General de la UNCTAD— en llamar la atención sobre el *proceso* de desarrollo de la economía mundial, y no sobre su tasa promedio global; su trabajo se enfoca sobre los cambios en la distribución mundial del ingreso, en especial sobre las deficiencias de los mecanismos para propagar el desarrollo, desde las áreas industriales hacia la "periferia". Sin embargo, por lo que atañe a *América Latina*, su marco de referencia central es de nivel agregado, concentrándose en los ingresos nacionales (de hecho en los ingresos supranacionales totales de 19 naciones) y la atención se encausa primordialmente hacia la necesidad de un veloz desarrollo global, más que sobre los procesos de desarrollo y los problemas de integración urbano-rural. Este es el modelo que necesita cambio y más elaboración.

¹⁰ Es de dudarse que sea factible, de aquí en adelante, especialmente en América Latina, continuar combinando las carreras operativas y profesionales como el doctor Prebisch lo ha hecho con tanto éxito y durante tanto tiempo.

¹¹ Es cierto que en el caso de Colombia, las implicaciones combinadas de las metas que sugerimos en materia de empleo, y las conjeturas efectuadas acerca de la productividad, implican una tasa de desarrollo del 8%. Sin embargo, ésta no constituye una meta en sí misma, la prioridad se otorga a las metas de empleo y a las políticas que exigen, especialmente en lo que atañe a los ingresos y a la tecnología necesarios para alcanzarlas. En el Informe sobre Colombia planteamos la cuestión de si este país puede lograr tales cambios de largo alcance sin reducción del ritmo de crecimiento (párrafo 844), pero consideramos que debíamos establecer los requisitos económicos de una política de empleo pleno.

⁹ Uno se sorprende, de paso, de hasta qué punto las proyecciones de importación regionales dependen de las diferentes tasas de desarrollo en distintos países.